El auge de China y la continuidad de la hegemonía de EEUU en Asia

Robert G. Sutter *

Tema: En este ARI[1] el autor afirma que la fortaleza de China como potencia emergente en Asia se ha sobrevalorado, mientras que el poder y la influencia general de EEUU en la zona no ha declinado.

Resumen: Este análisis se plantea como respuesta a la gran variedad de valoraciones y opiniones de los medios, especialistas y expertos que describen un orden asiático emergente encabezado por una China en auge y que relegan a EEUU –que ha mantenido durante largo tiempo el liderazgo en la zona– a un papel cada vez más secundario. En él se demuestra que estas valoraciones y comentarios tienden a sobrevalorar tanto la fuerza de la potencia emergente, China, como la debilidad de EEUU. Este planteamiento es similar al adoptado en otras ocasiones de la historia reciente y que condujo a valoraciones muy erróneas del desafío al liderazgo norteamericano en Asia que representaron la Unión Soviética a finales de la década de los 70 y el auge de Japón durante la década de los 80.

Análisis: El énfasis sobre la capacidad de China como potencia emergente en Asia y la debilidad de EEUU en la región es exagerado. Una valoración más equilibrada y exhaustiva del auge de China y del liderazgo de EEUU en la región asiática, considerando también tanto las debilidades de China como las capacidades de EEUU, muestra que la amenaza que representa el auge de Beijing para el liderazgo de EEUU en Asia no es tan grave.

Avances y logros de China

Durante gran parte del período posterior a la guerra fría, el comercio exterior de la economía china, orientada a la exportación, casi dobló la tasa de su impresionante crecimiento económico total. El resultado para la región fue que China pasase a ser el principal socio comercial (o uno de ellos) de sus vecinos asiáticos.

Los productores energéticos y de materias primas descubrieron en China un mercado dispuesto a recibir sus productos. Por el contrario, los fabricantes asiáticos de productos de consumo encontraron frecuentes dificultades para competir, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales, con el bajo coste y la alta calidad ofrecida por los fabricantes chinos. Intentaron por tanto integrar sus empresas en el país siguiendo la ola de inversión extranjera que ha convertido a China en el mayor receptor, o uno de los mayores, de inversión extranjera directa del mundo.

El resultado ha sido la creación de redes de relaciones comerciales caracterizadas por el llamado comercio de transformación o de procesado, que constituye la mitad del comercio anual total de China. Bajo la dirección de empresas de capital extranjero, en China se producen productos industriales y de consumo a partir de componentes importados por empresas extranjeras sitas en

* *Profesor de la School of Foreign Service, Universidad de Georgetown, Washington DC*
[1] *Texto de la conferencia pronunciada por el autor en el acto organizado por Casa Asia y el Real Instituto Elcano el 18 de julio de 2007 en Madrid*

otras partes de Asia. Se dan casos en que el producto en fase de procesamiento cruza la frontera china, a veces incluso repetidas veces, antes de ser acabado. Además, a menudo China es el punto final del montaje, y el valor añadido en este país es relativamente pequeño en relación al valor total del producto. Frecuentemente el producto final es exportado a economías asiáticas avanzadas o, incluso con mayor frecuencia, a los mayores mercados de exportación china: la UE y EEUU. En términos generales, el resultado ha sido el dramático aumento de la importancia de China como país receptor de inversión asiática, como principal socio comercial y como motor general del crecimiento económico en la región.

China ha desarrollado una hábil diplomacia basada en la política de "buena vecindad" con respecto a los países asiáticos, con la que ha mejorado mucho sus relaciones con la mayoría de sus vecinos. Los dirigentes chinos de alto nivel se han mostrado muy activos, organizando frecuentes encuentros bilaterales y multilaterales con sus homólogos asiáticos. Su diplomacia de "beneficio mutuo" ha propiciado que China y sus socios asiáticos se concentren en el desarrollo de áreas que tienen en común, dejando de lado sus diferencias. Con la excepción de Taiwan, China no ha exigido mucho a los países asiáticos. El enfoque de Beijing ha sido recibido de buen grado por sus vecinos, muchos de los cuales aún recordaban las políticas autoritarias y perjudiciales desplegadas por este país en el pasado, y han tratado de evitar que éstas se repitan.

