

La política exterior de EEUU hacia China y la dinámica de seguridad en Asia: impacto regional y global

DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA
Profesor Contratado Doctor
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. LA “CREACIÓN” DEL MODELO DE DISTENSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN OBAMA. 1.1. *Los planteamientos originales de política exterior de la administración Obama: ¿cambio y continuidad?.* 1.2 *El modelo de la distensión y la doctrina nixon en la política exterior de EEUU de la administración Obama.* 2. LA APROXIMACIÓN NEO-NIXONIANA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA. 2.1. *La doctrina Obama como continuidad de la doctrina Nixon.* 3. LA POLÍTICA DE ALIANZAS COMO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA. 3.1. *Aspectos teóricos del análisis del sistema internacional y de las alianzas.* 3.2. *La estructura del sistema internacional y su impacto en la concepción de la política exterior de la administración Obama.* 4. LA POLÍTICA DE REFORZAMIENTO DE ALIANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y EL DILEMA DE SEGURIDAD EN ASIA: LA CREACIÓN DEL PIVOT TO ASIA. 4.1. *El modelo del dilema de seguridad y la política de alianzas.* 4.2. *El origen del pivot to Asia y las teorías de la “amenaza china” y el “ascenso pacífico”.* 4.3. *El debate sobre la “amenaza china”, el “ascenso pacífico” y la “pax sinica”.* 4.4. *La “comunidad de destino compartido”.* 5. EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PIVOT TO ASIA: VIRTUDES Y PROBLEMAS. 6. CONCLUSIONES.

RESUMEN. EEUU ha estado en un proceso de *externalrebalancing* clásico, reforzando sus alianzas en las áreas prioritarias como Europa y Asia. La expectativa es que, ante una reducción de los problemas económicos y presupuestarios, las opciones de *internalrebalancing* han aumentado. A

pesar de la reafirmación de ciertos aspectos nixonianos en la política exterior, los factores más relativos a su modelo de Neo-Distensión no han funcionado, llevando a difíciles expectativas a largo plazo. Esto ha llevado a un reforzamiento de las alianzas en Asia y a una reasunción de las políticas de disuasión, de rearme y modernización en la política de defensa.

ABSTRACT. The United States has been in a process of external rebalancing, strengthening its partnerships in priority areas such as Europe and Asia. The expectation is that, with a reduction of economic and budget problems, internal rebalancing options have increased. While reaffirming certain aspects of a Nixonian foreign policy, the factors most related to this model Neo-Detentemento del did not work, leading to difficult long-term expectations, producing a strengthening of the alliance in Asia and a resumption of deterrence policy, rearmament and modernization of defense policy.

Palabras clave. Estados Unidos, Europa, Administración Obama, Política exterior, política de seguridad, alianzas.

Keyword. United States, Europe, Obama Administration, foreign policy, security policy, alliances.

“Mientras la tradición occidental valoraba el choque de fuerzas decisivo que ponían de relieve las gestas heroicas, el ideal chino hacía hincapié en la sutileza, la acción indirecta y la paciente acumulación de ventajas relativas”.

Henry Kissinger. China. 2012, p. 42.

1. LA “CREACIÓN” DEL MODELO DE DISTENSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

A pesar de los cambios y la energía empleadas en el diseño de una nueva aproximación para la política exterior de EEUU por parte de la Administración Obama, esta se ha visto constreñida por sus intereses vitales globales, el impacto de la recesión en la estabilidad, y la dinámica producida tanto por la fluidez de un sistema internacional cambiante como por la continuidad de algunas de las políticas llevadas a cabo por la Administración Bush¹. Ya durante la campaña electoral, y en su discurso de toma de posesión, el presidente Obama reafirmaba que la nueva Administración de EEUU se enfrenta, amén de desafíos regionales de primera magnitud como Rusia, China e Irán, a tres amenazas globales para su seguridad nacional y para el mantenimiento de

1. GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. EEUU y las prioridades de política exterior de la Administración Obama. DT 16/2009 - 26/03/2009.

la seguridad del sistema internacional: (1) la Guerra Global contra el Terror (Global War on Terror, GWOT) en su versión *Long War*, con la pacificación de Afganistán como campo de batalla principal, pero sin olvidar el resto de los escenarios tales como el Sahel y el Cuerno de África; (2) la proliferación de armas de destrucción masiva, sobre todo evitando que lleguen a manos de organizaciones terroristas, pero también que Estados como Irán o Corea del Norte lleguen a desarrollar programas de armamento nuclear (a la vez, no hay que olvidar el futuro de los acuerdos de desarme START con Rusia, el Tratado de No Proliferación y la sanción final del tratado CTBT); y (3) el cambio climático, relacionado con el desarrollo de energías alternativas y la reducción de la dependencia de las exportaciones de petróleo, pero visto como una amenaza a la seguridad nacional:

“Recall that earlier generation faced down fascism and communism not just with missiles and tanks, but with the sturdy alliances and enduring convictions. They understood that our power alone cannot protect us, nor does it entitle us to do as we please. Instead they knew that our power grows through its prudent use; our security emanates from the justness of our cause, the force of our example, the tempering qualities of humility and restraint”².

Sin embargo, EEUU se enfrentaba no sólo la recuperación de su reputación y liderazgo internacional sino a una serie de problemas y amenazas difíciles de evaluar por su importancia y complejidad: un nuevo y cambiante sistema internacional, la economía internacional en crisis, el sistema institucional multilateral y las amenazas a la seguridad internacional. El nuevo sistema es más anárquico, con diferentes parámetros a los de la Guerra Fría, y a los de las Post-Guerra Fría, con una distribución diferente y asimétrica del poder y de las capacidades a nivel global y transatlántico que han transformado el sistema internacional, más que en un sistema no-polar³, en un tipo de “complejo de unipolaridad-multipolaridad”⁴, que ya era percibido tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, pero que se afirmará con total claridad tras la crisis de Irak de 2003 y que se distingue por una serie de parámetros diferenciadores y determinantes del nuevo equilibrio de poder internacional:

- En palabras de Henry Kissinger, el centro de gravedad de los asuntos mundiales pasa del Atlántico a Asia-Pacífico
- Aún se mantiene una preeminencia y superioridad militar de EEUU.

2. *Ibidem*.

3. Véase HASS, R. “The Age of Nonpolarity”, *Foreign Affairs*, May-June 2008.

4. HUNTINGTON, S. P. “The Lonely Superpower”. *Foreign Affairs*. March/April 1999.

– Hay un creciente concierto de grandes potencias en un nivel económico: EEUU, China, la EU, Japón y algunos países en rápido desarrollo (por ejemplo, Brasil, Rusia y la India).

– Hay un debilitamiento alarmante de la preeminencia normativa⁵ de EEUU (o de su *softpower*, en términos de los conceptos establecidos por Joseph Nye⁶).

La Administración Obama en principio estará condicionada por la política exterior de la Administración Bush. No tanto por los parámetros que se establecieron en sus primeros cuatro años, sino por las “correcciones” realizadas en su segundo mandato, mucho más realista y multilateral, y que abandonó el unilateralismo de su primera Administración una vez que se produjo la salida del gobierno de casi todos los neoconservadores. Sin embargo, se crearon unas expectativas de rápida mejora y cambio que preocupaban en Washington, ya que esta situación ejercía una presión adicional sobre la nueva Administración. Los factores internos en EEUU (económicos y sociales) y la presión de las dinámicas del sistema internacional representaban unos obstáculos formidables para la elaboración de un nuevo planteamiento en la política exterior, e incluso la narrativa que se iba a crear para ese diseño iba a llegar a ser otro obstáculo más. Sin embargo, las virtudes del diseño en cierta manera iban a permitir sobrevivir el planteamiento general en su afición más realista.

1.1. LOS PLANTEAMIENTOS ORIGINALES DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA: ¿CAMBIO Y CONTINUIDAD?

En un primer momento, las ideas básicas del pensamiento en política exterior para EEUU en la Administración Obama podrían encontrarse en la llamada *Phoenix Initiative*, creada por un grupo de académicos pro-demócratas que publicaran en julio de 2008 el informe *Strategic*

5. Véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. UNISCI Papers, nº 23-24, Madrid. 2002. Sobre una discusión más amplia, véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. “EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989-92” tesis doctoral, Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, UCM, Madrid, junio 2001. pp. v y ss.

6. NYE, J. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990; NYE, J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

*Leadership: Framework for a Twenty-first Century National Security Strategy*⁷, que era en cierta manera una respuesta al neoconservador *Project for a New American Century*. Este grupo está formado por una serie de profesores e investigadores, algunos de ellos con experiencia en la Administración Clinton y que ejercerán responsabilidades en la Administración Obama. El informe está prologado por Susan Rice, que sería embajadora ante la ONU y ahora consejera de seguridad nacional, que fue su consejera de política exterior en la campaña presidencial, que ya trabajó en la Administración Clinton en el Consejo de Seguridad Nacional y después como secretaria de Estado Adjunta en Asuntos Africanos. El informe se distingue por querer establecer una nueva aproximación para la política exterior de EEUU: apartarse de los conceptos de Contención, Compromiso y Ampliación (Containment, Engagement, and Enlargement), y, en palabras de Rice, acabar con “las dicotomías entre políticas de poder realistas e idealismo liberal”. Se considera la interconexión e interdependencia global y la difusión de poder como parámetros básicos del sistema internacional y, desde esta reflexión, EEUU no debería de ser siempre el líder en todas las iniciativas y su conducta debería estar conducida por los intereses norteamericanos, sobre todo cuando son parte de intereses comunes que pueden atraer a otros a colaborar, a través de un “Liderazgo Estratégico” (Strategic Leadership). Esta nueva doctrina tiene grandes dosis de pragmatismo en cuanto a buscar “acciones efectivas” pero mantiene ecos del Compromiso Selectivo (Selective Engagement) de la Administración Clinton y de doctrinas como la Doctrina Weinberger, donde EEUU debería solo actuar en situaciones donde los intereses vitales estén en juego y los objetivos sean claros y precisos. Además, mantiene posturas clásicas como una diplomacia fuerte, unas fuerzas armadas *state-of-the-art*, la recuperación y fortalecimiento económico y la promoción de la democracia y los derechos humanos. Robert Gates, a la sazón secretario de defensa, se pronunciaba también en esta línea: “the United States is the strongest and greatest nation on earth, but there are still limits on what it can do. The power and global reach of its military has been an indispensable contributor to world peace and must remain so. But not every outrage, every act of aggression, or every crisis can or should elicit a US military response”⁸.

7. Center for a New American Security. “Strategic Leadership: Framework for a Twenty-first Century National Security Strategy”, A Phoenix Initiative Report, July 2008.

8. GATES, R. “A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age”, *Foreign Affairs*, January-February 2009.

En este sentido, ofrece el informe cinco prioridades estratégicas, de las cuales las tres primeras sólo se pueden solucionar con la cooperación de gobiernos y organizaciones internacionales: terrorismo, proliferación nuclear y cambio climático y dependencia del petróleo. Estas son las prioridades que estableció el presidente Obama en su campaña electoral y en su discurso de toma de posesión. Las otras dos serían áreas prioritarias: Oriente Medio y Asia Oriental, aunque la primera lo haya sido enfocada en el tema de la retirada de Iraq y el programa nuclear iraní más que en relación al conflicto palestino-israelí. Paradójicamente, la Administración Clinton y la Administración Bush ya habían comenzado a dar pasos en la evolución doctrinal de la política exterior norteamericana debido a los cambios estratégicos fundamentales tras la Guerra Fría, sobre todo con la estrategia de Compromiso y Ampliación (Engagement and Enlargement) y a través de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, que comenzó la sustitución de los conceptos de Disuasión (Deterrence) y Contención (Containment) por Defensa (Defense) y Compulsión (Compellance), en gran medida influenciado por el análisis que se había hecho a finales de los años 90 y el impacto de los atentados del 11 de septiembre. En este sentido, Peter Rodman, secretario de Defensa Adjunto para Asuntos de Seguridad Internacional en la primera Administración Bush, escribía en 1999: *“Most of the world’s other major powers have made it into a central theme of their foreign policy to attempt to build counterweights to American power. This is in fact one of the main trends in international politics today”*⁹. El vicepresidente Joseph Biden, en la 45ª Conferencia de Seguridad de Munich, dejó claro, sin embargo, que EEUU abandona como doctrina de política exterior la Doctrina Bush de acciones anticipadas (preemptive actions)¹⁰. Sin embargo, factores de política interna, la *Realpolitik* y el pragmatismo actuaron en la elección del equipo de política exterior y de seguridad nacional¹¹. Este realismo también se puede apreciar en las confirmaciones de Hillary Clinton como secretaria de Estado e, incluso de la propia Susan Rice como embajadora ante la ONU. Clinton, por ejemplo, establece que la mejor forma de llevar a cabo los intereses de EEUU es enfrentarse a las amenazas globales con mecanismos globales y soluciones globales, a través del reconocimiento de la interdependencia y de la unión de principios y pragmatismo:

9. RODMAN, P. *Uneasy Giant: The Challenges to American Predominance*. Washington, Nixon Center 1999. p. 2.

10. “Remarks by Vice-President J. Biden at 45th Munich Security Conference on Security Policy. Office of the Vice-President. The White House”, 7/II/2009.

11. En este sentido véase MANN, J. *The Obamians*. Viking. NY. 2012.

The President-Elect and I believe that foreign policy must be based on a marriage of principles and pragmatism, not rigid ideology... Our security, our vitality, and our ability to lead in today's world oblige us to recognize the overwhelming fact of our interdependence"¹².

En este sentido, tanto Clinton como Rice apoyaban el uso de Naciones Unidas y de las instituciones internacionales, pero establecen que de no ser esto posible trabajarán con coaliciones de aliados y tampoco descartarán el uso de la fuerza militar si fuera necesario. Esta postura la reafirmó Biden en Munich, declarando que EEUU actuará de manera conjunta siempre que sea posible pero que cuando no lo sea lo hará solo. Sin embargo, tanto él como Gates han dejado claro que EEUU no tendrá como objetivo de su política exterior el cambio de régimen¹³. Clinton lanzó un mensaje claro en su primer viaje a Asia, sobre todo hacia Japón y Corea del Sur, pero también para aliados europeos y otras potencias: si se desea un EEUU multilateral, los aliados deberán participar más en las operaciones multilaterales¹⁴. Como candidato, Obama ya establecía la GWOT como una de las prioridades de su política exterior, aunque no hasta avanzado 2008 estableció Afganistán como el frente principal de este esfuerzo. Esta posición la reafirmó ya en su discurso de toma de posesión casi nada más comenzar: en el segundo párrafo, tras los agradecimientos, ya establece que "*Ournationis at waragainst a far-reachingnetwork of violence and hatred*". En este sentido, mantiene la condición de EEUU realizada por el presidente Bush en su discurso del Estado de la Nación de 2002, de que el país había sido atacado y estaba en guerra. Desde aquí, la Administración Bush desarrolló el concepto de GWOT, que ha mantenido tres objetivos fundamentales: (1) los grupos terroristas; (2) la proliferación de armas de destrucción masiva; y (3) los llamados *RogueStates*-Irak, Irán, Corea del Norte, Siria y Libia. En esta línea se movió, no obstante, la crítica de la excesiva militarización de la política exterior y de la política en Afganistán¹⁵, como la manifestación de una limitación para la capacidad de manobra del presidente. Sin embargo, la prioridad de la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de WMD tiene una interpretación diferente, desligada de la retórica y la práctica de la "expansión de la democracia" y una priorización de los objetivos con intento de redefinición de su significado,

12. "Statement of Senador Hillary Rodham Clinton. Nominee for Secretary of State. Foreign Relations Committee. US Senate", 13/I/2009, p. 3.

