

Área: Asia/Pacífico- ARI Nº 179/2004
Fecha 18/11/2004



Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿el final de la luna de miel?

Pablo Bustelo *

Tema: EEUU y China han vivido una auténtica luna de miel desde finales de 2001, principalmente como consecuencia del acercamiento de las dos potencias en la lucha internacional contra el terrorismo. Sin embargo, las cosas podrían cambiar en el segundo mandato del presidente Bush. Pekín muestra cada vez más descontento ante, entre otros asuntos, lo que considera “duplicidad” de Washington en la cuestión de Taiwan y teme que EEUU esconda realmente, tras su retórica amistosa, una “estrategia de contención de China”. Por parte de Washington, no cabe descartar, después de la rotunda victoria de Bush y de la sustitución de Colin Powell por Condoleezza Rice, un endurecimiento de la política con China, en asuntos como Taiwan, Hong Kong, los derechos humanos, las relaciones comerciales bilaterales y la crisis nuclear con Corea del Norte, entre otros.

Resumen: En primer lugar, este análisis expone las manifestaciones principales de la creciente irritación de China con EEUU y explora la posibilidad de que la política de Washington con Pekín cambie tras la contundente victoria de Bush en las elecciones presidenciales y la posterior dimisión de Colin Powell. En segundo término, repasa los contornos de la cuestión de Taiwan, que sigue siendo el principal irritante en las relaciones bilaterales. Finalmente, valora hasta qué punto la cada vez mayor proyección internacional de China podría entrar a medio plazo en conflicto con los intereses estratégicos de EEUU.

Análisis: La segunda administración Bush podría suponer un alejamiento entre EEUU y China, tras la luna de miel que Washington y Pekín han vivido entre 2001 y 2004. Como es bien sabido, tras el 11-S se produjo un claro acercamiento entre ambas potencias, hasta el punto de que en los dos últimos años se llegó a decir que las relaciones bilaterales estaban viviendo su mejor momento desde la histórica visita de Nixon a Pekín en 1972. No obstante, también es conocido que ese acercamiento se había producido en asuntos relativamente secundarios para China (como la lucha internacional contra el terrorismo) y no en los principales (como Taiwan) y que, por tanto, no era del todo estable.

Lo novedoso de los últimos meses es la posición cada vez más crítica de China con respecto a la administración estadounidense así como, tras la contundente victoria de Bush en las elecciones presidenciales, la posibilidad de que EEUU endurezca su política respecto de China. El principal irritante de las relaciones bilaterales es naturalmente Taiwan pero existe también una tendencia más profunda en China (su creciente proyección exterior), que podría entrar en conflicto con los intereses estratégicos de EEUU.

* Pablo Bustelo
Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

Las crecientes críticas de China

Existe una cada vez mayor insatisfacción china con respecto a EEUU. Además, lo que es aún más destacable, esa insatisfacción empieza a ser expuesta públicamente.

En primer lugar, hay que mencionar la posición más crítica con Washington del *Leading Group on Foreign Affairs* (LGFA) del Partido Comunista Chino, que ha empezado desde hace meses a definir a EEUU como una potencia “en la que se no se puede confiar” y como un “ejemplo de duplicidad”. Para el LGFA, no se podría confiar en EEUU porque Washington habría roto unilateralmente el acuerdo implícito que se selló desde finales de 2001: el apoyo chino a la guerra contra el terrorismo en Afganistán e Irak y a la resolución de la crisis nuclear con Corea del Norte a cambio del compromiso estadounidense de frenar las tendencias independentistas de las autoridades de Taiwan. Las declaraciones oficiales de Washington serían engañosas, pues, tras la fachada de reafirmación de la política de “una sola China”, esconderían políticas encaminadas a apoyar el “separatismo” del presidente Chen Shui-bian. Igualmente, la posición oficial de que EEUU quiere fortalecer las relaciones económicas y la cooperación en la lucha contra el terrorismo con Pekín y de que desea una China “fuerte y próspera” esconderían una estrategia de contención de China en los planos militar (despliegue militar en algunos países vecinos de China, alianzas militares reforzadas con Japón y Australia), político (derechos humanos, Hong Kong, Taiwan) y económico (fricciones comerciales, discusiones sobre el tipo de cambio del yuan).