La diplomacia china ha puesto de manifiesto su deseo de entablar relaciones comerciales con países "sin condiciones", así como de proporcionarles ayuda, inversiones y apoyo militar. Esta propuesta ha sido bien recibida por Gobiernos asiáticos en Myanmar, Camboya y algún otro país.

Otro de los rasgos característicos de la diplomacia china ha sido el énfasis mostrado hacia la cultura y el idioma chinos, así como hacia los intercambios personales. Por un lado, ha prestado apoyo a los Institutos Confucio y, por otro, ha promocionado la enseñanza de la cultura y el idioma nacionales y facilitado los viajes turísticos de un número cada vez mayor de ciudadanos chinos a los países cercanos. El esfuerzo por disipar los temores de sus vecinos hacia la "amenaza" representada por el auge de China ha incluido declaraciones públicas por parte tanto de las autoridades como de la mayoría de los Estados asiáticos minimizando la trascendencia del impresionante rearme militar del país.

Limitaciones y debilidades de China

Las relaciones de China con Japón y Taiwán encabezan las limitaciones y deficiencias de su creciente influencia en Asia. Los datos negativos obtenidos en los últimos años han puesto de manifiesto que, a pesar de las muchas relaciones positivas tanto económicas como de otra índole que unen a China con estos dos países, la República Popular no ha conseguido un mayor apoyo por su parte. Estos malos resultados también han tenido un efecto negativo en la influencia general de China en Asia.

El fuerte nacionalismo chino, así como sus reclamaciones territoriales, han complicado los esfuerzos de Beijing por mejorar las relaciones con sus vecinos asiáticos. La opinión de Corea del Sur con respecto a China ha descendido marcadamente desde el punto álgido alcanzado en 2004 a causa de disputas nacionalistas sobre el carácter chino o coreano de un antiguo reino que llegó a controlar gran parte de Corea y del nordeste de China.

El nacionalismo chino y las reclamaciones territoriales también han incidido en la dureza de la posición china con respecto a Japón. Aunque la diplomacia china se ha esforzado en minimizar las disputas territoriales en el sudeste asiático y con la India, aún quedan por resolver claras diferencias. Si hacemos un balance, las continuas disputas han supuesto un lastre a los esfuerzos chinos por mejorar las relaciones con estos países.

La impresionante modernización militar china y su sistema político, a veces tan reservado y autoritario, han levantado las sospechas y la preocupación de algunos de los vecinos de la República Popular, que pretenden que el país mostrara una mayor transparencia con respecto a sus

intenciones militares. El hecho de que China declinara participar en la conferencia anual de ministros de Defensa asiáticos, junto con el de EEUU, celebrada en Singapur y conocida como "Foro de Shangri-la", no ha contribuido a tranquilizarlos.

El historial chino de agresión y de autoritarismo provocador hacia muchos países asiáticos sigue siendo difícil de olvidar. Por este motivo China gozaba de pocas relaciones positivas sobre las que construir lazos de amistad con sus vecinos. En consecuencia –y como reflejo también del dirigismo estatal de gran parte de las relaciones internacionales chinas–, las relaciones con sus vecinos asiáticos han dependido en gran medida de la dirección y liderazgo del Gobierno chino. Los canales de comunicación y la influencia no gubernamentales han sido muy limitados.

Una excepción han sido las comunidades chinas de ultramar asentadas en los países del sudeste asiático, que han prestado una importante ayuda inversora y de asistencia técnica al desarrollo de China y que suponen una fuerza política favorable al mantenimiento de buenas relaciones entre sus países de residencia y el gigante asiático. Sin embargo, al mismo tiempo los grupos étnicos, culturales y religiosos dominantes en el sudeste asiático tienen una larga historia de recelo hacia China, e incluso a veces han fomentado acciones violentas y otro tipo de actos discriminatorias ante la percepción de un aumento del poder y la influencia política y económica de sus comunidades étnicas chinas.

Las áreas de mayor potencial chino en Asia –la diplomacia y las relaciones económicas– también han mostrado limitaciones y signos de debilidad. Las cifras de comercio chino se han inflado debido a la duplicación contable ocasionada por el comercio de transformación, que según las estimaciones ha supuesto un 30% del comercio de China con el sudeste asiático. También parecen haber menoscabado la imagen de potencia comercial de China en Asia el hecho de que la mitad de su actividad comercial es realizada por empresas de inversión extranjera establecidas en China, que a menudo en el comercio de transformación se añade en el país sólo una cantidad mínima al producto y que el producto final con frecuencia depende de las ventas a EEUU y la UE.

El gran volumen de inversión asiática e internacional que ha recibido China no ha tenido como destino otros países asiáticos, dañando su desarrollo económico. La inversión que China ha realizado en Asia, aparte de en Hong Kong, ha sido escasa. Tampoco ha sido mucha la ayuda que ha prestado en la región, exceptuando Corea del Norte y Myanmar, especialmente si la comparamos con otros donantes. Las importantes reservas de divisas que posee China han sido empleadas para sus propios fines por su autoritario Gobierno, que intenta mantener la estabilidad en un momento de enormes necesidades internas y, por tanto, no se han destinado grandes ayudas al exterior. La atracción que sienten hacia China los productores asiáticos de materias primas no es compartida por la industria manufacturera asiática, que tiende a la deslocalización y las inversiones en la República Popular, aparentemente con éxito; sin embargo, sus trabajadores sí que sufren las consecuencias, al no poder trasladarse a China.

Por definición, la diplomacia de "beneficio mutuo" ha supuesto que China no hace ciertas cosas que normalmente no haría. El vertiginoso despliegue de reuniones, acuerdos y declaraciones protagonizado por la activa diplomacia china en Asia no ha ocultado el hecho de que China continua a ser reacia a asumir costes, riesgos y compromisos significativos en relación con complejas cuestiones regionales.

Debilidades y puntos fuertes de EEUU

Las debilidades de EEUU en Asia han sido ampliamente difundidas. El discurso predominante en EEUU sobre Asia se centra en la imagen negativa que tiene entre la opinión pública y las elites de la región y que es compartida por muchos dirigentes asiáticos. La principal causa de esta imagen negativa es la política exterior del Gobierno norteamericano y en primer lugar la guerra de Irak, a la que se opusieron firmemente la opinión pública y las elites de toda la región. Hasta hace poco, ha sido ampliamente criticada la dura posición norteamericana con respecto a Corea del Norte. También es motivo de crítica el apoyo norteamericano a Israel y su actuación frente a la Autoridad

Palestina y el proceso de paz en Oriente Medio, así como el unilateralismo de EEUU en otras cuestiones internacionales. Se considera que el Gobierno norteamericano se centra exclusivamente en la guerra contra el terrorismo y que es reacio a unirse a las iniciativas multilaterales asiáticas.

En este ambiente de negativismo, a veces resulta difícil percibir las ventajas que posee EEUU en Asia. Los medios de comunicación y las valoraciones de los analistas y especialistas en la región han puesto de relieve públicamente varias de ellas, que se citan a continuación. De mayor importancia para la valoración expuesta en este trabajo son las entrevistas privadas mantenidas con 175 expertos en asuntos asiáticos pertenecientes a ocho Gobiernos de Asia-Pacífico, realizadas durante tres viajes a la región en el período 2004-2006.

Estas entrevistas, complementadas con los discursos y sesiones informativas públicas del autor en más de 30 ciudades de Asia-Pacífico en el período 2004-2006, han puesto de manifiesto los dos pilares de la influencia de EEUU en la región: la seguridad y la economía. EEUU continúa asumiendo los mayores costes, compromisos y riesgos, hecho considerado por las autoridades asiáticas como esencial para mantener la estabilidad y el bienestar en la región. Ninguna otra potencia, ni siquiera una China emergente, sería remotamente capaz de asumir –ni estaría dispuesta a ello– estas responsabilidades, según la opinión de estas autoridades. Por tanto, EEUU continúa siendo la potencia principal indispensable en Asia.