13. "The United States is unlikely to repeat another Iraq or Afghanistan-that is, forced regime change followed by nation building under fire". GATES, *op. cit.* nota 8.

14. "Secretary of State Hillary Rodham Clinton The US and Japan: Collaborating to Address Global Concerns. Remarks upon arrival in Tokyo, Japan", Tokio, 16/II/2009.

15. Véase WOODWARD, B. *Obama's War*. New York, Simon and Schuster. NY. 2010.

aunque la unión de terrorismo-armas de destrucción masiva-*RogueStates* seguía siendo la concepción subyacente. Aunque Obama estableció durante la campaña presidencial un enfoque geopolítico a la GWOT, fijándolo principalmente en Afganistán-Pakistán, y en el peligro de la proliferación no tanto como amenaza estatal (misiles y armas NBQ) que respaldaban el desarrollo de sistemas BMD, sino como uso de estas armas por grupos terroristas. En este sentido, el *2010 Nuclear Posture Review* establecía casi como objetivo prioritario esta amenaza, con lo que políticamente permitía llevar a cabo una de sus iniciativas políticas y diplomáticas más importantes doblemente: la mejora de relaciones con Rusia (ResetButton) y la política de desarme nuclear, llevada a cabo a través de su discurso en Praga en 2009 con la idea de Zero Global y el reemplazo del acuerdo START¹⁶.

1.2 EL MODELO DE LA DISTENSIÓN Y LA DOCTRINA NIXON EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La Administración Obama creó un modelo de política exterior basado en la Distensión y la Doctrina Nixon con tres factores principales: la reducción de la intervención militar de EEUU, la mejora de relaciones con Rusia, la iniciativa diplomática con el uso del Smart Power. Al igual que la Administración Nixon y las subsiguientes administraciones norteamericanas se tuvieron que enfrentar con un cambio profundo en la estructura del sistema internacional y al síndrome Vietnam, creando la política de *Detente* y aplicando la Doctrina Nixon, la Administración Obama se enfrenta también a un sistema internacional cambiante y al síndrome Irak, que puede ayudar o paralizar a EEUU en situaciones de crisis a la hora del uso de la fuerza. Consistente con su visión del sistema internacional y de su política exterior, ha diseñado una doctrina para el uso de la fuerza militar por parte de EEUU. El problema es que esta etapa de *Détente* acabó llevando a la Doctrina Carter y una re-edición de la Guerra Fría. La política de *Detente* fue creada en un contexto de crisis económica, abandono del sistema Breton Woods y la crisis del petróleo, con la negociación sobre armas nucleares y biológicas, la creación de la CSCE, la apertura hacia China, la *vietnamización* y el fin de la guerra en Vietnam. Pero al cabo de 10 años terminó con la llamada Segunda Guerra Fría, el incremento del presupuesto de defensa

16. Remarks by Preseident Barak Obama. The White House. Office of the Press Secretary Hradcany Square, Prague, Czech Republic. April 5, 2009. Sobre la problemática que representa esta opción véase SCHELLING, THOMAS. "A world without nuclear weapons?". *Dædalus*. 138, 4, Fall2009. p. 125.

y la Doctrina Carter, tras la caída del Sha en Irán y la invasión soviética de Afganistán en 1979. Del mismo modo, en la lógica de un contexto de severa recesión económica y de altos niveles de deuda, una renegociación y reordenamiento del sistema económico y financiero internacional, altos precios del petróleo y materias primas, a grandes rasgos, la Administración Obama está diseñando una nueva *Détente*, sobre todo teniendo en mente a China, con los “nuevos centros de poder” y reafirmando su política de alianzas con la India-Japón-Corea del Sur-Australia en Asia, y la aproximación (ResetButton) hacia Rusia. Además establece una política de reducción de los arsenales nucleares junto con una agresiva política de no proliferación de armas de destrucción masiva en su política a largo plazo del “cero total”; la creación del G-20 y el re-equilibrio de otros foros internacionales; la *iraquización* y progresiva retirada de Irak; pero al mismo tiempo tiene que enfrentarse a toda una serie de crisis, con otro conflicto aún en desarrollo como en Afganistán, una guerra (secreta) en Pakistán, donde el régimen puede caer en manos de islamistas radicales, y la posibilidad de un Irán nuclear que lleve a la creación de una nueva Doctrina Carter, aunque ya no dirigida a la desaparecida URSS.

La visión del nuevo sistema internacional que reconoce la Administración Obama oficialmente en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, ya estaba indicada en un documento consensuado entre demócratas y republicanos en 2007. El llamado informe Armitage-Nye II, de febrero de 2007, titulado “The US-Japan Alliance: Getting Asia rightthrough 2020”, responde a la visión de continuidad en la defensa de los intereses vitales de EEUU en la política hacia Asia fuera cual fuese el resultado de las elecciones presidenciales de 2008. El informe realiza su análisis en función de la emergencia de grandes potencias: EEUU buscará acelerar el ascenso de potencias clave aliadas en Asia, (que no socaven la posición de EEUU) que establezcan centros de poder para constreñir cualquier intento hegemónico chino y permitan preservar la posición estratégica decisiva norteamericana en la zona. Entre otras cosas, se realiza un análisis del ascenso de China, India, Corea del Sur y Rusia hacia el 2020, incluyendo las dinámicas en Corea del Norte y en el sureste asiático. Desde este punto de vista, se establece que EEUU y Japón buscarán mejorar sus relaciones estratégicas con la India, promoviendo su status de gran potencia y su papel estratégico en la política asiática de EEUU. En este sentido, hay una admisión de una nueva estructura del sistema internacional, a través de la existencia de otros centros de poder en el nuevo centro de gravedad de la política internacional como es Asia-Pacífico. En gran medida, la Administración Obama se enfrenta a un sistema internacional en ciertos aspectos postwestfaliano: con ciertos actores estatales, grandes potencias celosas de su soberanía, pero tam-

bién con otros aspectos, como actores no estatales y ciertas dinámicas que realmente han convivido en el sistema internacional desde antes de la paz de Westfalia, en un contexto de procesos asimétricos de difusión de poder, globalización e interdependencia; con un sistema de gobernanza mundial deficiente y en reconstrucción.

Por parte de la Administración Obama hay un reconocimiento implícito del fin de la primacía de EEUU y de la Unipolaridad (cuya existencia era, por otra parte, virtual), aunque se siga manteniendo la supremacía militar estadounidense y una búsqueda de mejora del poder normativo norteamericano. Se ha dado prioridad a iniciativas como la creación del “Smart Power” y la desmilitarización de la política exterior de EEUU, dando un mayor protagonismo al Departamento de Estado y reduciendo el peso del Departamento de Defensa, política además llevada a cabo con entusiasmo por su secretario Robert Gates. En el fondo de esta postura subyace una visión de una estructura del sistema internacional multipolar estable basada en la legitimidad de las grandes potencias, una visión no ideológica que establece que EEUU no impondrá su modelo en el sistema internacional. Siguiendo esta estela, probablemente la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU ha respondido a las esperanzas de muchos gobiernos en cuanto al abandono de cierto lenguaje, pero también a la visión de las prioridades de seguridad y su tratamiento por parte de EEUU. Esto le producirá muchos menos problemas a algunos gobiernos europeos y asiáticos en términos de opinión pública, pero quizá los creará también desde un punto de vista estratégico a medio y largo plazo. Probablemente establece *de facto* y *de iure* la visión de la política exterior y de seguridad de EEUU menos “eurocéntrica” desde la Administración Nixon, con un análisis del sistema internacional que nos recuerda más al periodo entre guerras que a la post-Guerra Fría; esto es, una de las políticas más realistas y pragmáticas que EEUU ha establecido desde la *Détente*, la Doctrina Nixon y la “Tripolaridad” creada por Kissinger y el Presidente Nixon en los años 70 del siglo pasado, aunque también recibe una influencia de la estrategia de Compromiso Global (Global Engagement) de la Administración Clinton¹⁷.

2. LA APROXIMACIÓN NEO-NIXONIANA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACION OBAMA

El modelo de política exterior de la Administración Obama mantiene un gran parecido con el diseño que establecieron el Presidente Richard

17. President William Clinton: “A National Security Strategy for a Global Age”, Report to Congress (Washington D.C. December 2000).

Nixon y Henry Kissinger a partir de 1969, enfrentándose también al gran problema de tener una gran división social producida por un conflicto largo como Irak y como fue Vietnam. Como Nixon reconoció en 1971, EEUU no estaba en posición de mantener más tiempo su posición de primacía o predominio. La situación heredada, sobre todo por la guerra de Vietnam, pero también por el agotamiento del modelo original de la Guerra Fría, tanto estratégica como económica, necesitaba de un ajuste básico y el reconocimiento de una nueva estructura del sistema internacional. Nixon y Kissinger vislumbraban una estructura del sistema internacional multipolar estable basada en la legitimidad de Gran Potencia. En el fondo era una visión no ideológica que establecía que EEUU no impondría su modelo en el sistema internacional, y que abriría una era de negociación. Este modelo como se demostró, y como se ve en la actualidad, exigía entérminos de estabilidad estratégica, ignorar violaciones de derechos humanos en la URSS o China, o a nivel regional, inclinándose hacia Pakistán en vez de hacia la India. Incluso, en algunos casos podría significar limitar la ayuda a aliados en la periferia del núcleo duro de los dos bloques.

Los objetivos del modelo de la Distensión (Détente) son también muy similares a los de la Administración Obama: primero terminar la guerra de Vietnam, "Paz con Honor", pero a través de una política agresiva tanto militar como diplomática a través de las negociaciones de París, pero con la penetración en Camboya y los bombardeos masivos de Vietnam del Norte, mientras se reforzaba al régimen de Vietnam del Sur y se reducía la presencia de fuerzas norteamericanas progresivamente, salvaguardando la postura estratégica de EEUU en Asia y sus compromisos con sus aliados globalmente. Del mismo modo el Presidente Obama establecía como objetivo prioritario y regenerador de la situación interna de EEUU, incluso durante la campaña presidencial de 2008 tal como Nixon en 1968, la retirada de Irak, a través de una nueva estrategia ya puesta en marcha en la última administración Bush. El segundo de los objetivos de Nixon era la apertura hacia China, quizá el aspecto más audaz, que pondría en una situación complicada a la URSS en Asia y globalmente, y rompiendo, al menos *prima facie*, los principios ideológicos de la Guerra Fría. En este sentido, la política actual de "ResetButton" hacia Rusia ha ayudado a conseguir su apoyo en las operaciones en Afganistán y en el programa nuclear iraní, con ciertas concesiones en áreas vitales sobre todo en Europa y Asia Central, pero también en las políticas de reducción de armamento nuclear y de no proliferación de armas de destrucción masiva. El tercer objetivo era básicamente la estabilidad estratégica con la URSS a través de acuerdos como SALT (Limitación de Armamento Estratégico), el tratado ABM (prohibición de sistemas de

defensa antimisiles) y la Convención sobre Armas Biológicas, una vez que se había llegado al equilibrio nuclear y del *status quo* estratégico, incluyendo el reconocimiento legal de las realidades geopolíticas en Europa y Asia producidas por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Así, la Administración Obama ha buscado, con un agresivo movimiento de diplomacia pública, la iniciativa en la política nuclear y sobre armas de destrucción masiva, pero también a largo plazo para reducir las amenazas tanto por parte de estados como de actores no estatales, poniendo la presión en estados que buscan capacidad nuclear o que están desarrollando una política expansiva en su capacidad nuclear militar. Esto permitirá establecer una situación de estabilidad estratégica y la paridad nuclear con Rusia, confirmada por la Declaración Conjunta de 1 de abril de 2009 y la firma del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). Además esta postura incluiría la ratificación por el Senado norteamericano del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), un acuerdo sobre el plan conjunto propuesto por el Presidente en la Cumbre de Seguridad Nuclear de Washington, el apoyo a la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación y la formulación de la nueva política nuclear de EEUU a través de la revisión de la postura nuclear de EEUU (Nuclear Posture Review) en 2010. Finalmente el último objetivo fue el establecimiento de una política sobre el uso de la fuerza en política exterior. La Doctrina Guam, o Nixon como se le llamo después, vino a establecer más que una serie de criterios, una visión general sobre las intervenciones de EEUU en el nuevo contexto internacional de acuerdo a la política de la *Detente*, creando básicamente una aproximación selectiva (*selective engagement*) al uso de la fuerza militar: EEUU mantendrá todos sus compromisos establecidos en sus tratados; EEUU mantendrá su disuasión extendida a través de sus fuerzas nucleares; EEUU, en otros tipos de agresión, proporcionará asistencia económica y militar que sea requerida de acuerdo a los compromisos establecidos en los tratados. Pero se esperará que el estado amenazado asuma la responsabilidad en primer lugar de proporcionar las tropas para su defensa (en última instancia esto llevo a la "Vietnamización"). En este sentido, seguía la política del *New Look* de Eisenhower: limitar futuras intervenciones militares en áreas periféricas, sobre todo en Asia.