En segundo término, altos mandos del Ejército de Liberación Popular (ELP) han manifestado que el informe del Departamento de Defensa sobre las fuerzas armadas chinas (mayo de 2004) habría exagerado deliberadamente el potencial militar de Pekín con el fin de justificar la venta de más armas modernas a Taiwan. Es más, ese informe señala que Taipei podría ser capaz de disuadir un ataque de China si se dota de capacidad ofensiva, con amenazas creíbles sobre la población urbana o las obras de infraestructura del continente: “las capacidades asimétricas que Taiwan ya tiene o está adquiriendo podrían disuadir un ataque chino al hacerlo inaceptablemente costoso”. La cuestión es que el Departamento de Defensa no se manifiesta en ningún momento contrario a la adquisición por Taiwan de ese armamento ofensivo, lo que ha provocado una gran incomodidad en el ELP.

En tercer lugar, hay una creciente irritación en China con el dogmatismo desplegado por la administración Bush en las conversaciones a seis bandas con Corea del Norte. Como es sabido, EEUU se ha negado hasta el momento a negociar medidas simultáneas (desmantelamiento de los programas nucleares norcoreanos a cambio de ayuda energética y económica, así como de una garantía multilateral de seguridad). Esa negativa de Washington tiene, a ojos de Pekín, buena parte de culpa en el estancamiento de la crisis nuclear.

Finalmente, existen grandes diferencias estratégicas, que habían sido convenientemente ocultadas hasta ahora. La prensa oficial china publicó, justo el día anterior a las elecciones presidenciales en EEUU, un insospechado artículo de Qian Qichen, antiguo ministro de Asuntos Exteriores (el “padrino” de la apertura de China al mundo tras los acontecimientos de Tiananmen en 1989) y ex-viceprimer ministro. El artículo ha causado cierta inquietud en EEUU por su tono sorprendentemente crítico. En ese artículo Qian criticó la guerra de Irak al señalar que ha destruido la coalición internacional contra el terrorismo, hecho impopular a EEUU, incluso entre sus aliados europeos, y agravado los conflictos étnicos y religiosos en el mundo. También criticó la doctrina de la guerra preventiva, de la que dijo que “debería ser eliminada del diccionario de la seguridad nacional de EEUU”. Qian criticó igualmente la “doctrina Bush” de la “fuerza insuperable” para dominar el mundo como una “reliquia de la guerra fría”. Concluyó señalando que “los problemas y desastres a los que tiene que hacer frente EEUU no surgen de

amenazas de otros sino de su presunción y de su arrogancia”.

¿Hacia una nueva política de EEUU con China?

Por parte de EEUU, no hay evidentemente signo alguno de cambio en la política respecto de China (al menos hasta el momento), pero cabría esperar una mayor influencia de los *neocon*, tras la rotunda victoria de Bush, en la política exterior. La dimisión del Secretario de Estado Colin Powell y su sustitución por Condoleezza Rice pueden presagiar una pérdida de influencia de las posiciones moderadas en la política exterior de EEUU. La posición de los *neocon* con respecto a China es bien conocida: mayor apoyo político y militar a Taiwan, fortalecimiento de las relaciones con los aliados (Japón, Corea del Sur, Tailandia, Filipinas o Singapur), mejor despliegue militar de EEUU en Asia oriental, etc. Se trata de una posición que aboga en suma por el constreñimiento o incluso por la contención de China. No hay que olvidar que Rice fue quien escribió en 2000 en la revista *Foreign Affairs* que “China no es una potencia partidaria del *statu quo* sino una que querría alterar a su favor la balanza de poder en Asia. Esto por sí sólo hace de ella un competidor estratégico [de EEUU]”.