Las autoridades asiáticas a las que se entrevistó en los viajes de investigación llevados a cabo entre 2004 y 2006, mostraron prácticamente unanimidad al enfatizar la importancia del papel protagonista de EEUU como garante de la seguridad de Asia y como socio económico vital. Entre las pocas excepciones se contaron un dirigente del Partido Comunista de la India (marxista) y, en cierta medida, algunos dirigentes chinos, que criticaron el papel que desempeña EEUU en el mantenimiento de la seguridad en Asia.

En lo que a asuntos de seguridad se refiere, las autoridades asiáticas opinan que, como norma general, los Gobiernos de la región no confían los unos en los otros. Además, estos Gobiernos necesitan estabilidad para satisfacer sus prioridades para la construcción nacional. El desarrollo económico, junto con una construcción nacional efectiva, se considera de importancia crítica para la legitimidad de la mayoría de los Gobiernos asiáticos. En este contexto, EEUU es una presencia dominante en sus cálculos. A Washington le interesa la estabilidad, y al contrario que sus vecinos asiáticos, no tiene ningún interés ni en sus territorios ni en dominarlos. A diferencia de la incapacidad o reticencia de China y otras potencias por asumir gastos y riesgos importantes, se considera que EEUU sí asume un riesgo importante y un gasto enorme a través de su presencia militar en Asia. Se considera que el papel representado por EEUU es esencial para equilibrar las frecuentemente inestables relaciones de seguridad entre los Gobiernos asiáticos.

A su vez, EEUU desempeña un papel económico fundamental para las prioridades de desarrollo de los Gobiernos asiáticos, la mayoría de los cuales se centran en el crecimiento orientado a la exportación. Washington continúa permitiendo unos flujos masivos de importaciones asiáticas que resultan esenciales para el desarrollo económico de esta región, a pesar de que producen un déficit comercial total de más de 700.000 millones de dólares anuales en el país. Ante estos antecedentes, al preguntar a los dirigentes asiáticos si la influencia y el poder total de EEUU en Asia están en declive, su respuesta unánime fue negativa.

Las entrevistas realizadas en Asia ofrecen un marcado contraste con la extendida percepción del declive del poder e influencia de EEUU en los asuntos internacionales, evidente desde la sucesión de contratiempos y fracasos derivados de su ocupación militar de Irak. Sin embargo, otras valoraciones más objetivas consideran limitadas las consecuencias del fracaso en Irak para los compromisos de seguridad y el poder de EEUU en Asia.

Mientras tanto, en EEUU se observan numerosos síntomas de dificultades económicas y recesión en el país, de manera más patente en los masivos déficit comercial y fiscal. El argumento en este

caso es que estos problemas llevarán a EEUU a adoptar una política decididamente proteccionista que frenará a su vez, de manera significativa, las importaciones provenientes de Asia. La elección de un 110º Congreso controlado por el Partido Demócrata en 2006 fue otra prueba más en apoyo de esta teoría. Sin embargo, según valoraciones más objetivas las divisiones y debilidad en el seno del Partido Demócrata harán menos probable la adopción de medidas significativamente proteccionistas, especialmente durante un período de prosperidad y crecimiento económico norteamericano. Esto ha sugerido que el papel de liderazgo de EEUU como socio económico preferente en Asia continuará.

Los medios de comunicación, así como las opiniones de analistas y especialistas en el tema, subrayan además otras ventajas en la posición de EEUU con respecto a la China emergente y otras potencias de Asia. Entre estas se incluyen:

- Al contrario que China, EEUU nunca ha dependido en tan alto grado de las relaciones e iniciativas gubernamentales para ejercer su influencia en Asia, sino que ha desarrollado una extensa red de relaciones no gubernamentales a lo largo de muchos años que sustentan su influencia en la región. Entre ellas se incluyen extensas relaciones comerciales, educativas, religiosas y de fundaciones y también una enorme red de relaciones personales a partir de la decisión adoptada en 1965 por Washington de terminar con su política de inmigración discriminatoria con los asiáticos. Esta medida supuso la entrada de millones de ciudadanos asiáticos a EEUU, que se asentaron allí y entraron en la sociedad norteamericana pero mantuvieron unos fuertes lazos con sus países de origen.

- En los últimos años, las fuerzas armadas norteamericanas han sido, con mucho, el componente gubernamental más activo en Asia. De forma discreta y metódica ha desarrollado unas relaciones de trabajo cada vez más cercanas a los Gobiernos asiáticos, a la vez que se esforzaba por fortalecer la estructura de alianzas de EEUU en Asia. La capacidad de las fuerzas armadas norteamericanas para ponerse a la cabeza, de forma rápida y efectiva, de los esfuerzos multilaterales para paliar el sufrimiento de los millones de asiáticos afectados por el desastre del *tsunami* de diciembre de 2004, tuvo como base las relaciones y la confianza forjada en los últimos años por los altos cargos militares de EEUU entre los Gobiernos asiáticos.

- Asia sigue considerando al Gobierno de EEUU responsable de gestionar y asegurar que los tres principales puntos candentes de la región no entren en guerra. Estos tres focos de tensión son: la crisis causada por el programa de armas nucleares de Corea del Norte, el conflicto entre Taiwan y China y el conflicto entre la India y Pakistán sobre Cachemira. En general, la labor de EEUU se considera positiva.

- El Gobierno norteamericano ha desarrollado una posición más activa y positiva con respecto a los grupos multilaterales en Asia, especialmente la ASEAN, apoyando firmemente el Foro Regional de la ASEAN (ARF), el primer foro regional para el diálogo en materia de seguridad. A su vez, la Administración Bush apoyó enérgicamente la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En noviembre de 2005, el presidente Bush comenzó a utilizar la cumbre anual de dirigentes de la APEC para establecer encuentros multilaterales de carácter anual con los dirigentes de la ASEAN que asisten a ella. En este encuentro, los dignatarios lanzaron una asociación preferente EEUU-ASEAN, que comprendía un amplio abanico de medidas de cooperación económica, política y de seguridad. En julio de 2006 se firmó un Plan de Acción a cinco años para poner en marcha esta asociación. En 2002, los ministros de la ASEAN y su homólogo norteamericano refrendaron la *Enterprise for ASEAN Initiative* (EAI) en la importante área de comercio e inversión, que constituyó una hoja de ruta para pasar de los acuerdos marco de inversión y comercio bilaterales, de carácter consultivo, a los acuerdos de libre comercio, más vinculantes. Aunque EEUU ya había firmado acuerdos de inversión y comercio bilaterales con varios de los Estados miembros de la ASEAN, en agosto de 2006 acordaron de forma conjunta emprender el camino para concluir un acuerdo marco de

inversión y comercio regional ASEAN-EEUU. A su vez, la Administración Bush anunció en 2006 que nombraría un embajador para la ASEAN.

- Este éxito de la Administración Bush en mejorar las relaciones de su país con las grandes potencias de Asia ha fortalecido aún más el liderazgo de EEUU en la región. El hecho de que EEUU mantenga buenas relaciones tanto con Japón como con China al mismo tiempo es poco común. Igualmente, es un hecho sin precedentes que se haya constituido como potencia dominante en la zona meridional de Asia y que mantenga buenas relaciones tanto con la India como con Pakistán, al igual que con Beijing y Taipei simultáneamente.

- La política de EEUU con respecto a China, centrada en mantener una relación positiva a la vez que en mantener el equilibrio y a "cubrirse" contra las implicaciones negativas del auge del gigante asiático, ha contribuido a fortalecer el énfasis de Beijing en el "desarrollo pacífico" y a limitar sus antiguas objeciones y presiones contra los Gobiernos asiáticos, colaborando con EEUU en cuestiones delicadas. Las circunstancias imperantes en la relación sino-norteamericana han contribuido a desarrollar una relación más cercana entre EEUU y los países asiáticos más sensibles a las preferencias y presiones chinas (por ejemplo, Vietnam o Mongolia), especialmente en cuestiones tan delicadas como la cooperación militar y los intercambios de inteligencia e información relacionada.

La "cobertura" asiática

Parece haber una contradicción entre las valoraciones de un orden asiático centrado en una China en auge y el modelo regional imperante en la época posterior a la guerra fría, caracterizado por el surgimiento de numerosos Gobiernos asiáticos orgullosamente nacionalistas que buscan un mayor relieve pero que mantienen una cautelosa reserva contra las tendencias y potencias –incluida una Ghina en auge– que pudieran frenar su independencia y sus ambiciones nacionalistas. El orden asiático de la etapa posterior a la guerra fría ha presenciado una tendencia por parte de la mayoría de Gobiernos asiáticos a enfatizar sus ambiciones nacionalistas y su independencia, tratando de evitar las antiguas alineaciones estrechas y vinculantes en favor de diversos acuerdos con distintas potencias que favorezcan su seguridad y otros intereses estatales en medio de la incertidumbre del nuevo escenario regional. Por una parte, los Gobiernos asiáticos –que intentan diversificar sus opciones internacionales e integrar a las fuerzas regionales en auge de acuerdo con sus intereses nacionales– han acogido de buen grado el enfoque complaciente y generalmente constructivo adoptado por China con respecto a sus vecinos. Por otra parte, y como respuesta a la creciente influencia de China, estos mismos Gobiernos asiáticos están tomando medidas para cooperar entre ellos, así como con otras potencias no asiáticas, especialmente con EEUU, con el fin de proteger sus intereses e independencia ante el papel creciente de Beijing en los asuntos regionales. Ambas tendencias –la cooperación e integración con China por un lado, y el trabajo conjunto entre estas regiones, EEUU y otras potencias para protegerse contra las posibles implicaciones negativas del auge chino por otro– se han visto reforzadas en los últimos años conforme ha aumentado la prominencia china en los asuntos regionales. La conclusión que puede derivarse es que muy pocos mandatarios o Estados asiáticos parecen estar dispuestos a adherirse a un orden liderado por China en Asia, y que el auge de la República Popular les da razones añadidas para sostener y desarrollar unas relaciones estrechas con EEUU y otras potencias que puedan beneficiarles, al protegerles contra la gran influencia china en los asuntos asiáticos.

Las autoridades asiáticas consultadas durante las entrevistas privadas realizadas en el período 2004-2006 se mostraron de acuerdo en que el auge de China incentiva a la mayoría de Gobiernos asiáticos a maniobrar y cubrirse con otras potencias, incluido EEUU, para preservar su independencia y libertad de acción. Estos dirigentes dejaron claro que sus Gobiernos se cubrían a su vez contra EEUU y otras potencias, aunque recientemente el foco de atención ha sido el auge chino. Los Gobiernos asiáticos tienden a cooperar cada vez más con Beijing en áreas de interés común, aunque también trabajan cada vez más en otras direcciones, y con frecuencia dirigen sus esfuerzos a fortalecer las relaciones con EEUU para preservar su libertad de acción y otros

intereses ante el auge de China. En un orden asiático caracterizado por la fuerte influencia y el poder continuado de EEUU en cuestiones económicas y de seguridad, el hecho de que los Gobiernos asiáticos acudan a dicha cobertura se añade a los factores que descartan el dominio y liderazgo chino en Asia y refuerzan el papel protagonista de EEUU en la región.

Conclusión: Las principales deducciones que pueden extraerse de este análisis son:

- Aunque la influencia de China está aumentando en Asia, la zona donde siempre ha ejercido una mayor influencia, aún presenta unas limitaciones y debilidades importantes. Beijing tiene por delante un largo camino por recorrer para poder competir por el liderazgo regional.
- El poder y los intereses de EEUU y de la mayoría de Gobiernos asiáticos actúan en contra del gigante asiático, con el objetivo de que nunca consiga el dominio en Asia.
- La imagen de EEUU en Asia se ha deteriorado en los últimos años y su política exterior sigue siendo ampliamente criticada. Sin embargo, la habilidad y disposición norteamericana para actuar como garante de la seguridad en la región y como socio económico vital continúan siendo fuertes y constituyen una razón sólida a favor de la continuidad de su liderazgo en la región. Además, según los funcionarios asiáticos entrevistados entre 2004 y 2006, la influencia y el poder de Washington en la región no ha disminuido.
- La mayoría de Gobiernos asiáticos maniobran por cubrirse contra el auge de China y consideran una fuerte presencia de EEUU en Asia de importancia fundamental y tranquilizadora.

Robert G. Sutter
Profesor de la School of Foreign Service, Universidad de Georgetown, Washington DC