2.1. LA DOCTRINA OBAMA COMO CONTINUIDAD DE LA DOCTRINA NIXON

La Doctrina Obama es consistente con el diseño de política exterior establecido por la administración, pero no libre de problemas y contradic-

ciones: por ejemplo, en el caso de la Disuasión Extendida, desde el punto de vista de su nueva política declaratoria sobre el uso de fuerzas nucleares, tras la publicación del NPR de 2010; y sobre todo superar el síndrome Irak, tal como fue el caso con Vietnam. Aunque ya se pueden encontrar ideas en su libro *"The Audacity of Hope"* en 2006, es en el discurso del Presidente Obama en la base de los Marines de *Camp Lejeune* en Carolina del Norte en febrero de 2009 sobre la reducción y retirada de Irak donde se diseñan las primeras líneas básicas de la llamada Doctrina Obama. El discurso *"Responsibly ending the war in Irak"* establecía una reducción por fases de la presencia militar y las operaciones de combate de las fuerzas de EEUU, un refuerzo y traspaso de la autoridad a los iraquíes y una operación diplomática de re-aseguramiento a los aliados de la zona mientras se reenfochan las prioridades de la política de EEUU. En gran medida, son medidas que anunció Nixon en sus primeros discursos sobre la retirada de Vietnam y consistente con la Doctrina Guam de julio de 1969. Esta similitud se pueden observar un artículo del Secretario de Defensa Robert Gates en la revista *Foreign Affairs* en mayo de 2010, *"Helping others to defend themselves"*, en la que el mismo hace referencia a la propia Doctrina Nixon. Así, las medidas establecidas para la finalización de la intervención de EEUU en Irak son consistentes con la visión que la Administración Obama iba a establecer posteriormente en su política exterior. Quizá el aspecto más interesante es la creencia en una creciente multipolaridad del sistema internacional y que el uso de la fuerza debe ser multilateral con el uso de fuerzas norteamericanas sobre el terreno como última medida, aunque manteniendo la capacidad de actuar unilateralmente en caso de defensa de intereses vitales de EEUU. También hay un marco general teórico que envuelve la visión del Presidente Obama sobre el uso de la fuerza y que hizo público en su discurso de aceptación del Premio Nobel de la paz en diciembre de 2009, y que, en cierta manera, sorprendió por su franqueza al defender la concepción de la "Guerra Justa". Ésta está en gran medida ajustada a la idea que subyace la Doctrina Obama, sobre todo como mecanismo de intervención humanitaria: una acción establecida por la autoridad correcta, respaldada por la población y la opinión pública, con una causa justa (humanitaria si es posible), y con un uso proporcionado de la fuerza. Sin embargo, este diseño es situado en un contexto realista en cuanto a las posibilidades de reunir estos parámetros en el tipo de ecosistema de conflictos del nuevo sistema internacional, pero también en cuanto a la posibilidad de resolver algunos de ellos de forma pacífica:

"I face the world as it is, and cannot stand idle in the face of threats to the American people. For make no mistake: Evil

does exist in the world. A nonviolent movement could not have halted Hitler's armies. Negotiations cannot convince al Qaeda's leaders to lay down their arms. To say that force may sometimes be necessary is not a call to cynicism -- it is recognition of history; the imperfections of man and the limits of reason"¹⁸.

Esta justificación moral del uso de la fuerza parece reforzar los argumentos en la limitación del uso de la fuerza, pero también aquellos que defienden, no solo intervenciones humanitarias, sino aquellas basadas en los intereses de EEUU. Sin embargo, el contexto actual hace que la Doctrina Obama tenga una visión de intervención humanitaria. Aun así, tiene los mismos problemas con la intervención en Libia con la opinión pública y con el Congreso que tuvieron Nixon y Ford en casos como Camboya o Angola. La idiosincrasia del modelo Obama, al igual que el de Nixon, hace necesario una mayor centralización de la capacidad de decisión y flexibilidad de acción de la presidencia, que choca con unos Congresos controladas por republicanos y demócratas en cada caso histórico. El caso de Libia sería la quita esencia de la Doctrina Obama: se consiguió la imposición de sanciones, una zona de exclusión aérea a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, una coalición internacional, llevado a cabo la Operación *Odyssey Dawn*, que destruyó las defensas antiaéreas y centros de mando y control, deteniendo la toma de Bengasi y la protección de civiles y las fuerzas rebeldes, permitiendo las operaciones militares contra las fuerzas del Coronel Gadafi. Todo ello sin utilizar fuerzas norteamericanas sobre el terreno, y traspasando la responsabilidad de la operación a la OTAN. Esta intervención, en gran medida resistida por el Presidente Obama, pero urgida por el Departamento de Estado, la secretaria Hillary Clinton y la embajadora ante la ONU Susan Rice, cumplía todos los *tests* requeridos, y sobre todo que el uso de la fuerza fuera el último recurso¹⁹. La Administración Obama, consu apoyo y no intervención directa en los procesos de cambio que se están produciendo en el Norte de África y Oriente Medio, no podía en un primer momento intervenir en Libia, y menos militarmente, y solo lo haría ante el cumplimiento de todas las condicion es establecidas en la Doctrina Obama. Sin embargo, y extrañamente, esta doctrina tiene un gran parecido a la Doctrina Weinberger, establecida por el Secretario de Defensa

18. "Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize at Oslo, Norway", The White House, (Washington, D.C. 10 de Diciembre, 2009).

19. "President Obama address on Libya at the National Defense University", (Washington D.C., 28 de Marzo, 2011).

Caspar Weinberger en la primera Administración Reagan en 1984. Lo único que parece diferenciarlas es el componente de intervención humanitaria, pero, en general, la Doctrina Obama parece que no se va a aplicar solo en estos casos. Weinberger establecía una serie de test que debía de pasar cualquier operación que entrañara el uso de la fuerza por parte de EEUU, y con consideraciones muy estrictas en el caso de involucrar a fuerzas norteamericanas sobre el terreno: EEUU no mandará tropas a ultramar a menos que intereses vitales de estén en peligro; si se decide emplear tropas, se deberán definir claramente los objetivos políticos y militares; La relación entre las fuerzas empleadas y los objetivos a alcanzar deben ser reajustadas y revisadas si es necesario en función de la variación de las condiciones del conflicto; antes de enviar tropas, habrá la seguridad razonable de un fin temporal para las operaciones; el empleo de las tropas norteamericanas debe ser el último recurso. En este caso, Weinberger lo hacía así debido al síndrome Vietnam que sufría aún EEUU y sus fuerzas armadas, acentuado por el atentado en Líbano que costó la vida a 240 marines (y unos 50 soldados franceses) en 1983; en el caso del Presidente Obama, debido al síndrome Irak. Sin embargo, posteriormente a la Doctrina Weinberger se le unió la llamada Doctrina Powell del uso de la Fuerza Decisiva. Parece que ésta era la doctrina oficial en Washington hasta hoy, sin embargo no es así. A pesar de la aplicación del uso de la fuerza en la invasión de Irak en 2003 al modo de la Doctrina Powell, esta aproximación desapareció realmente desde el 11 de septiembre, con las operaciones en Afganistán, la creación de la GWOT, y posteriormente con la ocupación de Irak y el empleo de doctrinas contra-insurgencias. 5. Sin embargo no así los criterios de la Doctrina Weinberger, que se están utilizando para superar el síndrome Irak igual que se utilizaron para superar el síndrome Vietnam. La gran paradoja es que, al contrario con lo que ocurrió tras Vietnam, la teoría de la “Guerra Limitada” no ha sido descartada como modelo para el uso de la fuerza en política exterior. Al revés, parece ser el marco básico actual para las intervenciones militares de EEUU, sobre todo en intervenciones enmarcadas en visiones contra-insurgencia como pueden ser Afganistán, Pakistán, Somalia, Yemen y el Sahel. Sin embargo, esta aproximación adolece de su factor básico: esta doctrina estaba establecida en la creencia de la limitación de la escalada en la guerra a través de su componente político, donde la fuerza militar es una mera herramienta al servicio de objetivos políticos limitados. El mundo ha cambiado, tal como el Presidente Obama señaló en su discurso sobre el Estado de la Nación en enero de 2012. Y el liderazgo de EEUU se debe adaptar a esta situación de acuerdo con la nueva estrategia de *Detente*. Sin embargo, habría que preguntarse en relación a la URSS y la actual RPC, si las consideraciones

son diferentes en cuanto a si, en el fondo, la URSS era una potencia de status quo, y si hoy está tan claro que la RPC lo sea. Y en cuanto al diseño general, si la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 y el 2012 *Defense Planning Guidance* plantean como adecuar los recursos disponibles para llevar a cabo los objetivos de política exterior, aunque probablemente el problema no sea totalmente la falta de recursos sino la sobre explotación y sobreinversión en medios militares para conseguir esos objetivos, aunque sin dañar a largo plazo la capacidad de reconstitución de las fuerzas armadas de EEUU²⁰. Se podrían utilizar otros medios y reducir capacidades, con lo que también se produce un reequilibrio de los mecanismos para el desarrollo de la política exterior, que seguirán incluyendo el poder militar, pero también la diplomacia, la competitividad económica, la comunicación estratégica, las capacidades de inteligencia y volver a hacer atractivo el modelo norteamericano a través del “liderazgo moral”, muy en la línea del modelo diseñado también por Nixon y Kissinger. Pero esto no quiere decir que no haya continuidad en los objetivos y políticas de EEUU.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2010 realiza una serie de planteamientos estratégicos y un cambio en ciertas prioridades, aunque mantiene de fondo la mayoría de las amenazas ya establecidas por las estrategias de 2002 y 2006. Efectivamente, acaba con el lenguaje de la “Guerra Global al Terror” e incluso con el propio término; desaparece la doctrina de acción anticipatoria (pre-emptive action); y establece una visión multilateralista y multipolar, refiriéndose a “otros centros de poder”. Hay una clara intención de desmilitarizar en lo posible la política exterior, pero no un abandono del uso de la fuerza militar en temas como el terrorismo, y una atención mayor a las cuestiones estratégicas regionales y globales. Realmente, el abandono de la retórica de la GWOT es una concesión al lenguaje aunque también una re-priorización de las políticas estratégicas a largo plazo, sobre todo en Asia. Además, esta visión plantea una problemática en el ámbito estratégico y militar, tanto desde esa planificación a largo plazo como para las respuestas a los problemas actuales. Desde el punto de vista del Pentágono, la Doctrina Obama parece que ha quedado establecida

20. GARCIA CANTALAPIEDRA, D. “La Doctrina Obama, la teoría de la Guerra Limitada y la nueva política exterior de EEUU: ¿hacia una política neonixoniana?. *UNISCI Discussion Papers* 28, 2012. <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/38469/0>. En esta línea se estructura el discurso del Presidente Obama en West Point de 2014. Véase Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony. U.S. Military Academy, West Point. West Point, New York. The White House, Office of the Press Secretary. May 28, 2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>

tanto en el NPR de 2010 como en el QDR 2010. Sin embargo, no parecía que hubiera mecanismos para enfrentarse con la eventualidad y la realidad de que ciertas medidas políticas, estratégicas y militares para conseguir esa *Detente* fracasaran o no respondieran a la realidad de dinámicas que difícilmente se pueden frenar: ciertos procesos de proliferación y de modernización nuclear militar, con carreras de armamento nuclear, misilístico y convencional; políticas agresivas en África, Oriente Medio, Sur y suroeste de Asia; y el futuro de Al Qaeda, sin contar con el desarrollo de los acontecimientos en Oriente Medio y de los conflictos en Irak, AF-PAK e Irán.

3. LA POLÍTICA DE ALIANZAS COMO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

3.1. ASPECTOS TEÓRICOS DEL ANÁLISIS DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y DE LAS ALIANZAS

Por primera vez desde la publicación de las estrategias de seguridad nacional norteamericanas en 1987²¹, tanto la estrategia de seguridad nacional de EEUU de 2010 como la de 2015 (National Security Strategy) asumen actualmente una situación de multipolaridad de la estructura del sistema internacional. En este sentido, la percepción de los efectos de la Gran Recesión de 2007-8, implicando el declive relativo occidental y de la superpotencia unipolar, EEUU, con el orden internacional que ha promovido y mantenido durante al menos desde el final de la Guerra Fría. Estos análisis se basan en una serie de factores, que, básicamente se refieren a aspectos relativos de las políticas de EEUU, a los problemas de algunos de sus aliados (en Europa y Asia), además de situaciones de ascenso de otras potencias producidas en los últimos 10-15 años, y cambios de alineamientos en el sistema internacional. Desde este punto de vista se han producido la asunción de esta situación en diferentes documentos de seguridad nacional tanto de EEUU como de la UE como de estados europeos. Así, el diseño de las políticas de seguridad y defensa han producido estos documentos que establecen la percepción y la dirección de estas políticas, dado el escenario básico establecido para la estructura del sistema internacional. A pesar de ello, ni unos ni otros factores, ni sobre todo ciertas expectativas o incluso las narrativas producidas a la luz de estas expectativas (más que de los

21. La publicación anual de la estrategia de seguridad nacional por parte del presidente de EEUU es obligatorio por ley desde las reformas introducidas por el *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, Pub.L. 99-433.

factores reales) están produciendo ni las líneas de actuación ni los resultados esperados, al menos a corto o medio plazo. Algunos factores como la redistribución de capacidades o desconcentración de poder (para algunos, difusión de poder), han llevado a producir mayor percepción de anarquía e incertidumbre en el sistema internacional, además de una serie de realineamientos en una serie de potencias de diferente nivel, sean grandes, medias o pequeñas potencias (aunque en otros casos ha habido reafirmación de los alineamientos existentes). En gran medida, ciertas visiones de multipolaridad, no polaridad, apolaridad, sistema policéntrico u otros conceptos (que favorecen ciertos discursos de deslegitimación), llevan a errores por una falta de análisis estratégico profundo y establecimiento de conclusiones “en lugares comunes”. Así se produce confusión de alineamientos y competición regional con multipolaridad, que pueden existir en unipolaridad; e incluso confusión de multipolaridad con incertidumbre. Realmente, en términos estructurales, esto es, el número de polos, selecciona y “socializa” a los actores hacia una determinada forma de conducta. Pero, sin embargo, se producen diferentes formas de conducta bajo multipolaridad: por ejemplo, *chaingangs* o *buckpassing*. El primer caso se podría definir *Chain-gang* como una tendencia al mantenimiento de las alianzas ya que existe un convencimiento de que la propia seguridad está integrada a la de los aliados. Si se produce un conflicto, esto lleva al apoyo a los aliados, ya que esa relación de seguridad, lleva a que una pérdida de la seguridad del aliado/s significa la propia²². En el segundo, el *Buckpassing*, significa el fracaso de los alineamientos para reequilibrar (balancing) el sistema internacional porque hay actores que se aprovechan de los esfuerzos de los otros aliados por diferentes razones como reducir los costes o por mejorar su posición presente o futura. Estas conductas dependen de las variables estructurales y de las percepciones sobre posición, capacidades y amenazas. La estructura del sistema (anarquía y distribución de capacidades-número de polos-) impacta en las interacciones de los actores, o sea tienen un impacto sistémico de indeterminación. Así se produce una indeterminación en la conducta, por lo que es necesario utilizar las percepciones sobre los incentivos estratégicos según la visión de las diferentes capacidades de los actores. ¿Pero por qué se elige el término multipolaridad cuando incluso parte de la teoría de RRII (sobre todo la teoría crítica) lo considera insuficiente o no útil para describir la estructura del sistema internacional? Aun así, habría varias definiciones de multipolaridad que se podrían utilizar:

- Un sistema multipolar es un sistema en el que el poder se dis-

22. Thomas J. Christensen and Jack Snyder. “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity”. *International Organization*, Vol. 44, nº 2 (Spring, 1990), 137-168.

tribuye por lo menos entre 3 polos importantes de concentración de riqueza y/o capacidades militares, y capaz de bloquear o interrumpir grandes acuerdos políticos que amenacen sus principales intereses;

- La multipolaridad en la política internacional describe una distribución de poder en el que más de dos Estados-nación tienen cantidades casi iguales de influencia militar, cultural y económica.

- También un polo es un actor capaz de producir orden o generar desorden, o un polo se podría definir como un actor que tiene influencia en los resultados globales más allá de sus propias fronteras.

Desde este punto de vista, podríamos acordar que el poder militar, económico y normativo estaría distribuido entre EEUU, la UE, China, Japón, India y Rusia principalmente (Brasil, Indonesia, Turquía o Sudáfrica, a pesar de tener impacto regional, están muy lejos de estas capacidades e influencia aunque puedan poner “resistencia” a la superpotencia). Sin embargo, esta distribución no se concentra en términos totales entre tres o más, ni en cantidades casi iguales entre 3 o más; y de momento solo un actor hasta el momento tiene capacidad para influenciar globalmente. ¿Es la multipolaridad actualmente la situación estructural sistémica realmente? En el mejor de los casos, podríamos advertir un momento de incertidumbre donde existen tendencias en el sistema hacia una posible transición desde un sistema unipolar. Incluso realizando un análisis desde la teoría de los poderes estructurales de Susan Strange, aunque también argumentaba la inadecuación de las metodologías de análisis que estimaban el declive de EEUU en aquel momento²³, el cambio en la estructura del sistema podría llevar a una bipolaridad, aunque dudosa desde el punto de vista militar, tecnológico y normativo, a pesar de los avances chinos en estos campos. Además, el propio declive europeo aumenta la diferencia con EEUU, luego la tendencia hacia una multipolaridad que pudiera incluir a la UE, Rusia, India y Japón junto a China y EEUU es dudosa cuando menos²⁴. Tomemos por ejemplo, sin hablar de la aún clara primacía militar norteamericana²⁵, un factor en el campo económico como es la acumulación de reservas internacionales por parte de los BRIC, que a menu-

23. Por ejemplo, Susan STRANGE, S. *The Retreat of the State - The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, 1996; STRANGE, S. *States and Markets*. Pinter Publishers 1988.

24. Véase SHARMA, R. “Broken BRICs. Why the Rest Stopped Rising”. *Foreign Affairs*. November-December 2012.

25. POSEN, B. “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”. *International Security*, volume 28, issue 1, Summer 2003. pp. 5-46

do se considera un barómetro clave del creciente poder de las economías de las potencias emergentes. Por extraño que parezca, esto sería un claro ejemplo de cómo el poder estructural funciona, porque la acumulación de reservas en moneda extranjera en dólares estadounidenses confirma tres características importantes del poder estructural norteamericano: uno, Estados Unidos todavía tiene la confianza del mundo como el proveedor preeminente de la liquidez mundial; dos, que en este momento no hay rivales serios para acumular y utilizar dólares estadounidenses como moneda de reserva internacional, incluso si esos que acumulan dichas reservas se quejan de esta injusticia; y tres, mientras que los países BRIC y otros tienen que ganarse su liquidez (que son los que representan dichas reservas), Estados Unidos puede simplemente crear su liquidez: es difícil pensar en un mejor indicador del poder estructural, a pesar de los intentos de que el Euro, o recientemente el Remimbi pueda llegar a serlo. Lo que es especialmente importante en el momento actual, sin embargo, es que la agenda global de toma de decisiones económicas no sin embargo parecen haber cedido poder sustancial a las economías de mercados emergentes, a pesar de ejemplo la acumulación de enormes reservas de dólares o por el cambio en los derechos de voto en el FMI (que puede promover un mayor control de capitales)²⁶.

A pesar de la profunda discusión sobre las políticas de EEUU tanto desde un punto de vista exterior como incluso el debate interno dentro del propio país, sería imprudente realizar un análisis de la estructura del sistema internacional y del marco estratégico global desde este punto de vista, ya que las conclusiones se deberían de establecer a partir de la estructura del sistema y, desde otro punto de vista, desde los mecanismos de legitimación/deslegitimación del orden internacional. Los cambios en las políticas, realineamientos e incertidumbre producidos por la Gran Recesión, el abandono de las políticas en Iraq y Afganistán, el ascenso de China y otras potencias, y el proceso de desgaste del liderazgo de EEUU durante la Administración Bush (y por ende, del orden internacional promovido y protegido por él) ha ido acompañado de una campaña de deslegitimación de dicho orden. Así, la desconcentración de poder, junto con ese proceso de deslegitimación ha ofrecido una narrativa de multipolaridad. Sin embargo, esto sería sino una fase en un proceso hacia el fin de esa unipolaridad, pero que no se habría producido aún, que no se sabe el tiempo que llevará, y que habrá que

26. GERMAIN, R. "The Political Economy of Global Transformation: Susan Strange, E.H. Carr and the Dynamics of Structural Change". Workshop 'A Retrospective on the Work of Susan Strange' Princeton University, 10-11 January 2014.

comprobar hasta qué punto deslegitima y realmente crea un sistema multipolar²⁷. Paradójicamente, el propio EEUU ha llevado a cabo toda una serie de revisiones estratégicas, políticas e incluso narrativas que favorecen esa percepción de declive y situación de multipolaridad, incluso reconociendo la existencia de otros centros de poder como, por ejemplo, en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010. Sin embargo, esta visión se empieza a conformar ya en el final de la Administración Bush, con la revisión de la política de EEUU hacia Asia, en el informe del CSIS (Center for Strategic and International Studies) de febrero de 2007, dirigido por Richard Armitage, y Joseph Nye, *“The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020”*. Sin embargo, no es la primera vez que EEUU lleva a cabo ese tipo de políticas, incluso considerando la existencia de una paridad estratégica o incluso una situación de tripolaridad o pentapolaridad, tal como llevo a cabo la Administración Nixon con la política de Distensión durante los años 70 que dio lugar a las teorías “declinistas”²⁸. Efectivamente, el reforzamiento soviético, la guerra de Vietnam, las cargas del proyecto de Gran Sociedad y el fin del modelo de crecimiento económico producido bajo el paraguas del sistema Bretton Woods desde los años 50, amén de la crisis del petróleo durante esa década y el fracaso de la Distensión, llevó a los cambios estratégicos a EEUU de tal magnitud que al final de la década de los 70 se llegó a pensar en la derrota en la Guerra Fría y al declive de EEUU. Aunque desde un punto de vista económico, la crisis hoy es más profunda, y existen un declive relativo en los principales aliados de EEUU también (véase sobre todo Europa), y un apreciable desplazamiento hacia Asia del centro de gravedad internacional, los ajustes políticos tanto exteriores como interiores de EEUU pueden entrar en el campo de la discusión, pero habría que analizar su impacto a largo plazo en el contexto global, no solo desde un punto de vista de corto o incluso medio plazo. A pesar de ello, habría que analizar el proceso de desconcentración y deslegitimación que se está produciendo, sobre todo desde el punto de vista de la “legitimación” del revisionismo de las potencias emergentes como China, Rusia o incluso la India y Brasil. Así, desde un punto de vista político-estratégico hay toda una serie de posturas entre las grandes potencias que reafirman esta situación de multipolaridad como la propia UE, China, Rusia, la India, Brasil o Francia; en el campo

27. SCHWELLER, RANDALL L. and PU, X. “After Unipolarity. China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”. *International Security*, Vol. 36, nº 1 Summer 2011. pp. 41–72.

28. KENNEDY, P. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Unwin Hyman, 1988; KEOHANE, R. *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy*. Princeton. 1984.

académico, en posturas tan dispares como el realismo estructural y el constructivismo. En particular, el realismo estructural (autores como Kenneth Waltz, Stephen Walt o John Mearsheimer) en sus diferentes variantes establece este proceso de reequilibrio en el sistema internacional. Sin embargo, aunque un proceso posible, podemos decir que en diferentes áreas no se ha producido aún, y que puede llevar a otro tipo de resultados no queridos o no esperados²⁹.

3.2. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE ALIANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La incertidumbre es quizá el factor que más impacta en los análisis del sistema internacional y en la construcción de la política exterior. En términos de la teoría realista en general se refiere a cómo enfrentarse a la falta de información sobre las intenciones de los otros actores y al poder de los actores con los que interactúan³⁰ esto es, a la incertidumbre estratégica; generalmente lo harán acumulando capacidades o a través de alianzas. La incertidumbre existe también en unipolaridad y en bipolaridad, ya que se refiere a un factor que se alimenta de un factor estructural del sistema, que es básicamente la anarquía, y las percepciones de los actores sobre el sistema, en términos de su posición en este. Es la conjunción de estos factores la que llevará a la indeterminación de la conducta, como dirían también las teorías constructivistas. Esto puede llevar a alineamientos regionales, aunque parece que exista no hay un realineamiento global claro aún, que incluyan opciones clásicas de reequilibrio (balancing; al menos *externalbalancing*, aunque si *internalbalancing* por parte de algunos actores) con intentos más allá de reequilibrio suave (*softbalancing*). La Multipolaridad como factor estructural que impacta en los actores, no como descripción de la conducta de los actores y del sistema, acrecentaría la indeterminación al incluir más actores, cálculos sobre los incentivos estratégicos y percepciones³¹. Así, para realizar un correcto análisis de las opciones de alianzas y la conducta de los estados en términos de políticas, hay que tener claro tanto la polaridad del sistema, como las percepciones de los incentivos estratégicos y la creación de dilemas de seguridad: esto nos permitirán observar la conducta de la política exterior de los actores teniendo en cuenta ese impacto estructural. Los errores de percepción e identificación de la estructura del sistema pueden llevar a errores estratégicos o efectos

29. JERVIS, R. *System Effects*. Princeton. 1999.

30. MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton. NY. 2001.

31. CHRISTENSEN AND SNYDER, 1990, p.14.

no queridos. Por ejemplo, errores al considerar escenarios multipolares o bipolares cuando son tripolares³², o percepciones erróneas sobre la ventaja de la ofensiva o la defensa en la primera y segunda guerras mundiales³³. El cambio en la distribución de capacidades puede llevar a un aumento de la percepción de anarquía (impacto estructural), que junto con los cambios en la política de EEUU (en cuanto a prioridades, no como abandono de intereses y presencia global) crea una percepción de multipolaridad. Sin embargo, habría que esperar a la concreción en términos de distribución de poder y en realineamientos regionales, alianzas de reequilibrio (rebalancing) o claros de aspirantes regional/globales. En este sentido, el desplazamiento hacia Asia del centro de los asuntos mundiales implica realineamientos regionales. Sin embargo, a pesar de la expansión de los intereses chinos, los cambios en las políticas de Japón, Corea y India, el reforzamiento de estas alianzas con EEUU, amén de la producida con ANZUS y ASEAN, no ha producido una ruptura del orden asiático, manteniéndose la estructura de alianzas que creó EEUU como arquitectura de seguridad o la instituciones como ASEAN, a pesar de que ha habido cambios en la conducta de la República Popular China, e iniciativas como el reforzamiento de la Organización de Cooperación de Shanghái o la iniciativa de la East Asia Summit. De hecho se ha producido una reafirmación de la red de alianzas que tiene EEUU, con respuestas firmes a los movimientos chinos. Es más, no se observa una retirada de EEUU, al contrario, y como analizaremos en profundidad, su política de *Pivot to Asia* es la culminación de la política ya comenzada en la Administración Bush en función de su 2004 *Global Posture Review* y los Informes Nye/Armitage de 2000 y 2007³⁴. Hay una contestación a la política norteamericana, pero ese aspecto no significaría la ruptura de esa situación de unipolaridad, ya que está no deviene de las políticas de EEUU, sino de la estructura del sistema³⁵. Sin embargo, ese desplazamiento, debido al declive relativo occidental (may-

-
32. SCHWELLER, R. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. Columbia University Press. NY. 1998; SCHWELLER, R. "Tripolarity and the Second World War", *International Studies Quarterly*, vol. 37, n° 1. March 1997.
33. CHRISTENSEN, T. J. "Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940", *International Organization*, vol. 51, n° 1. 1997. pp. 65-97; CHRISTENSEN AND SNYDER, *op. cit.*
34. Sobre un primer análisis de este planteamiento y sobre el despliegue militar producido por el 2004 GPR, véase GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "El despliegue estratégico de EEUU, la República Popular de China y la seguridad en Asia 2001-2010". *UNISCI Discussion Papers*, 24. Madrid, 2010. <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS1010330083A>
35. En cuanto a este debate véase por ejemplo MONTEIRO, NUNO P. "Unrest Assured. Why Unipolarity Is Not Peaceful", *International Security*, vol. 36, n° 3. Winter 2011/12, pp. 9-40; JERVIS, R. "Unipolarity: A Structural Perspective". *World Politics*, vol. 61,

or europeo que norteamericano) y el cambio de prioridades estratégicas de EEUU, si produce un cambio en el statu quo global de la posición relativa de Europa. La desconcentración de poder, las dinámicas de interdependencia y la interconexión cibernética crean un entorno de seguridad potencial no favorable si se está en una situación de vulnerabilidad o reducción de capacidades para enfrentarse a un sistema internacional altamente dinámico en sus procesos.

4. LA POLÍTICA DE REFORZAMIENTO DE ALIANZAS DE LA ADMINISTRACION OBAMA Y EL DILEMA DE SEGURIDAD EN ASIA: LA CREACIÓN DEL PIVOT TO ASIA

4.1. EL MODELO DEL DILEMA DE SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE ALIANZAS

Según Robert Jervis, los estados sufren un dilema de seguridad en la política internacional: la incertidumbre relativa a las motivaciones actuales y futuras de otros actores en una situación donde se está bajo la influencia de la anarquía en la estructura del sistema internacional alimenta este dilema de seguridad y aparece según los estados toman medidas para aumentar su seguridad que otros estas perciben como reducciones en la suya. Esto dispara conductas reactivas que, finalmente, socaban la seguridad de todos los actores y hacen la guerra mucho más probable. Jervis establece que las diferencias entre los estados, especialmente en la prioridad dada a la seguridad en relación con otras preocupaciones internas y el grado de la percepción de la amenaza, afectarán la severidad del dilema de seguridad y formarán los costes asociados con el *sucker's payoff*. La geografía, los compromisos con creencias particulares y la tecnología también perjudicarán el grado con el cual aparecerá el dilema de seguridad. Específicamente, el equilibrio ofensiva-defensa y la habilidad para diferenciar entre estrategias defensivas y ofensivas alterarán la probabilidad de conductas de espirales de seguridad-inseguridad³⁶. El dilema de seguridad se asume como una de los principales parámetros del realismo defensivo dentro de la teoría de las relaciones internacionales, junto con la teoría de la ofensiva-defensa, los procesos de percepción y la política interna.

n° 1 January 2009, pp. 188-213; para otras opiniones sobre la actual situación, ver SCHWELLER AND PU, *op. cit.*

36. JERVIS, R. "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, 30, 2. January 1978. pp. 168-214.

Este concepto refleja la naturaleza anárquica del sistema internacional que produce incertidumbre. Los estados no pueden estar seguros acerca de las intenciones presentes y/o futuras de los otros y buscan llevar a cabo políticas de búsqueda de seguridad (security-seeking policies). Pero estas lograrán que otros estados se sientan amenazados y harán, a su vez, que incrementen su propia seguridad, reduciendo, así, la de todos. Así, la formación de alianzas ha sido un mecanismo a través del cual se ha buscado enfrentarse al dilema de seguridad: los problemas de la incertidumbre, los procesos de percepción y, finalmente, el proceso autodestructivo de la búsqueda de seguridad en un sistema internacional anárquico³⁷. Así, de acuerdo con la teoría del dilema de seguridad, también los estados podrían enfrentarse a un dilema de seguridad en las alianzas, y este dilema será más severo en sistemas multipolares que bipolares o unipolares: esto se debería a que los sistemas multipolares son menos estables³⁸. El juego de la alianza se enfrenta a los aspectos internos de la formación de las alianzas y el juego del adversario es el que considera los aspectos exteriores de las alianzas, esto es, al final, las percepción de la amenazas (threat perception). Este último juego será de extrema importancia al analizar la conducta de ambos lados de la alianza transatlántica: el proceso de percepción acerca de posibles adversarios por parte de cada lado, la posición de cada lado sobre cómo los adversarios son percibidos por el otro y el impacto de ambos procesos de percepción previos en la conducta de la alianza. El juego de la alianza explica una de las formas en la cual los estados acumulan poder para enfrentarse al dilema de seguridad; otros podrían ser la acumulación de armamentos y la expansión territorial: esto es el juego de los armamentos y el juego del adversario. El juego de la alianza tiene dos fases: la formación de la alianza o dilema primario, y el proceso de negociación en la alianza o dilema secundario. Como la creación de una alianza es un incentivo general generado por la estructura del sistema internacional, los estados buscarán aliados o se abstendrán de crear o entrar en alianzas, y existiendo, además, asimetrías en las capacidades e intereses de seguridad diferentes, la formación de las alianzas significarán costes y ganancias. Los objetivos principales a la hora de crear alianzas serán formar parte de la más poderosa y maximizar su pertenencia, aunque habrá otros intereses importantes en el proceso de negociación de creación de la alianza: intereses generales y particulares, los cuales

37. SNYDER, G. "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, 36, 4, July 1984. pp. 461-2.

38. WALTZ, K. (1979) *Theory of International Politics*, Addison-Westley. 1979.

pre-dispondrán a los estados a alinearse con determinados estados. Los intereses generales y particulares están relacionados con el sistema internacional y la posición geográfica de cada estado. Estos intereses no tienen por qué referirse a determinados conflictos sobre temas específicos con determinados estados, pero serán defendidos contra cualquiera. Por ejemplo, si pensamos en la alianza entre EEUU y los estados de Europa Occidental, la disuasión extendida (*extended deterrence*) de EEUU en Europa perdió su *raison d'être* tras el fin de la URSS, y Europa dejó de ser el centro de la política estratégica de EEUU; hay otras áreas como Asia Oriental o el Gran Oriente Medio que demandan más atención³⁹. Sin embargo, ya la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y las estrategias de seguridad nacional norteamericanas de 2002, 2006 y 2010 identificaban un sistema internacional con amenazas comunes tales como el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los competencias regionales.

Los intereses particulares pueden crear conflictos o afinidad con otros estados y establecer un patrón tácito de alineamiento antes de las negociaciones en la alianza. Así, caracteres como los contenidos del poder, ideología, prestigio y economía pueden crear un número de afinidades, dando a los estados expectativas que serán apoyadas por aquellos con quién se comparten intereses: por ejemplo, EEUU esperaba el apoyo de Europa/UE en su lucha contra el terrorismo, como en los aliados en Asia contra la RPC, por el apoyo de los aliados de OTAN y de las alianzas como con Japón, SEATO, el Pacto de Manila o el ANZUS durante la Guerra Fría, una ideología compartida basada en la democracia liberal, la interdependencia económica y un acuerdo normativo general sobre las reglas del sistema internacional. Estos alineamientos crearon un núcleo de precedentes y relaciones que condicionaban el proceso de negociación en la alianza, predisponiendo el sistema hacia la creación de ciertas alianzas y contra la creación de otras. En este caso, la experiencia de EEUU/Europa durante la Guerra Fría creó una predisposición a mantener la alianza. Pero, tal como Snyder señala, los conflictos y las afinidades reducen, pero no eliminan, la indeterminación a la hora de elegir aliados o adversarios debido al proceso de subestimación por parte de los aliados, de conflictos con terceros estados o adversarios. Por ejemplo, la percepción y valoración del terrorismo o la invasión de Irak se vieron de forma diferente por parte

39. Para un análisis en profundidad de esta dinámica, véase GARCIA CANTALAPIEDRA, D. y HERRERO DE CASTRO, R. *Aliados. Imágenes y seguridad en las relaciones transatlánticas en el Siglo XXI*. Plaza y Valdés. Madrid y México. 2015.

de EEUU y los estados europeos y de Asia. Una vez creadas, las alianzas se encuentran con el dilema secundario en la alianza, esto es, como los aliados se mueven entre la cooperación y la desertión (*entrapment-defection*) o como dicen Thomas Christiansen y Jack Snyder, *ChainGang y Buckpassing*. Cooperación significará un firme compromiso general firme y apoyo total en conflictos específicos con los adversarios. Las estrategias de fuerte compromiso detendrán al adversario, aumentarán la reputación de firmeza, pero reducirán la capacidad de negociación sobre el aliado. Por ejemplo, los aliados europeos de la OTAN promovieron el uso del artículo V del Tratado del Washington tras el 11-S: la mayoría de los aliados europeos, especialmente el Reino Unido, España e Italia, apoyaron la invasión de Irak. El compromiso firme hace a los aliados menos influyentes: la Guerra Global al Terror (GWOT) y la Operación *EnduringFreedom* en Afganistán fue lanzada con el total apoyo europeo, japonés y australiano. Estas estrategias reducían otras opciones de alineamiento con otros estados (Rusia o China, por ejemplo) y, al mismo tiempo, reforzaban la posibilidad de que las alianzas del adversario pudieran ser consolidadas (por ejemplo, la existente entre Siria-Irán-Hezbollah).

Una desertión o abandono o *buckpassing* pueden significar un compromiso débil y ningún apoyo en conflictos específicos con adversarios. Hay diferentes variantes de esta postura: por ejemplo, realineamientos, fallos que proporcionan compromisos explícitos y fracasos a la hora de suministrar apoyo en contingencias donde este se espera. En la situación de las alianzas, la falta de compromisos explícitos y la falta de apoyo en las contingencias serán los únicos elementos que se deberán considerar, ya que aún la alianza sigue existiendo, a pesar de las expectativas de apoyo se debilitaron. Una estrategia de compromiso débil reduce el riesgo de atrapamiento y mejora la capacidad de negociación, y reduce la tensión; había apoyo de la UE en la lucha contra el terrorismo, pero también existía un ambiguo compromiso europeo militar en la GWOT a pesar de la estrategia militar de la OTAN para luchar contra terrorismo, o en el caso japonés y filipino. Diferentes administraciones de EEUU habían argumentado sin éxito desde el final de la guerra fría que las principales amenazas para EEUU y sus aliados eran el terrorismo y las armas de destrucción masiva. La falta de interés europeo y de otros aliados en estos temas fue uno de los parámetros que han contribuyeron también a la tendencia de EEUU hacia las soluciones unilaterales a los problemas globales. Incluso los efectos del 11-S y la invasión de Irak en las percepciones de amenaza europeas y asiáticas han sido ambiguos. Esta ambigüedad también aumenta el riesgo de abandono, es decir, algunos de los aliados tratan de evitar la alineación y la distribución de la carga frente a una amenaza creciente, a la espera de no tener gastos innecesari-

os y/o para mejorar sus posiciones relativas en relación respecto a sus aliados en el futuro. En cuanto a Irak, Irán o los aspectos militares de la GWOT, los aliados veían los costos de la intervención altos y los pasaban en lo posible a EEUU; creen que, debido al compromiso en la lucha contra estos estados y la superioridad militar de EEUU, este *buckpassing* y abandono parcial (en el caso de la GWOT) no significará una reducción peligrosa, ya sea en la seguridad de EEUU, en la seguridad europea y en la asiática. Sin embargo, aumenta el riesgo de abandono, reduce su reputación de resolución y alienta al adversario a permanecer firme (véase el caso de Rusia en Ucrania). Por ejemplo, el desarrollo progresivo de una seguridad de la UE y de una política de defensa crea visiones alternativas y estrategias para la UE para los intereses generales y particulares. Aún la visión de la superioridad militar puede crear una tendencia en la UE (sobre todo en algunos de sus estados) de pasar la pelota a EEUU, pero tras la crisis de Ucrania con Rusia, y la petición de firmeza de los estados del centro y este de Europa, junto con los bálticos, e incluyendo la tendencia de Finlandia y Suecia hacia la Alianza Atlántica, hay una tendencia hacia un *ChainGang*. En este sentido, los movimientos de la RPC en el Mar del Sur de China han impulsado al refuerzo de alianzas con Japón y Australia, la progresiva aproximación de la India y la vuelta de la presencia militar de EEUU en Filipinas. Consideraciones de las negociaciones intra-alianza tienden a favorecer una estrategia de compromiso débil o ambiguo. El poder de negociación sobre los aliados se ve reforzado por compromisos débiles o ambiguos, pero los incentivos o desincentivos para la elección también se ven influidos por algunos factores determinantes: la dependencia relativa de los socios en la alianza, el grado de interés estratégico en la defensa de unos a otros, cómo de explícito es el acuerdo de alianza, el grado en que los intereses de los aliados en conflicto con el adversario se comparten y la conducta histórica reciente de EEUU: mientras lideró las alianzas durante la Guerra Fría, mantuvo diferentes actitudes hacia la posición de los estados europeos y algunos asiáticos, y en algunos casos, sigue desconfiando de sus aliados por temor a que las obligaciones de la alianza podrían obligar a EE UU a actuar en circunstancias no de su elección. En este sentido, los acuerdos explícitos, un alto grado de intereses compartidos en conflicto con el adversario y el comportamiento reciente histórico común apoyaría una estrategia de fuerte compromiso de la alianza. Desde este punto de vista, existe un gran número de acuerdos entre EEUU y los aliados en Europa y Asia, no solo a nivel de seguridad, sino como el Tratado de Libre Comercio e Inversiones Transatlántico, TTPA y el *TranspacificTradePartnership*, TTP. Así, en el juego adversario, estos compromisos y los de seguridad puede eliminar de antemano otras opciones. El fortalecimiento del compromiso de los aliados y EEUU tiende a excluir otras opciones alternativas de alianzas para los estados

Europeos y asiáticos: en el caso de Rusia y Ucrania, si Rusia tiene objetivos expansionistas, una política de firmeza mejorará la reputación, al igual que en el caso de la RPC en el Mar del Sur de China. Pero una estrategia de conciliación produciría una caída de efecto dominó: Rusia y China u otras potencias podrían interpretar como debilidad cualquier propuesta de este cariz y así presionar más sobre estas cuestiones presentes y futuras.

4.2. EL ORIGEN DEL *PIVOT TO ASIA* Y LAS TEORÍAS DE LA “AMENAZA CHINA” Y EL “ASCENSO PACÍFICO”

Estados Unidos ha mantenido la seguridad y la estabilidad de Asia-Pacífico a través de un entramado de alianzas, tratados y acuerdos comerciales y económicos cuya piedra angular ha sido el Tratado de Defensa Mutua con Japón firmado en 1960. Además, han existido un buen número de tratados bilaterales, con Filipinas (1952), con Corea del Sur (1954) y un compromiso defensivo con Taiwán a través de la *Taiwan Relations Act of 1979*, que sustituía al tratado defensivo de 1954. A ello se unieron dos acuerdos multilaterales, con la SEATO (Southeast Asia Collective Defense Treaty, que incluía a Francia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia y Filipinas) entre 1953 y 1977 (la alianza con Filipinas y Tailandia se mantendría gracias al llamado Pacto de Manila) y el ANZUS (1952) con Australia y Nueva Zelanda. El final de la Guerra Fría y el “Momento Unipolar” posibilitaba a la Administración Clinton reconsiderar la presencia de EEUU en Asia, apostando por el progreso de mecanismos multilaterales en Asia: se crea APEC, se amplía y profundiza ASEAN, y se crea el primer foro multilateral de seguridad ARF y el CSCAP (Council for Security Cooperation in Asia-Pacific). Los acuerdos de seguridad solían ser bilaterales (excepto SEATO, los Acuerdos de Defensa de las Cinco Potencias y el Pacto de Manila, que realmente desaparecieron o eran residuales). Así, la postura estratégica de los años 90, que se iba a sumarizar con una reducción de la presencia militar de EEUU junto con la potenciación de las organizaciones multilaterales económicas en el llamado informe Nye de 1995⁴⁰, se revisó en 1998⁴¹ (llamados East Asia Security Review-NyeReports), manteniendo unas 100.000 tropas en Asia como mecanismo de disuasión y presencia avanzada, debido a varios factores: la crisis nuclear de Corea del Norte en 1994, los intentos chinos de amedrentamiento de Taiwán en 1995-6, las pruebas

40. U.S. Department of Defense, United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region (February 1995). <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19950227.01E.html>

41. The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region. East Asian Strategy Report 1998. <http://www.dod.gov/pubs/easr98/easr98.pdf>

nucleares de Pakistán y la India de 1998, y el lanzamiento de misiles balísticos coreanos de 1998. La Administración Bush estableció el noreste de Asia como el centro de la Política de Seguridad Nacional y Políticas y Estrategias en Asia-Pacífico incluso tras los ataques de 11 de septiembre, aunque el *Quadrennial Defense Review* de 2001 esbozó un incremento de la atención a la seguridad en el sudeste asiático. De hecho, la política de Estados Unidos respondió a las siguientes pautas: Alianza EE.UU.-Japón renovada; la visión de China como un competidor estratégico; un cambio en la política de Estados Unidos en Corea del Norte a una postura más dura; mantenimiento de un enfoque permanente a la India; disminución de la atención al sudeste asiático. Tras el 9/11, las prioridades de la política de Estados Unidos de Asia cambiaron, sobre todo, en la seguridad nacional y el terrorismo. Esto desvía la atención del noreste de Asia: refuerzo de la Alianza EE.UU.-Japón Alianza; un alto en la política hacia China; una postura aún más dura con Corea del Norte; un alto en el acercamiento a la India debido al enfoque a Pakistán por las operaciones en Afganistán y contra Al Qaeda. Pero la Administración Bush ya se había planteado, a pesar de la GWOT (Global War on Terror), una revisión de su presencia global militar antes del anuncio del GDP de 2004, y en este sentido incluso se había contemplado la reducción de presencia militar en Europa y Asia (50.000 y 20.000 tropas respectivamente). Sin embargo este no significaba una retirada sino una re-configuración más eficiente de las fuerzas norteamericanas, y que facilita el despliegue rápido de sus fuerzas en un escenario global cambiante:

“We need the global posture changes to help us reposition our forces from around the world so that we’re stationed not where the wars of the 20th century happen to end, but rather they’re arranged in a way that will allow them to deter and, as necessary, defeat potential adversaries who might threaten our security or that of friends and allies in the 21st century”⁴².