Además, en China esa posible mayor influencia de los *neocon* hace temer medidas “unilateralistas” con respecto a Sudán, Irán, Siria o incluso Corea del Norte. En particular, los intereses energéticos de China en Sudán e Irán y el consiguiente acercamiento político de Pekín a esos países contrastan con el enfrentamiento de Washington mantiene con ellos. Pese al reciente acuerdo nuclear de la UE con Irán, a China le preocupa que Washington pueda tomar medidas de fuerza contra Teherán.

Adicionalmente, es posible que exista en EEUU la percepción de que China no hace lo suficiente para presionar adecuadamente a Pyongyang y para reducir el déficit comercial bilateral de EEUU, mientras que empeora su gestión política en Hong Kong y, más en general, su situación en cuanto a derechos humanos.

El irritante de Taiwan

Para Pekín, los pasos progresivos realizados por el presidente Chen Shui-bian en dirección de la independencia se habrían vuelto “más serios y peligrosos”, lo que indicaría que Washington no hace lo suficiente para frenar esa tendencia.

Las autoridades de Taiwan han dado en efecto pasos importantes en tres direcciones. En primer lugar, las reformas constitucionales en curso, aunque no incluyen directamente cuestiones de soberanía, tal y como Chen Shui-bian había prometido en su discurso de toma de posesión en mayo, hacen que deban ser sometidas a referéndum y abren quizá la puerta a una futura redefinición de la soberanía de la “República de China”. En segundo término, se está discutiendo una eventual compra de armas a EEUU, que, con un presupuesto de 18.200 millones de dólares, incluirían submarinos, baterías Patriot anti-misiles PAC-3 y aviones de combate anti-submarino. Washington justifica esas ventas con los argumentos de que la *Taiwan Relations Act* (1979) obliga a EEUU a ayudar a Taiwan a “defenderse a sí mismo” y de que la correlación de fuerzas en el Estrecho se está desplazando a favor de China. En tercer lugar, Taipei ha hecho pública su preocupante “estrategia del escorpión” en caso de que Taiwan fuera objeto de una agresión por parte de China: en septiembre pasado, el primer ministro, Yu Shyi-kun, manifestó que la isla necesitaba una capacidad de disuasión que le permitiese contraatacar con misiles y aviones y citó expresamente objetivos como Shanghai y la presa de las Tres Gargantas. Para China, el problema es que no está claro si Washington apoya o no en Taiwan un cambio constitucional profundo, la compra de armamento sofisticado y la estrategia de disuasión con armas ofensivas.

Si a lo anterior se suma el apoyo de EEUU al ingreso de Taiwan, como miembro observador, en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la insuficiente presión de Washington sobre Taipei para que reanude el diálogo a través del Estrecho, la conclusión para China es que EEUU puede estar defendiendo en realidad las pretensiones independentistas de Taiwan.

Es más, algunas declaraciones demasiado conciliadoras con Pekín de Colin Powell en su visita a China de octubre pasado podrían quizá sugerir que el Secretario de Estado quiso contrarrestar lo que podría ser, a partir de ahora, una política más agresiva de la Casa Blanca. En esa visita, Powell hizo dos afirmaciones imprevistas: (1) que la política de EEUU es que Taiwan no es independiente ya que no disfruta de soberanía como nación; y (2) que la política de EEUU es que “ninguna de las partes adopte medidas unilaterales que pongan en peligro el resultado, [que es] una reunificación que todas las partes buscan”. Aunque la segunda afirmación fue corregida poco después por el Departamento de Estado (que señaló que Powell realmente quiso decir “resolución” en vez de “reunificación” y reafirmó la política de que EEUU se limita a apoyar una solución pacífica al conflicto, sin tomar partido por ningún resultado), la primera se mantuvo y fue la declaración más contundente a ese respecto hecha por la administración Bush hasta la fecha.

La cuestión de Taiwan podría complicarse. Por ejemplo, si las próximas elecciones parlamentarias en Taiwan (11 de diciembre) dan lugar a un aumento del peso de la coalición gobernante, el presidente Chen Shui-bian podría sentirse legitimado para tomar más iniciativas en contra de los deseos de Pekín. China podría impacientarse si no se retoman pronto las conversaciones a través del Estrecho. Washington podría seguir promoviendo la venta de armamento sofisticado a Taiwan e incluso podría ser más tibio en cuanto a la eventual independencia de Taiwan (por ejemplo, volviendo a la política anterior a diciembre de 2003, en la que se decía que EEUU “no apoyaba”, en vez de “se oponía a”, la independencia).