La base de la política asiática de la Administración Bush era la relación con Japón y, en particular, la alianza que mantiene el equilibrio de la seguridad en el este de Asia. Esta posición se había establecido con anterioridad por el informe final de un grupo INSS, encabezado por el futuro subsecretario de Estado, Richard Armitage y el antiguo subsecretario de Defensa Joseph Nye, el llamado Informe Armitage / Nye, que pedía la ampliación del papel japonés en esta alianza, utilizando el *1997 U.S.-Japan Defense Guidelines* en-

42. “Testimony. Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld before the Senate Armed Services Committee”. US Senate. *Global Posture*, Washington D.C. (23 September 2004).

tre Estados Unidos y Japón como el primer paso para la profundización de la cooperación⁴³. Esta posición fue confirmada en 2001 por el secretario Powell en su audiencia de confirmación, y por el secretario de Estado adjunto James Kelly algunos meses más tarde. Esta postura se vio reforzada por la elección de Junichiro Koizumi como primer ministro en abril de 2001. La Administración Bush no había realmente articulado una visión sobre las relaciones entre Estados Unidos y China, cuandoa sumió el poder. La gama de posiciones pasó de considerar a China como “competidor estratégico”, “Competidor por la influencia”, una “potencial rival regional” a un “socio comercial” y un potencialesocio en áreas de interés común: la única posición clara fue el rechazo de la de la Administración Clinton de “asociación estratégica”. Por otra parte, los primeros meses de la Administración Bush estuvieron marcados por una serie de acciones relacionadas con Taiwán (la venta de armas, visita del presidente Lee Teng-hui), la adhesión de China a la OMC (retrasado), el despliegue de NMD, los planes para desplegar sistemas TMD conjuntamente con Japón, el incidente EP-3E en abril de 2001, y las declaraciones del presidente Bush sobre el compromiso de Estados Unidos con la defensa de Taiwán (Estados Unidos estaba dispuesto a hacer “todo lo necesario” para ayudar a Taiwán a defenderse). Sin embargo, el 9/11 provocó un alto en esta política de China, buscando la cooperación con Pekín. Ambas estados aprovecharon este nuevo escenario; la obtención de apoyo de la Administración Bush en la GWOT; China necesitaba un ambiente internacional estable, una relación mejorada vis-à-vis los Estados Unidos, y la cooperación para combatir el separatismo uigur islámica de Xingjian con enlaces en Afganistán. Pero ni los Estados Unidos olvidaron su ansiedad acerca de los misiles chinos y las transferencias de armas de destrucción masiva, ni China su preocupación por la expansión militar de Estados Unidos en Asia Central y la mejora de las relaciones EE.UU.-Rusia.

Sin embargo, la base verdadera de lo que se llamará *Pivot to Asia*, será el nuevo informe Armitage-Nye II, de febrero de 2007, titulado «The US-Japan Alliance: Getting Asia rightthrough 2020»⁴⁴, responde a la visión de continuidad en la defensa de los intereses vitales de EEUU en la política hacia Asia fuera cual fuese el resultado de las elecciones presidenciales tal como fue la filosofía del primer informe de 2000. La publicación de 2007 continúa situando

43. INSS Special Report. The United States and Japan: Advancing toward a Mature Partnership. National Defense University. Washington D.C. October 11, 2000.

44. ARMITAGE, RICHARD L. & NYE, JOSEPH S. “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020”, CSIS.16 February, 2007.

do la alianza entre EEUU y Japón como el centro de la seguridad de Asia. Sin embargo, la dinámica en la zona es diferente a la de finales de los años 90, y el informe realiza su análisis en función de la emergencia de grandes potencias. EEUU buscará acelerar el ascenso de potencias clave aliadas en Asia, (que no socaven la posición de EEUU) que establezcan centros de poder para constreñir cualquier intento hegemónico chino y permitan preservar la posición estratégica decisiva norteamericana en la zona. En definitiva, la estrategia de EEUU busca establecer un escenario estratégico que “guíe” las posibles elecciones estratégicas chinas de una manera constructiva y favorable a los intereses norteamericanos más que establecer una nueva política de contención. Por ello, EEUU está facilitando el ascenso de Japón y la India, además de fortalecer las alianzas con Australia, Singapur, Filipinas, Tailandia e Indonesia, mientras realiza un re-despliegue militar más acorde con esta nueva visión estratégica. En este sentido se realiza un análisis del ascenso de China, India, Corea y Rusia hacia el 2020, incluyendo las dinámicas en Corea y en el sureste asiático. Desde este punto de vista, se establece que EEUU y Japón buscarán mejorar sus relaciones estratégicas con la India, promoviendo su status de gran potencia y su papel estratégico en la política asiática de EEUU. En gran medida, el motor de esta política sigue siendo la incertidumbre ante la dirección del futuro desarrollo de China, ya sea como un estado “responsable», o como una amenaza para sus vecinos, según la teoría de “la amenaza china”, Zhoungguoweixie lun. La primera visión respondía a la posición del Departamento de Estado y sobre todo de su vicesecretario en la segunda Administración Bush, Robert Zoellick, preocupado con el carácter y el contenido de la influencia global de China, sobre todo en relación al efecto del tamaño económico y su impacto en el orden económico mundial y su sistema de reglas⁴⁵.

4.3 EL DEBATE SOBRE LA “AMENAZA CHINA”, EL “ASCENSO PACÍFICO” Y LA “PAXSINICA”

Durante varios milenios, China se consideró el país más poderoso del mundo habitado, dominador del resto de pueblos a través de un sistema de

45. Véase ZOELLICK, R. “Whither China: from Membership to Responsibility”, National Committee on US-China Relations. 21 September, 2005. La visión de Zoellick se refiere a la participación de China en un sistema del cual obtendrá amplios beneficios y su capacidad para colaborar en la resolución de problemas como la no proliferación y el terrorismo: en suma, de que la RPC se convierta en un actor responsable de la estabilidad del sistema y no se convierta en un estado revisionista que busque promover sus intereses nacionales sin crear una competición con EEUU que desestabilice el sistema internacional.

contactos transnacionales interestatales que enfatizaban su supremacía cultural y su sofisticación burocrática, sin excluir las imposiciones de carácter bélico, comercial o diplomático. Tras el acentuado declive durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, el nuevo periodo que se abrió tras la proclamación de la República Popular China puso de manifiesto la pervivencia de estas ideas de superioridad cultural, aunque orientadas a la ideología comunista. Solo tras la muerte del Mao, la posibilidad de una hegemonía mundial de un Imperio Central renovado se ha convertido en un hecho factible. Durante la era de la modernización dirigida por el líder Deng Xiaoping se mantuvo la idea de “paz y desarrollo” (*hepingyufazhan*), y fue el primer ministro Wen Jiabao, el 10 de diciembre de 2003 en un discurso en la Universidad de Harvard, quien estableció no oficialmente la teoría de “la ascensión pacífica de China” (*Zhoungguo de hepingjueqi*), en parte para contrarrestar la teoría de “la amenaza china” (*Zhoungguoweixie lun*), que se había desarrollado sobre todo tras las crisis con Taiwan entre 1995 y 1996, pero su lectura revela visiones más amplias que apuntan hacia ideas hegemónicas.

China today is a country in reform and opening-up and a rising power dedicated to peace. It is neither proper nor possible for us to rely on foreign countries for development... [W]hile opening still wider to the outside world, we must more fully and more consciously depend on our own structural innovation, on constantly expanding the domestic market, on converting the huge savings of the citizens into investment, and on improving the quality of the population and scientific and technological progress to solve the problems of resources and the environment. Here lies the essence of China's road of peaceful rise and development⁴⁶.

Ciertamente, tras haber sido discutida por el Politburó y por el Comité Central del Partido Comunista de China, la iniciativa de explicar las ambiciones chinas a través de este “Ascenso Pacífico” se oficializó en marzo de 2004 y se popularizó finalmente en 2005 con el artículo de Zheng Bijian en la revista *Foreign Affairs*, “China's ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status”⁴⁷. En marzo de 2004, además, durante la segunda sesión del 10º Congreso Nacion-

46. “Turn Your Eyes to China”. Premier Wen. December 10, 2003, speech at Harvard University, People's Daily Online, December 12, http://english.peopledaily.com.cn/200312/12/eng20031212_130267.shtml.

En mandarín, Wen dijo: “Jintian di Zhongguo, shiyigegaigekai fangyu hepingjueqi di da guo”.

47. BIJIAN, Z. “China's ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct, 2005.

al Popular, el primer ministro Wen utilizó esta terminología en las conferencias de prensa posteriores, y la aclaró estableciendo 5 puntos básicos (yaoyi):

1. Se trataría de vincular el desarrollo de China con la promoción de la salvaguarda de la paz mundial, en la que China sería pionera.
2. Se basaría en la propia fuerza de China y el duro trabajo independiente.
3. No se puede lograr sin proseguir con una “política de apertura” y una promoción activa en conjunto del comercio internacional y los intercambios económicos.
4. Se necesitarían varias generaciones.
5. Sería preciso “no interponerse en el camino de cualquier otro país o representar una amenaza para ningún otro país, ni lograrse a expensas de cualquier nación en particular”⁴⁸.

Las reacciones a este “ascenso pacífico” entre los expertos en Relaciones Internacionales han sido múltiples, aunque resulta especialmente reseñable la del profesor John Mearsheimer, de la Universidad de Chicago, que mantiene que el progresivo ascenso de China no será pacífico, y que incluso no lo está siendo de facto⁴⁹. Ciertamente, no está claro hasta qué punto Beijing está comprometido con esa idea, podría tratarse de un simple eslogan, de un mensaje destinado al ámbito doméstico o, simplemente, una frase acuñada con un objetivo coyuntural: contrarrestar las acusaciones relacionadas con Taiwan. Hay datos que corroboran cada una de estas hipótesis. En un discurso pronunciado apenas un mes después de esa pomposa declaración, en abril de 2004 en el Bo’aoForum, el presidente Hu Jintao no hizo mención alguna a esa teoría del ascenso pacífico. El tema clave desarrollado por Hu fue “la paz y el desarrollo” (hepingyufazhan), otro principio considerado fundamental de la política exterior de China desde DengXiaoping, mencionó “la paz y la estabilidad”, “paz y seguridad” y “coexistencia pacífica”, pero el término “ascenso pacífico” estuvo ausente⁵⁰. La otra hipótesis, que fuese un mero eslogan se sustenta

48. “Full Text of Chinese Premier’s Press Conference,” Xinhua News Agency, March 14, 2004, http://english.people.com.cn/200403/15/eng20040315_137493.shtml “Zhongguohepingjueqilun di youlai” (The origins of the theory of China’s peaceful rise), Zhongguozhengzhixuewang.

49. MEARSHEIMER, J. “China’s Unpeaceful Rise”. *Current History*; april 2006; 105, 690; pp. 160-162. El apoyoteórico y general de esta postura está en su obra *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.

50. SUETTINGER, R. “The Rise and Descent of “Peaceful Rise”. *China Leadership Monitor*, n. 12.

en parte en el desarrollo de una campaña de propaganda puesta en marcha para tranquilizar a Occidente sobre el extraordinario crecimiento económico y militar de China, por tanto, un mecanismo más para fomentar una percepción más favorable sobre los últimos 25 años del desarrollo de China. Esta campaña formaría parte del esfuerzo por contrarrestar dos construcciones teóricas igualmente imprecisas creadas en el mundo occidental: la “teoría de la amenaza china” y la “teoría del colapso de China”; la teoría del ascenso pacífico, por tanto, podría tratarse simplemente de lo que se entiende por una *tifa*, un lema o forma de pensar que simplifica fenómenos complejos⁵¹. Hay otras visiones que tratan de enmarcar el comportamiento reciente de la política exterior china dentro del contexto específico del mundo cultural sínico. Randall L. Schweller y Xiaoyu Pu⁵², por ejemplo, consideran que el “Ascenso Pacífico” expresa un genuino interés chino por diferenciarse de anteriores irrupciones hegemónicas violentas, y que las especificidades culturales chinas, evidentes contemplando su evolución histórica, hacen posible que tal comportamiento sea cierto. Estos autores entienden el proceso de ascenso de la RPC como una transición hegemónica llevada a cabo gracias a una política deliberada, aunque ambigua, y no a consecuencia del declive de EEUU. Schweller y Pu⁵³ entienden así el proceso de transición hegemónica, puesto que aseguran que la RPC no aspira a una hegemonía militar, política y económica en un sistema multipolar como el actual, sino antes bien a una influencia más o menos determinante en un sistema heredado del antiguo sistema sínico de relaciones interestatales. Los roces con Estados Unidos, por tanto, estarían provocados por la necesidad de iniciar una fase de deslegitimación y descrédito del sistema actual y serían propios no de una fase de enfrentamiento militar, sino de la previa, la de desautorizar la autoridad global del llamado “hegemon” para crear las condiciones necesarias para la emergencia de una coalición contra-hegemónica. En esta fase se encontraría, según estos autores, el sistema internacional actual, con dos componentes: a) la retórica o narrativa-discurso de resistencia; y b) las estrategias creadoras de costes, esto es, la práctica de la resistencia. Estaríamos en un momento en que los poderes revisionistas manifiestan su insatisfacción con el orden actual y empiezan a establecer un nuevo propósito social que llegará a ser el fundamento de la demanda de un nuevo orden.

51. *Ibidem*, p. 7.

52. Escribimos este apellido después del nombre, al contrario que el resto de personajes chinos mencionados en este artículo, por constar así en el texto referido.

53. RANDALL L. Schweller and XIAOYU Pu. “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”, *International Security*, Vol. 36, n. 1. (Summer 2011), pp. 41-72.

4.4. LA “COMUNIDAD DE DESTINO COMPARTIDO”

El impacto de las imágenes en la política internacional ha sido tradicionalmente relegado por la dificultad de expresarlo en términos cuantificables. Aun así Robert Jervis se ha esforzado por establecer los errores perceptivos y las representaciones erróneas que provocan dichos errores a su vez en el comportamiento de los dirigentes políticos, señalando que las representaciones pueden tener moldes previsibles de comportamiento, ser previsibles y por tanto su impacto es analizable científicamente. Al realizar este esfuerzo por tratar académicamente el impacto de las imágenes (“aquellas creencias sobre el otro que afectan a las predicciones de cómo se comportará bajo determinadas circunstancias”⁵⁴), Jervis realza su valor diferenciándolas, por un lado, de las percepciones, entendidas como “un proceso integrativo por el cual los estímulos son interpretados por los individuos junto con los conocimientos previos y creencias del actor”⁵⁵, y, por otro, de las representaciones finales. Es necesario entender la relevancia de cada input: la fiabilidad y la reputación de lo que se percibe, cómo se percibe, se siente, se interpreta y cómo se reacciona. Pero además es necesario tener en cuenta que operamos en lo que el profesor Jervis califica el “mundo real” (*Operational Milieu*), pero desde un entorno psicológico (*Psychological Milieu*)⁵⁶. En el caso de China, la relevancia de las representaciones y la necesidad de modelar las imágenes propias lleva a observar con atención las declaraciones del gobierno chino sobre la seguridad global, el derecho internacional y la gobernanza mundial, así como su conductas arriesgadas, que entrañan costes humanos, económicos e incluso políticos. El contexto geográfico también es decisivo, puesto que unas declaraciones en relación al mar del Sur de China, por ejemplo, pueden influir en la reputación de un país tanto en un sentido positivo como negativo, como estado mantenedor del statu quo o como un estado revisionista. La interpretación de sus señales y sus indicios resulta en ocasiones más decisiva que los hechos mismos⁵⁷. La validez de los conceptos occidentales, aunque aparentemente sean ajenos a algunas prácticas de la política exterior china, resulta crucial para entender las ambiciones

54. Véase JERVIS, R. *The Logic of Images in International Relations*, Princeton, Princeton University Press. 1970. p. 5.

55. Véase HERRERO, R. *La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en Política Exterior*, Madrid, Plaza y Valdés. 2007. p. 143.

56. JERVIS, R. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton University. 1976. p. 15.

57. Así, de cara a una correcta proyección de las imágenes, Jervis y Herrero establecen el uso de señales e índices: las primeras son aquellas acciones cuyo significado está establecido por un entendimiento tácito o explícito entre los actores; los segundos son acciones que aportan alguna evidencia inherente sobre el hecho de que la imagen proyectada es correcta porque está ligada intrínsecamente a las intenciones del actor emisor. Herrero, pp. 153 y 158-59.

a largo plazo de la elite gobernante china y de su política exterior. El llamado “marco general de las relaciones exteriores” de la RPC establece categorías de países y organizaciones superponiendo varios conceptos, tradicionales y los propiamente ideológicos del nuevo régimen comunista y proporciona un esquema conceptual sobre el que el PCCh elabora instrucciones generales en torno a cómo abordar cada actuación en política exterior. A partir de 1946, y siguiendo las ideas generales expresadas por Mao Zedong, se establecía “la zona intermedia”, *zhongjiandidai*, y la “Teoría de los Tres Mundos”, *di san shijie lun*: el Primer mundo: EEUU y la URSS, el Segundo mundo: estados desarrollados que median entre el primer y el Tercer mundo, y el Tercer mundo, las naciones en vías de desarrollo. Tras la muerte de Mao, Deng redefinió este marco ligeramente (“grandes potencias”, *daguo*; los países vecinos, *zhoubian* —también llamados la “periferia”, y “países en desarrollo”, *fazhanzhong de guojia*) y después se han ido añadiendo nuevas categorías: con Jiang Zemin, “las organizaciones multilaterales” durante el 16º Congreso del Partido en 2002; y con Hu Jintao, los “dominios” *lingyu* o la “diplomacia pública” unos años más tarde, en el 18º Congreso del PCCh.

En septiembre de 2013, el ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi declaró⁵⁸ que la periferia se había convertido en la “orientación prioritaria”, *fangxiangyouxian*. Posteriormente, y por último, en la última Conferencia Central de Trabajo sobre Relaciones Exteriores, en noviembre de 2014, el Xi Jinping cambió el orden del marco general de las relaciones exteriores, *zongtivyajiaobuju*⁵⁹ y reiteró que la periferia es lo primero. El “marco general”, de esta forma, permite entender la importancia de la reciente decisión china de ascender el rango de las relaciones con sus vecinos por encima de las mantenidas con Estados Unidos y otras grandes potencias. Aunque su validez para entender la forma de llevar a cabo la política exterior haya sido limitada, proporciona pistas decisivas para entender las prioridades de Beijing.

Esta reorientación confirma un cambio importante en la diplomacia china: las relaciones de China con los países de Asia y con las potencias emergentes tendrán un papel más importante para el fortalecimiento de la RPC en las relaciones con el mundo desarrollado. Esta decisión tiene, además, un significado económico: el comercio de la RPC con el este y sudeste asiático totalizó un billón y medio de dólares (esto es, el PIB de España), más que el comercio de China con los Estados Unidos y la Unión Europea juntos. Al ser asiáticos

58. Diplomacy Work Forum: Xi Steps Up Efforts to Shape a China-Centered Regional Order. http://www.jamestown.org/uploads/media/China_Brief_Vol_13_Issue_22_.pdf.

59. Xi Jinping Address at the Conference. The Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs. Beijing. 2014/11/29. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml.

la mitad de los diez principales socios comerciales de China, el 70% por ciento de su inversión en el extranjero (FDI) se encuentra en Asia.

Al hilo de esto se establece otro eslogan con dimensiones geopolíticas: crear una “comunidad de destino compartido” En las palabras del viceministro de Relaciones Exteriores Liu Zhenmin, el «desequilibrio entre la seguridad política y el desarrollo económico de Asia se ha convertido en un tema cada vez más importante», para corregirlo se esgrime la idea de «comunidad de destino común o compartido», que es adoptada oficialmente en el 17º Congreso Nacional del Partido de 2007 por Hu Jintao para describir, en concreto, la relación entre China continental y Taiwán, y que se ha extendido para describir sus relaciones con otros países importantes, pero en particular los vecinos. Este concepto ha sido reiteradamente utilizado tanto por Hu como por Xi Jinping, principalmente en sus reuniones con la ASEAN, y configura la parte central de una nueva estrategia diplomática bien diseñada y cuidadosamente construida: el “sueño chino” de mantener la unidad nacional y la estabilidad con un “nuevo tipo de grandes relaciones con las grandes potencias”, en el sentido de encontrar formas alternativas de convivencia pacífica, y con la “comunidad de destino común” para garantizar un entorno vecino pacífico y estable, esencial para el continuo ascenso de China. Este “sueño chino” es un concepto que asoma también en la decisión de Pekín de adoptar un papel de liderazgo en la transformación del sistema de comercio multilateral. El caso de las iniciativas recientes impulsadas por los estados occidentales para renovar el sistema multilateral de comercio, tales como la Alianza Trans-Pacífico (TPP) y el comercio y la inversión y la Asociación Transatlántico de Comercio e Inversiones (T-TIP) reflejan una ambivalente actitud china, porque junto con el apoyo a estas iniciativas, la RPC puede también servirse de ellas para impulsar su ambición para asegurar su liderazgo en un sistema multilateral, a través de la idea de una comunidad de destino común. China, en esencia podría formar un bloque propio.

Esta dinámica sugiere un nivel menor de tolerancia en lo que la RPC establece como injerencia occidental en sus intereses y una mayor confianza en consolidar el control de sus intereses fundamentales y demandas de reforma del orden internacional. A la vez, ofrece cada vez más un escenario construido alrededor de la idea del antiguo sistema tributario establecido en círculos de importancia alrededor de China. Analizar las percepciones, ciertamente, ayuda también a entender las estrategias que utiliza la PRC para consolidar su influencia y debilitar las potenciales amenazas, tales como el sistema de alianzas de Estados Unidos que compensa la creciente dependencia económica con una mayor seguridad. Profundizar en las percepciones y en el esfuerzo de Pekín por mostrar una imagen más benigna a sus vecinos, haciendo hincapié en una co-

munidad y un destino compartido, además, permite entender mejor si la gran preocupación en la región por el componente militar añadido al crecimiento económico tiene perspectivas de cumplirse en un futuro. La persistencia de los conflictos y los focos de tensión en los mares del este y del sur de China hace que se puedan convertir en un peligro real para el desarrollo de la nueva política de la RPC, aunque su importancia real para Beijing pueda ser secundaria. Ciertamente, resulta necesario evaluar las expectativas chinas también desde ese bagaje cultural que remonta sus orígenes al antiguo sistema tributario, así como en relación con la estrategia de EEUU (sobre todo en términos militares) puesto que Washington puede intensificar su estrategia de “Pivot” con sus aliados asiáticos para fomentar un comportamiento chino acorde a los principales postulados del actual orden internacional. Este desequilibrio entre la seguridad política y el desarrollo económico de Asia se ha convertido en el tema central, por esto resulta necesario observar en especial el impacto de la nueva estrategia china entre sus vecinos asiáticos, al combinar ambos factores.

5. EL DISEÑO Y EJECUCION DEL PIVOT TO ASIA: VIRTUDES Y PROBLEMAS⁶⁰

La visita del presidente Obama a Australia el 16 y 17 de noviembre de 2011 marcaría realmente el lanzamiento de la política de *Pivot to Asia*. Aunque en términos de importancia estratégica, sobre todo en el este de Asia, la alianza con Japón es sobre la que descansa toda la arquitectura de seguridad de Asia-Pacífico, la estrecha relación con Australia desde la Segunda Guerra Mundial, el ANZUS y las instalaciones y acuerdos de inteligencia entre ambos estados (por ejemplo el acuerdo UKUSA), amén de condiciones políticas favorables, la Administración Obama buscaba un escenario para hacer público, no solo una política de reaseguro hacia sus aliados de Asia-Pacífico, sino de compromiso defensivo y militar. La visita del presidente Obama tuvo lugar después de la reunión de APEC en Hawái e inmediatamente antes de la reunión Cumbre de Asia Oriental (EAS) en Bali. Visto en conjunto, estos eventos enviaron una señal clara a la RPC y los estados de la región sobre el giro estratégico en la región de Asia-Pacífico. El presidente Obama se dirigió a una sesión especial del Par-

60. BADER, J. *Obama and China's Rise. An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Brookings. 2012. También STEINBERG, J. B. “China's Arrival: The Long March to Global Power”. U.S. Deputy Secretary of State Center for a New American Security. 24 September 2009.

<http://www.cnas.org/files/multimedia/documents/Deputy%20Secretary%20James%20Steinberg%27s%20September%202009%20Keynote%20Address%20Transcript.pdf>.

lamento el 17 de noviembre en Canberra antes haciendo una breve parada en Darwin en el camino a Bali⁶¹. En su discurso establecía el compromiso estratégico de EEUU y reafirmó la alianza con Australia, que se había profundizado con el Acuerdo de Defensa de 2007, anunciando en el 60 aniversario del ANZUS, junto con el primer ministro Gillard el despliegue en forma rotativa de hasta 2.500 infantes de marina en el Territorio del Norte y un refuerzo de una fuerza aérea conjunta⁶². Este anuncio de despliegue de tropas en Australia se produjo un mes después del artículo en la revista *Foreign Policy* de la Secretaria de Estado Hillary Clinton, titulado “*America’s Pacific Century*”⁶³, donde se diseñaba la política de reaseguro hacia Asia, proporcionando el componente militar a esta política, realmente ampliándola con los planes de redespiegue estratégico comenzados en la Administración Bush. Esta decisión de la Administración Obama lanzaba el mensaje de reequilibrar las prioridades estratégicas estadounidenses desde Oriente Medio a Asia, tal como había demostrado con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 y los planes de retirada de Irak. Básicamente, el *2004 Global Defense Posture Review* y el *2006 Quadrennial Defense Review*⁶⁴ establecieron la búsqueda de Flexibilidad Estratégica para EEUU, con fuerzas de despliegue rápido, con un enfoque en capacidades y amenazas globales. Esto incluía el refuerzo del papel de los Aliados, que llevaba a la mejora de la interoperatividad, pero que también respondía a la reducción presencia de fuerzas de EEUU, desde su visión nixoniana, y una moderni-

61. “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” Parliament House, Canberra, Australia, November 17, 2011, Office of the Press secretary, The White House. 2011.
62. Prime Minister, president of the United States, “Australia-United States Force Posture Initiatives,” Office of the Prime Minister of Australia, November 16, 2011.
63. CLINTON, HILLARY. “America’s Pacific Century”. The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action. *Foreign Policy*. October 11, 2011 <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
64. US Department of Defense, “Strengthening US Global Defense Posture,” September 2004. Report to Congress. <http://www.libertyparkusafd.org/Hale/primers/Strengthening%20US%20Global%20Defense%20Posture%20-%202007.pdf>; The Global Posture Review of United States military forces stationed overseas: hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, One Hundred Eighth Congress, second session, September 23, 2004 (2005) <https://archive.org/details/globalposturerev00unit>, También The Quadrennial Defense Review 2001. Office of the Secretary of Defense, 30 September 2001 <http://www.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>; The Quadrennial Defense Review Report. February 6, 2006. <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.pdf>

zación y transformación de las fuerzas de EEUU⁶⁵. La creación de la política de *Pivot to Asia* ha sido debatida en términos de efectividad e incluso necesidad, pero también en términos de su recibimiento por parte de los aliados asiáticos, una especie de *Doctrina Nixon Redux*. Porejemplo, Stephen Walt criticaba este último extremo: *"If China's increased military power is really so alarming, why are countries like Japan, South Korea, and Australia doing so little to bolster their own military capabilities? Either they aren't as worried as they pretend, or they have become accustomed to assuming Uncle Sam will take care of them no matter what"*⁶⁶. En este sentido Walt está criticando un aspecto de la estrategia de EEUU hacia Asia como era el "Reaseguramiento Estratégico" (Strategic Reassurance). Desde un punto teórico, también era una visión parcial, provocada seguramente por el planteamiento general de la política exterior de la Administración Obama. Los modelos de seguridad internacional suelen establecer dos aproximaciones básicas generales: la disuasión suficiente de actores revisionistas (el modelo de la disuasión), y el reaseguramiento (reassurance) insuficiente de los actores de status quo (el dilema de seguridad, o modelo en espiral). Los actores de status quo son básicamente defensivos, pero podrían ser provocados en un conflicto evitable; por lo tanto, deben estar tranquilos. Los actores revisionistas, por otro lado, deben ser fuertemente disuadidos; de lo contrario, explotarían la debilidad del adversario e iniciarían conflictos. Desde este punto de vista, en la práctica es difícil elegir un modelo u otro dado la dinámica de los conflictos a pesar de que hay autores que defienden uno u otro. En realidad, la elección entre la disuasión y el reaseguro es artificial, creado en parte por malentendidos comunes de los principios básicos de la teoría de la disuasión y su adecuada relación con el concepto del dilema de seguridad: la existencia de una disuasión eficaz requiere tanto amenazas como garantías sobre la condicionalidad de esas

65. Desde el punto de vista material, el red despliegue significaría la transferencia de submarinos nucleares de ataque (SSN) del Atlántico al Pacífico, llegando a unos 31 en 2010; el traspaso de un grupo de portaviones también desde el Atlántico al Pacífico; el establecimiento de un sistema de defensa antimisiles BMD en las Islas Marshall; el red despliegue de 8000 Marines y de la 5ª Fuerza Aérea desde Japón a Guam, la VII Flota y III Marine Expeditionary Force. Esto incluiría la reducción de su presencia militar en Okinawa: de 18.000 marines a 11.000. También el cuartel general del I Corps se movería desde EEUU a Japón. A Guam se destinarían 3 submarinos nucleares de ataque y submarinos estratégicos reconvertidos de lanzamisiles crucero; se desplegaría la 13ª Fuerza Aérea, que incluiría el 18º escuadrón de caza (F-16), el 5ª Ala de Bombarderos (los bombarderos estratégicos B-52H) en rotación, y el 7ª Ala de Bombarderos (B-1B) creando una Global Strike Task Force.

66. Stephen Walt 'Pay no attention to that panda behind the curtain', Foreign Policy, 23 April 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/23/obama_asia_trip_pivot_china_japan_south_korea

amenazas. De lo contrario, el adversario no tiene ninguna razón para cumplir con las demandas realizadas⁶⁷. Así, desde la lógica teórica y política, la Administración Obama anunció en 2011 la parte relativa al Reequilibrio Estratégico (Strategic Rebalance), que se reforzaría posteriormente con la publicación del *Defense Strategic Guidance* en 2012 y el discurso del Secretario de Defensa Leon Panetta en el Shangri La Dialogue⁶⁸. Realmente ambos documentos recogían la herencia de la Administración Bush y la ajustaban en un contexto de reducción del presupuesto de defensa. Desde este punto de vista, hablamos básicamente de 3 componentes: uno disuasorio, otro referido al despliegue de capacidades llamadas anti-acceso (counter-access capabilities) dentro de las estrategias A2/AD (Anti-Access and Area-Denial)⁶⁹ y las doctrinas como el *AirSea Battle*, creadas contra ellas⁷⁰; tercero, la reestructuración de fuerzas, esto es la construcción de capacidades expedicionarias en el escenario Indo-Pacífico⁷¹. La RPC, por su parte, ha reforzado su seguridad especialmente en los océanos. Desde mitad de los años 80, el creador de la modernización del PLAN, el almirante

-
67. En este sentido véase el clásico de SCHELLING, T. *Arms and Influence*. Yale University Press. 1966. p. 74. En general, su *The Strategy of Conflict*. Harvard. (2nd Edition) 1980.
68. US Department of Defense (DoD): "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense". January 2012. http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf; "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific: Leon Panetta", Shangri-La Dialogue, The IISS Asia Security Summit. 2 June 2012. <http://www.iiss.org/en/events/shangri-la-2012-dialogue-archive/sld12-43d9/firstplenary-session-2749/leon-panetta-d67b>
69. Anti-acceso (A2) y denegación de área (AD) retos son importantes a considerar por separado. Para EEUU, A2 significa excluir sus fuerzas de un teatro de operaciones o negar el uso y tránsito efectivo en los llamados "Global Commons". AD crea barreras a la entrada efectiva en el teatro de operaciones. Sería cualquier empleo concebible de las fuerzas de aire, mar o tierra. AD se manifiesta de forma letal corta distancia. Sus efectos comienzan cuando las fuerzas estadounidenses entran en un teatro hostil o incierto para llevar a cabo operaciones conjuntas, y al final, se complican los intentos de establecer una presencia efectiva en, sobre, o en el rango de territorio o los intereses de un adversario. En definitiva, AD pueden atacar las vulnerabilidades de Estados Unidos en los cinco principales dominios de aire, mar, tierra, el espacio y el ciberespacio. Véase por ejemplo FREIER, NATHAN. The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge. CSIS. May 17, 2012. <http://csis.org/publication/emerging-anti-access-area-denial-challenge>
70. KREPINEVICH, A. Why AirSea Battle? CBSA. February 19, 2010. También CBSA. AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept. May 18, 2010. Sobre el debate del ASB y su abandono por parte de la *US Navy*, véase FORBES, R. "RIP Air-Sea Battle?" *The National Interest*. January 29, 2015. <http://nationalinterest.org/feature/rip-air-sea-battle-12147>
71. En este sentido, véase las obras de KAPLAN, R. *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. Random House. 2010; También *The Revenge of Geography*. Random House. 2012; y *Asian Cauldron Asia's Cauldron: The South China Sea and the End to a Stable Pacific*. Random House. 2014.

LiuHuaqing⁷², estableció las áreas donde la RPC debía tener capacidad de actuación en diferentes fases: en la primera fase, ya completada totalmente, la RPC debía ser capaz de llevar a cabo operaciones defensivas en la llamada “primera cadena de islas”, esto es, el Mar Amarillo, los Mares del Sur y el Este de China, el Estrecho de Taiwan y las Islas Ryukyu. En una segunda fase, el PLAN y la fuerza área deberían ser capaces de llevar a cabo operaciones en la segunda cadena de islas y más allá, esto es, las islas Kuriles, Japón, Australia, Guam, las Marianas y las Carolinas.



Figure 3. The First and Second Island Chains. PRC military theorists conceive of two island “chains” as forming a geographic basis for China’s maritime defensive perimeter.

Fuente: biblioteca de la Universidad de Texas. http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/china_first_and_second_island_chains_2008.jpg

De hecho, el proyecto de construcción de un segundo portaaviones (por lo tanto, de varios grupo de combate y con capacidad de proyección de fuerza) y la creación de la flota de submarinos de ataque más grande del mundo, más el establecimiento de bases o acuerdos portuarios en Gwadar (Pakistán), Marao (Maldivas), Hambantota (Sri-Lanka), Chit-

72. En cuanto a esta visión, véase HOLMES, J. y YOSHIHARA, T. *Chinese Naval Strategy in the 21th Century*. Routledge. NY. 2008. pp. 25-48.

tagong (Bangladesh) y Sittwe (Akyab, Myanmar) darán esta capacidad operativa al PLAN, siguiendo la estrategia del “collar de Perlas”.



Por su parte, a partir del Libro Blanco sobre la Defensa Nacional de 2004, quedó patente la creciente influencia de la Marina de la RPC (PLAN), cuyas actividades en la zona parecen ser especialmente agresivas. En el Estrecho de Taiwan, la Marina china ha denegado la capacidad de operar a las fuerzas norteamericanas (y japonesas) en un conflicto por la isla; también ha actuado con cierta dureza en las cercanías de la isla, reclamando soberanía sobre las islas Senkaku y en especial en el Mar del Sur de China, donde Beijing compite en estas reclamaciones sobre diversas islas y grupos de arrecifes, incluyendo las Islas Spratly (llamado Nansha por China) y las Islas Paracelso (llamado Xisha por China), siguiendo la llamada *Ninedash line*. No está claro que la agresividad de la Marina china vaya a ser limitada, pues es probable que aumente la importancia de mantener la seguridad energética y de su suministro, pero además es posible que cuente con un mayor respaldo de la fuerza aérea. En definitiva, al establecer una zona de amortiguación en torno a la China continental y a su periferia marítima, Beijing dificulta que otros estados puedan operar

cerca de la parte continental de China, pero no está claro su objetivo último, ya que depende de la necesidad que sienta la RPC de proyectar sus fuerzas para la protección de sus intereses.



“The Nine Dashed Line”.

Fuente: The Economist, dated May 19, 2012. Retrieved from the article, “Emerging maritime rivalry in the South China Sea: Territorial disputes, sea-lane security, and the pursuit of power”.

6. CONCLUSIONES

El análisis de ciertos factores como la Gran Recesión o el declive relativo de EEUU, que afectan a la estructura del sistema, junto con su cambio de políticas, en un sentido de reequilibrio exterior más que interior, y el ascenso de nuevas potencias con el declive de otras, ofrece, junto con su realineamiento en el sistema internacional, una idea de multipolaridad o de sistema pluricéntrico. Sin embargo, ya que la polaridad del sistema deviene de su estructura, y no de las interacciones de los actores del sistema, habría que reconsiderar los posicionamientos sobre multipolaridad o pluricentralidad, o al menos, repensar que significa, y, sobre todo, qué efectos tiene en la toma de las decisiones de los actores. Como hemos visto, concepciones y percepciones erróneas pueden favorecer políticas y estrategias que lleven, como mínimo al declive y la irrelevancia o, en el peor de los casos a conflictos y a la guerra. Probablemente la crisis con Rusia y la política de la RPC llevaron a un reforzamiento de las alianzas

en la línea de un *chaingang*. Por lo tanto, con respecto a las concepciones de seguridad que se encuentran en los planteamientos norteamericanos, el principal problema no es la definición de la estructura del sistema internacional como multipolar. Esto es muy discutible, en la teoría y en la práctica, pero si es urgente reconocer que el entorno de seguridad ha cambiado drásticamente, no sólo debido a varios desafíos, amenazas y diferentes actores, sino debido a que el factor principal de este entorno en términos de seguridad es el cambio a un mundo donde domina la ofensiva, debido, sobre todo, a la ciberguerra, pero por su integración y la interrelación de este dominio con los sistemas espaciales, armas de destrucción masiva, la defensa antimisiles, las capacidades convencionales Global Strike, y la robotización del campo de batalla. Esto ha cambiado, por ejemplo, el significado (o incluso la utilidad) de la disuasión y la capacidad para mantener el equilibrio ofensa-defensa y su diferenciación. Si el sistema internacional ha cambiado o está en proceso de cambio o hay una percepción, con las condiciones que hemos visto antes, habrá un incentivo general para la creación de alianzas, y algunos estados se aliarán con otros estados de acuerdo con la lógica del dilema de seguridad. Sin embargo, las alineaciones son el resultado de un proceso que es, generalmente, indeterminado. Esta indeterminación se puede reducir, pero no eliminar, a causa de los intereses generales y particulares. Desde este punto de vista, la alianza entre EEUU y Asia ha estado experimentando un proceso de ajuste estructural. La alianza actual, sin embargo, no es completamente nueva y persistirían algunas de las características de la alianza de la Guerra Fría, como los que reflejan ciertos intereses generales y particulares que predisponen a EEUU y Asia para alinearse unos con otros. Por ejemplo, la disuasión extendida de EEUU en Europa ya no era necesaria, ya que no había ninguna espiral de la inseguridad y Europa ya no estaba en el centro de la política estratégica de EEUU. Sin embargo, la dinámica en el sistema internacional y los factores que afectan al dilema de seguridad crean un incentivo general para formar (o mantener) una alianza. Además, hay un núcleo de los precedentes y las relaciones (la ideología democrática y los sistemas políticos, apoyo de la OTAN, los valores comunes) que condicionan el proceso de negociación de la alianza, que predispone a ciertas alianzas y contra otras.

Así, que de no existir ningún incentivo para sostener la integración en espiral y las estrategias de fuerte compromiso que existieron durante la Guerra Fría, ciertos factores (incluyendo la reducción de recursos y capacidades) crearían los incentivos para restaurar ese acercamiento. El principal problema dentro de las alianzas de EEUU en Asia y del *Pivot*, descansaba sobre un desacuerdo acerca de cómo lidiar con el juego del

adversario dentro del dilema de seguridad, y de cómo esto afecta a la negociación intra-alianza (dilema de seguridad secundario). Cada lado tiende a adoptar diferentes enfoques y estas estrategias afectan directamente el juego de la alianza. EEUU y los aliados asiáticos tienen imágenes divergentes de los motivos y las intenciones del adversario. Al mismo tiempo, algunas potencias asiáticas tienden a ver más peligro en la dinámica del conflicto que en el adversario, aunque otras no, y otras pueden tender a un buckpassing. EEUU puede poner menos énfasis en la moderación después de la conducta de China en Asia y de Rusia en Europa, sin olvidar la política de ambos en Oriente Medio. Los europeos (pueden) compartir esta visión de EEUU y utilizar una estrategia de compromiso con el fin de mantener la solidaridad con EEUU. Los miembros de las alianzas entre EEUU y los estados asiáticos aliados han respondido de manera diferente en el juego del adversario en función de la percepción de amenaza, ya que no planteaban los factores estructurales como un impacto fundamental en el dilema de seguridad, y esto crea resultados diferentes en el juego de la alianza. En el caso de Oriente Medio, la Disuasión Extendida de EEUU había funcionado en la zona⁷³ pero parece que no es efectiva contra el dilema de seguridad que está creando el programa nuclear iraní, y el caos sirio e iraquí, que no es tanto relativo a EEUU sino hacia los estados de Oriente Medio y también del Cáucaso, Asia Central y Sur de Asia. Así la tendencia a la creación o mantenimiento de alianzas en la política de la Administración Obama es el factor nixoniano superviviente de todo el modelo de Detente que creó al llegar a la Casa Blanca. Sin embargo, como hemos visto hay toda una serie de problemas conceptuales, narrativos y materiales que han empujado a reforzar sus políticas de alianzas, sobre todo en Asia. De hecho también se está produciendo un cambio en la política de la Administración Obama, tal como tuvo que hacer primero la Administración Carter con la Doctrina Carter, y posteriormente la Administración Reagan. Probablemente se dirige hacia una mayor importancia del modelo *internalbalancing*, aunque manteniendo un reforzamiento de la política de alianzas, con una incursión en la retórica sobre el liderazgo de EEUU, excepcionalismo y valores americanos. Pero también con una política de rearme y de mayor importancia de la disuasión nuclear, un enfoque en una mayor militarización del espacio. Entre otras consideraciones, en la propuesta de presupuesto de Defensa para el FY 2016, el Pentágono en su plan de cinco años establece la inversión de \$547

73. Véase KATHLEEN J. McInnis, "Extended Deterrence: The US Credibility Gap in the Middle East", *The Washington Quarterly*, vol. 28, n° 3, (Summer 2005).

mil millones para 2017, \$556 mil millones para 2018, \$564 mil millones para 2019 y \$570 mil millones para 2020. En este sentido, es el comienzo del aumento del presupuesto de defensa que no se producía desde la Administración Bush. Este incremento incluye los principales programas de modernización nuclear que costarían \$348 mil millones en los próximos 10 años: en este sentido da por fracasada la política de desarme y de "Zero Global". Desde la visión del orden económico internacional, las iniciativas del TPT y el TTIP son instrumentos regulatorios que realmente establecerían un marco global comercial y de inversión que influiría en el sistema global de tal manera que limitaría cualquier alternativa en marcha por parte de la República popular de China o de los BRICs. En definitiva, el despliegue global estadounidense posterior a la II Guerra Mundial parece que está siendo imitado por una RPC cada vez más centrada en una expansión marítima, lo que está provocando que un buen número de estados asiáticos ribereños reafirmen su parte de su alianza con EEUU. La teoría de la amenaza china, *Zhoungguoweixie lun*, parece especialmente en boga a pesar de los esfuerzos y las crecientes estrategias de China por minusvalorar su importancia. A pesar del giro hacia la creación de un área de influencia y control "exclusivo" de la RPC, los planteamientos de Mearscheimer sobre la búsqueda de la hegemonía regional parecen más cerca de ser confirmados. Además, la expansión y modernización de sus fuerzas convencionales y nucleares, junto con los últimos acontecimientos en el mar del Sur de China, suscitan una serie de percepciones que alimentan y confirman estas imágenes y las conductas consecuentes.