Sin embargo, es de suponer que imperará la cordura y que EEUU seguirá defendiendo la política estricta de “una sola China” (es decir, rechazando de plano la independencia de Taiwan) y oponiéndose a cualquier medida unilateral por cualquier parte que altere el *statu quo*. Washington también debería evitar un aumento de sus vínculos militares con Taiwan (incluyendo la venta de armas sofisticadas, especialmente si tales armas son de tipo ofensivo) que resulte excesivo para China. En términos más generales, EEUU haría bien en reafirmar la política de ambigüedad estratégica (es decir, no aclarar en qué circunstancias defenderá Taiwan, o en otros términos, abstenerse de decir si defenderá o no a Taiwan, para evitar tanto el uso de la fuerza por parte de China como provocaciones innecesarias por parte de Taiwan).

La mayor proyección exterior de China

El creciente peso de China en el mundo ha dado lugar a la teoría del “ascenso pacífico” (*heping jueqi*) que básicamente responde a la voluntad de Pekín de que EEUU no perciba como una amenaza el auge económico, político e incluso militar de China. Quizá haya pasado ya el tiempo en el que, en aras de no molestar a EEUU, Pekín se abstenía de criticar el “neo-imperialismo” de Washington. Las razones podrían ser meramente coyunturales, pero no cabe descartar la posibilidad de que los líderes chinos hayan llegado a la conclusión de que el choque con EEUU es inevitable y que de lo que se trata es de gestionarlo adecuadamente.

El ascenso de China se manifiesta en muy diferentes aspectos. Sus necesidades energéticas han llevado a Pekín a concluir acuerdos con Sudán, Egipto, Kazajstán, Gabón, Argelia e Irán, entre otros países, para el suministro de petróleo y gas natural. La cooperación china con Sudán e Irán, en particular, levanta ampollas en Washington. En

otro orden de cosas, la presencia militar estadounidense en varios países del entorno de China no parece haber reducido las pretensiones de Japón de tener una política de defensa más activa. Además, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) no es sólo una manifestación de la voluntad de China de contribuir a la lucha contra el terrorismo internacional sino también una forma de contrarrestar el peso militar de EEUU en algunos de sus vecinos (no sólo en Afganistán y Pakistán, sino también en Kazajistán y Kirguistán, miembros éstos de la OCS). De igual modo, la oposición de EEUU al eventual final del embargo de armas de la UE es percibida como un intento por Washington de frenar la modernización militar de China.

Los intereses de China podrían chocar con los de EEUU particularmente en dos frentes: la cada vez más contundente política de defensa de Japón y la presencia de tropas estadounidenses en varios países vecinos de China, tanto en el Oeste como en el Este.

Conclusiones: Pese a que el ya saliente Secretario de Estado Colin Powell ha vuelto a señalar recientemente que las relaciones entre EEUU y China viven el “mejor momento de los últimos treinta años”, lo cierto es que se ciernen serios nubarrones en tales relaciones. Si se rompe el acuerdo implícito al que Washington y Pekín llegaron desde finales de 2001 (apoyo de China a la lucha contra el terrorismo internacional y a la resolución de la crisis con Corea del Norte a cambio de la presión de EEUU para frenar las aspiraciones independentistas de Taiwan), como consecuencia del descontento de una parte o de las dos, el resultado podría ser un deterioro notable en las relaciones bilaterales.

Es cierto que las consideraciones estratégicas deberían primar sobre los criterios políticos a corto plazo. Además, una relación sólida no tiene por qué carecer de conflictos y de diferencias de opinión, sino precisamente ser una que soporte desencuentros ocasionales. El problema es justamente que la relación bilateral entre China y EEUU, a pesar de las declaraciones oficiales, aún no es lo suficientemente sólida.

Pablo Bustelo

Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid