

ASCENSO DEL NUEVO ESPACIO INDO-PACÍFICO

Serie «Estudios para la paz», 33

FUNDACIÓN
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ



MIRA EDITORES

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)



© María Jesús Luna Serreta, Fernando Delage, Sean Golden, Xulio Ríos, Clara García Fernández-Muro, Mariola Moncada Durruti, Ignacio Fuente Cobo, Alfonso Ojeda, Vicente Garrido Rebolledo, Carmen Tirado Robles, Julia Remón Molina, Fernando Alonso Navaridas, Joaquín Beltrán Antolín, Georgina Higuera y Rumbao, Javier Gil Pérez, Antía Mato Bouzas

© MIRA EDITORES, S.A.

C/ Dalia, 11 · 50012 Zaragoza

Tels. 976 354 165 / 976 460 505 · Fax 976 351 043 / 976 460 446

info@miraeditores.com · www.miraeditores.com

Portada: Pablo Cano Lahoz, Uci_X

Fotografías: Félix M. Medina

Primera edición: septiembre de 2019

ISBN: 978-84-8465-555-8

Depósito Legal: Z 1229-2019

Impreso en España

Fotocomposición:

La Central, S. C. · Miguel Servet, 2, 3.º dcha. · 22002 Huesca · www.lacentralpreimpresion.com

Imprime:

Ino Reproducciones, S. A. · Pol. Malpica - Sta. Isabel, calle E (Inbisa II), nave 35 · 50016 Zaragoza

FUNDACIÓN
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ
(ED.)

ASCENSO DEL NUEVO ESPACIO INDO-PACÍFICO

María Jesús Luna Serreta
Fernando Delage
Sean Golden
Xulio Ríos
Clara García Fernández-Muro
Mariola Moncada Durruti
Ignacio Fuente Cobo
Alfonso Ojeda
Vicente Garrido Rebolledo
Carmen Tirado Robles
Julia Remón Molina
Fernando Alonso Navaridas
Joaquín Beltrán Antolín
Georgina Higuera y Rumbao
Javier Gil Pérez
Antía Mato Bouzas



Índice

Presentación

MARÍA JESÚS LUNA SERRETA	9
1. Una mirada de conjunto al nuevo escenario estratégico y cultural	17
China, Eurasia y el Indo-Pacífico. Claves geoestratégicas. FERNANDO DELAGE	19
¿Qué papel juegan las culturas orientales y qué pueden significar para Occidente? SEAN GOLDEN	41
2. China en camino	75
La evolución política de China contemporánea. XULIO RÍOS	77
El sistema económico chino por etapas: hacia un capitalismo no liberal con Estado desarrollista. CLARA GARCÍA FERNÁNDEZ-MURO	93
3. China, potencia global creciente	123
Visión china del mundo y de su lugar en él. Pasado, presente y futuro. MARIOLA MONCADA DURRUTI	125
Modelo estratégico y doctrina de seguridad de China. IGNACIO FUENTE COBO	153
4. La península coreana y la amenaza nuclear	173
El objetivo de la reunificación coreana: métodos, desafíos y expectativas. ALFONSO OJEDA	175
Corea del Norte y la posible desestabilización nuclear en la región y en el mundo. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO	193

5. Japón pasa una página histórica	229
La reforma de la política de seguridad y defensa japonesa: ¿Un paso previo a la reforma constitucional?	
CARMEN TIRADO ROBLES	231
La mujer japonesa entre la tradición y la modernidad.	
JULIA REMÓN MOLINA	271
6. El proyecto exterior de España y la presencia asiática en nuestro país	281
Identidad y futuro de la política exterior de España en el escenario de Asia Pacífico.	
FERNANDO ALONSO NAVARIDAS	283
Política y presencia asiática en España.	
JOAQUÍN BELTRÁN ANTOLÍN	301
7. El Sudeste Asiático	333
El Sudeste Asiático y sus relaciones con China y la lejana Europa.	
GEORGINA HIGUERAS Y RUMBAO	335
Rasgos y factores de inestabilidad en la región.	
JAVIER GIL PÉREZ	359
8. India, un gigante en crecimiento	375
La cuestión de Cachemira en el marco de una India emergente.	
ANTÍA MATO BOUZAS	377

Presentación

María Jesús Luna Serreta

Directora de la Fundación
Seminario de Investigación para la Paz

La mirada de la comunidad internacional se dirige con esperanza y también con temor hacia Oriente cuando parece muy desgastado el protagonismo de grandes potencias como Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea. Junto al auge de China se ha configurado un escenario geoestratégico nuevo en el que el Pacífico y el Índico definen una región de enormes capacidades en un tiempo, a nuestros ojos, incierto. Profundizar en el conocimiento del espacio Indo-Pacífico se impone como una necesidad. La Fundación Seminario de Investigación para la Paz ha tratado de responder durante 2018 a esta nueva realidad, analizarla tanto en su conjunto como en sus componentes geográficos, determinar sus claves, detectar sus aportaciones a la convivencia mundial y evaluar sus eventuales amenazas.

Comienza nuestro acercamiento a la región con una visión geoestratégica y una perspectiva cultural imprescindible si consideramos con qué frecuencia aparece esa idiosincrasia como factor explicativo a lo largo del libro. Hablamos de un espacio en proceso de transformación que ha aumentado su relevancia por su peso demográfico y económico y porque en él se entrecruzan los intereses de todas las grandes potencias. China tiene un especial protagonismo en este contexto: es el principal motor de la integración económica de Asia y un actor muy dinámico en política exterior y seguridad, que, según Fernando Delage, ha provocado el reajuste de las restantes potencias de su entorno: Japón, India y Rusia... mientras que la rivalidad con EE. UU. se ha acrecentado en la era Trump. Las intervenciones de China en el terreno económico, como son la Nueva Ruta de la Seda, el Banco Asiático de Inversiones, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP),

su defensa de la globalización y los mercados abiertos han despertado enorme interés en la comunidad internacional, más aún sus disputas territoriales marítimas y su programa de reforma y modernización militar.

En la interpretación de estas transformaciones, habitualmente se pierde de vista el papel que juegan las culturas asiáticas a juicio del profesor Sean Golden. En el caso de China, su estrategia de modernización se basa en los conocimientos chinos como esencia e incorpora los conocimientos occidentales para usos prácticos. Podemos hablar de un mundo posoccidental, donde otros valores ganan su espacio acompañando la relevancia que están tomando los países BRIC. Las diferencias en los sistemas de pensamiento de Oriente y Occidente se reflejan, por ejemplo, en estrategias diplomáticas diferenciadas. En el caso de Asia, se habla de «consulta y consenso» según sus tradiciones de diálogo y cuidado que evitan que el otro se sienta incómodo. En el mundo multipolar y diverso que defiende China, sus patrones culturales son fundamentales para recuperar un papel preeminente en el orden mundial.

Las diferentes visiones sobre el proceso de modernización en el que está inmersa China le auguran transformaciones políticas más o menos significativas, pero todo apunta a que la fortaleza del Partido Comunista Chino va a repercutir en que esos cambios la alejen significativamente del modelo. La importancia de las reformas es evidente: se anuncia una nueva era, hay un proceso de lucha contra la corrupción, se ha actualizado su sistema legal, se habla de «estado con Derecho», se gobierna mediante la ley pero sin división de poderes ni reconocimiento de libertades individuales. China está inmersa en su «sueño chino» de modernización y superación de las humillaciones de un pasado muy presente, en palabras de Xulio Ríos, apoyándose en la defensa de sus peculiaridades y en la movilización del orgullo chino en contraposición a ideologías y modelos ajenos.

El acelerado desarrollo económico de este país presenta algunas particularidades que Clara García señala: cuenta con instituciones transitorias y un estado gradualista y fragmentado. Su caracterización como estado desarrollista se ha visto matizada por su historia reciente como estado socialista y por la raíz cultural de sus instituciones. En los úl-

timos años, sus objetivos han sustituido la prioridad del crecimiento económico por un desarrollo tecnológico, social y medioambiental.

La visión china del mundo y de su lugar en él es el objeto del artículo de Mariola Moncada. Subraya la importancia del diálogo y la comprensión del otro para construir la paz en un mundo global. El pensamiento chino busca entender el cambio, lo mutable, lo que exige un tipo de conocimiento relacional, intuitivo, dialéctico, que busca la lógica de los procesos, las múltiples conexiones y los mecanismos de regulación. El objetivo es el equilibrio, el orden y la armonía en el cambio. Su concepto de imperio es civilizatorio, a través de su cultura y, sobre todo, su escritura, que obliga a traducir cualquier concepto a sus caracteres y «siniza todo lo que toca». Sus políticas respecto a los «bárbaros» siempre han sido de defensa y asimilación.

El modelo estratégico y su doctrina de seguridad son pragmáticos y pacíficos pero enfocados a recuperar su papel como «el imperio del medio». Para Ignacio Fuente Cobo, se trata, más que de un estado nación, de un «estado civilización». Sus apuestas estratégicas son las nuevas rutas de la seda terrestre y marítima; condicionar en su beneficio las relaciones con Rusia según sus intereses económicos y la necesidad común de contrapesar a EE. UU. como potencia dominante; y la creación de una barrera de seguridad en el mar del Sur de China, lo que la enfrenta con los países de la zona y EE. UU. Japón y los Estados cercanos dudan entre la contención y sumarse al carro del vencedor. India se sitúa, a su vez, como contrapeso por su población creciente, sus intereses económicos e impacto cultural en el mundo.

Corea es un elemento clave en este espacio y la gran cuestión que ha de resolver en el futuro consiste en si es posible plantear la reunificación del Norte y del Sur con algunas posibilidades de éxito. Algunos pasos se van dando, pero siguen condicionados por el clima de guerra fría que pervive. Según Alfonso Ojeda, en el plano de las posibles soluciones, hay coincidencia en el rechazo a cualquier fórmula que pase por el uso de la fuerza armada y también en la necesidad de cooperación, de negociaciones y reconocimiento mutuo y no interferencia en los asuntos internos. Otra perspectiva es la de la comunidad internacional ante este proceso: a China le preocupa que una Corea reunificada responda a los

intereses de los EE. UU.; a Rusia, la expansión económica cerca de sus territorios menos desarrollados. En todos los casos se mueven entre una política de contención y compromiso para alejar la amenaza nuclear.

A lo largo de 2018, las expectativas sobre posibles cambios respecto al desafío nuclear norcoreano han cambiado significativamente. Se han realizado varias cumbres bilaterales entre las dos Coreas y, sobre todo, entre EE. UU. y Corea del Norte, lo que ha favorecido la distensión y ha reducido las tensiones en la zona con distintos acuerdos encaminados a la desnuclearización de la península. Pero los avances reales han sido muy limitados. Corea busca ganar tiempo y la relajación de las sanciones internacionales, en opinión de Vicente Garrido: esta es una estrategia que ha utilizado otras veces. Su gran objetivo es conseguir un misil intercontinental y, al parecer, persevera en ello. Su programa nuclear y de misiles balísticos le ha proporcionado un elemento de negociación económica y política muy útil, tanto por la venta de armamento y tecnologías afines como por las ayudas recibidas a cambio de compromisos de desarme que luego no ha cumplido. No hay todavía una hoja de ruta para poner fin al desafío nuclear de Corea del Norte.

El rol de Japón en la región se ve condicionado por las limitaciones que le impone su propia constitución. Un país que no había sido sometido nunca a otro imperio vivió su derrota en la II Guerra Mundial como una humillación que lo dejó empobrecido y dependiente de los designios de los aliados, que le impusieron la desmilitarización y el pago de reparaciones de guerra. En su constitución renunció expresamente a la guerra y a la posibilidad de tener ejército. En el contexto actual, con importantes tensiones territoriales activas, este factor es considerado por una parte de la población y los partidos políticos como un anacronismo. Carmen Tirado ilustra sobre los distintos intentos de reformar la Constitución y los cambios legislativos realizados sobre la seguridad nacional. Estos afectan al Derecho internacional y al Derecho interno: Japón quiere ser un país normal en lo que se refiere a su defensa y más activo en la política exterior. Políticos, académicos y opinión pública están situados en uno y otro bando y es significativo un movimiento apoyado por sobrevivientes de la bomba atómica que quieren preservar el derecho del pueblo a vivir en paz.

En cuanto a las relaciones de nuestro país con este contexto geográfico y cultural, analizamos la política exterior de España y los distintos instrumentos con que se cuenta para las relaciones de alto nivel entre Europa y España y Asia Oriental. España cuenta desde el año 2000 con un Plan Marco Asia-Pacífico y en 2001 se creó la Casa Asia. En palabras de Fernando Alonso, para España supone una de sus grandes prioridades en política exterior en los últimos años y por ello ha incrementado la presencia diplomática, consular y comercial. También ha aumentado el interés por la cultura española en estos países, siendo el español la tercera lengua con más demanda después del inglés y el chino. Para 2018-2022 se inicia un nuevo plan, «Una visión estratégica para España en Asia», que cuenta con un programa específico para China, Japón y Corea del Sur. Se trata de crear un relato positivo que permita a las Administraciones españolas y a la sociedad civil una mayor influencia económica, política y diplomática en la zona. El comercio de España con la zona tiene un gran margen de crecimiento en los sectores en los que nuestras empresas son referentes. Además, es una plataforma tanto para la Unión Europea como para los países iberoamericanos. Finalmente, España también está presente a nivel militar en la operación Atalanta y en Afganistán.

La presencia asiática en España es objeto de análisis por parte de Joaquín Beltrán. China ha abierto seis institutos Confucio en los últimos años; la Fundación Japón tiene una delegación en Madrid desde 2010; y el Instituto Rey Sejeong de Corea del Sur comenzó en 2017 a inaugurar sedes en nuestro país. Con respecto a la población de origen asiático, entre 2000 y 2017 se multiplicó por 5,9 veces. Casi la mitad es china y aproximadamente un tercio, del sur de Asia junto con Filipinas. Es habitual que estén asociados a distintas organizaciones y esta articulación es muy necesaria para favorecer su integración y su participación en la sociedad. La presencia de China en España es creciente: aumentan las inversiones de capital, se instalan multinacionales chinas, llegan residentes con nuevo perfil, trabajadores de elevada cualificación, estudiantes, emprendedores e inversores. Es significativo el incremento del turismo internacional chino y también del procedente de Corea e India. Los jóvenes chinos escolarizados en España presentan un alto rendimiento y están más integrados y alejados del aparente aislamiento étnico que

ha sido habitual, incluso organizados en colectivos de descendientes o autocaracterizados como chiñoles, andaluchinos o catalanochinos. A pesar de todo esto, Asia ha sido marginal para España; no hay reciprocidad en los flujos humanos ni de inversiones, lo que supone una pérdida de oportunidades y un creciente desequilibrio entre los fines declarados y los medios disponibles.

El Sudeste Asiático juega también su papel destacado en este contexto. Organizado a través de la ASEAN, no está tan unido como parece y sí afectado por el juego de intereses nacionales, según Georgina Higuera. Se trata del tercer bloque comercial más grande del mundo, el más dinámico y también el tercer mayor mercado mundial. También ha sido y es una importante vía de navegación que ha aportado a la zona una enorme riqueza étnica, lingüística y religiosa. El objetivo de la asociación es el crecimiento económico y la estabilidad política. Para ello se compromete a promover la colaboración y la asistencia mutua y a respetar la justicia, el estado de derecho y la adhesión a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Pretende, asimismo, jugar un papel cada vez más activo en la comunidad internacional. China desarrolla una estrategia para aumentar su influencia en la zona promoviendo el movimiento de personas a través del turismo, de becas y ayudas de estudios para los jóvenes, pero, sobre todo, a través de la propuesta de creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), en la que se han integrado los diez países de la ASEAN más Australia, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Los dieciséis países suponen más del 40 % de la población y el 30 % del PIB mundiales. China también genera tensiones en la zona por sus reivindicaciones sobre el mar del Sur de China que necesita tanto para su defensa como para su comercio internacional. Se opone a negociar estas cuestiones con la ASEAN y desarrolla sus políticas con cada uno de los países. En su versión marítima de la Ruta de la Seda necesita este espacio, pero en sus versiones terrestres también articula un número importante de capitales de la zona. A estas acciones expansionistas hay respuesta por parte de Washington, aliado con Japón y Australia para promover sus inversiones en la zona y reactivando un diálogo cuadrilateral (Quad) con estos dos países más India para convertirlo en una especie de OTAN asiática. Por su parte, Europa trata de reforzar sus relaciones estratégicas con la ASEAN, impulsar la coopera-

ción en comercio y seguridad, pero también en cambio climático e imperio de la ley. Las tensiones entre China y EE. UU. están convirtiendo a esta zona en el escenario de una guerra fría, por lo que hay que estar muy atentos a lo que sucede ahí.

El Sudeste Asiático es una de las regiones que más ha evolucionado en las últimas décadas, con notable mejoría en sus indicadores de estabilidad y seguridad y un importante avance en el área económica, pero no podemos obviar los riesgos y factores de inestabilidad a los que está sometida. Javier Gil señala los siguientes: el impacto del Estado Islámico en el Sudeste Asiático con el establecimiento de una rama local que ha protagonizado distintos atentados terroristas y ha revitalizado las redes terroristas de la región; la limpieza étnica contra la minoría rohinyá en Myanmar, agravada en los últimos años y que ha generado setecientos mil refugiados en Bangladesh; el creciente autoritarismo en la región, en la que se ve una pérdida de la calidad democrática, sobre todo, en Indonesia y Filipinas, que aprovechan las tensiones entre los EE. UU. y China para sacar ventaja; la persistencia de la piratería en el estrecho de Malaca y en áreas adyacentes, vía de comunicación esencial para las economías de la zona; el impacto de los continuos desastres naturales, con dramáticas consecuencias que ponen de relieve las deficiencias de la zona y que en 2017 fueron causantes del 61 % de los desplazamientos internos en la región; la conflictividad creciente en el mar del Sur de China, las controversias respecto a las aguas territoriales y distintos archipiélagos de la zona por sus recursos naturales, su situación geoestratégica para el comercio mundial y para la seguridad y la defensa.

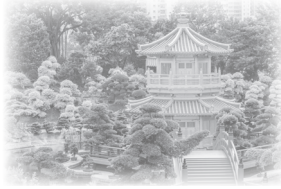
Finalizamos con una mirada sobre India, un país que aumenta progresivamente su relevancia en la zona por su dimensión en extensión y población, por la importancia de sus recursos; su crecimiento, que sitúa su economía entre las diez mayores del mundo, según el PIB, su papel en la carrera nuclear, los éxitos relativos en el plano educativo y científico o la proyección exterior del país. Estos factores configuran su condición de potencia emergente, pero, según Antía Mato, es necesario profundizar y matizar esa imagen relativamente positiva de la India en crecimiento para intentar entender las transformaciones que están teniendo lugar, tanto a nivel interno como regional. India es la mayor democracia del mundo, pero su contexto interno es de enorme

desigualdad, conflictividad y censura de voces críticas y de debate sobre algunos temas; la realidad del gigante indio se asemeja bastante a la de sus vecinos de la región. La cuestión del contencioso de Cachemira es, para la autora del artículo, el principal problema de seguridad real para India. La reclamación del derecho de autodeterminación de ese territorio incluye una perspectiva internacional, puesto que el Estado original tiene su territorio en los dos países, India y Pakistán, y una dimensión interna, el control del Estado sobre el territorio. Se trata de un espacio muy heterogéneo a nivel cultural y religioso en el que ambas partes han recurrido al patrocinio de guerrillas que combaten al país vecino. Cualquier decisión sobre estos territorios puede alterar el equilibrio de toda la región. Este conflicto cuestiona los valores de la democracia india y la acerca a modelos más autoritarios. Por esta razón se evita que trascienda internacionalmente.

Lamentablemente, no hemos podido contar con todas las ponencias que se presentaron en el ciclo, por lo que las visiones sobre Japón e India necesitarían una perspectiva más general. Queremos expresar nuestro agradecimiento a quienes han participado en las distintas etapas de elaboración de este libro. Sus distintos apartados reflejan el trabajo realizado a lo largo de 2018 en la Fundación Seminario de Investigación para la Paz, donde fueron presentados y debatidos en el marco del convenio mantenido por esta institución con las Cortes de Aragón.

1. UNA MIRADA DE CONJUNTO AL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO Y CULTURAL





CHINA, EURASIA Y EL INDO-PACÍFICO. CLAVES GEOESTRATÉGICAS

FERNANDO DELAGE

Profesor de Relaciones Internacionales.
Universidad Loyola de Andalucía



Introducción

El ascenso de Asia es la gran transformación geopolítica de nuestro tiempo. Tanto el crecimiento de la economía mundial como la estabilidad del orden global dependen en gran medida de la paz, la seguridad y la prosperidad de este continente, convertido en nuevo centro de gravedad del sistema internacional¹.

Tres grandes factores explican la creciente relevancia de Asia. El primero de ellos es la combinación de peso demográfico y económico: Asia suma el 60 % de la población del planeta, incluyendo dos gigantes —China e India—, que por sí solos representan casi el 40 % del total. Desde finales de los años ochenta, las economías asiáticas han registrado asimismo las cifras más altas de crecimiento del mundo. Si en 2005 suponían el 35 % del PIB global, en el año 2030 representarán el 44 % (es decir, superarán a la Unión Europea y a Estados Unidos juntos) y, hacia 2050, más de la mitad del PIB global². Es importante subrayar que ese peso económico no se refiere tan solo a su capacidad industrial y exportadora, sino de manera creciente a sus recursos financieros, tecnológicos y empresariales.

1 Fernando Delage, «La transformación política de Asia», en Isidro Sepúlveda y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Cuadernos de Estrategia n.º 143. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, pp. 53-80.

2 Entre otros estudios con proyecciones similares, véase PricewaterhouseCoopers, «The Long View: How will the global economic order change by 2050», disponible en <<http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017>> (última consulta en febrero de 2017).

Asia es relevante, en segundo lugar, por razones geopolíticas. Es, por una parte, la única región del mundo donde se entrecruzan los intereses de todas las grandes potencias. Por otra, cuenta con siete de los diez mayores ejércitos del planeta y cinco de las nueve potencias nucleares: China, India, Pakistán, Corea del Norte y Rusia (seis si se incluye a Estados Unidos, país con una presencia militar directa y cinco alianzas formales en el continente). Asia es también la única región en la que los gastos militares han aumentado de manera sostenida desde 1988, superando, desde 2012, a los de Europa³.

Un tercer factor a considerar es la actual dinámica de cambio interno: por primera vez en su historia, Asia se está consolidando como un escenario estratégico único, integrado por todas sus subregiones (Noreste y Sudeste Asiático, Asia Meridional y Asia Central)⁴. Este es uno de los motivos que explica la sustitución de la expresión «Asia-Pacífico» por la más reciente de «Indo-Pacífico» para describir la región.

Las tres razones no solo están directamente relacionadas entre sí, sino que a su vez derivan de una misma variable fundamental: la República Popular China. China es, en efecto, el principal motor de la integración económica de Asia a través de los intercambios comerciales y de las inversiones en las naciones de su entorno. Es también, en segundo lugar, la causa fundamental de la competencia estratégica que define en la actualidad la interacción entre las grandes potencias: el aumento de sus capacidades y sus ambiciones cada vez más explícitas están provocando un reajuste de la política exterior y de seguridad de las restantes potencias —como Japón, India o Rusia—, una de cuyas consecuencias

3 International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2012: Press Statement*, 7 de marzo de 2012.

4 Aaron Friedberg, «Introduction», en Richard J. Ellings y Aaron L. Friedberg (eds.), *Strategic Asia, 2001-02: Power and Purpose*. Seattle, National Bureau of Asian Research, 2001, pp. 4-7; Nick Bisley, «Integrated Asia: Australia's Dangerous New Strategic Geography», Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University College of Asia and the Pacific, mayo de 2017.

es el proceso de modernización militar que caracteriza a la región en su conjunto.

Aunque todas las naciones asiáticas se ven afectadas por este cambio en la distribución de poder, la gran cuestión de fondo es la rivalidad entre Estados Unidos y China por el futuro del orden regional. Como es lógico en una potencia ascendente, Pekín busca un nuevo equilibrio más favorable a sus intereses, mientras que Estados Unidos —como resulta lógico también— no parece dispuesto a renunciar a la posición de primacía que ha ocupado en Asia durante setenta años (y de la que depende en gran medida su estatus como principal superpotencia global). La competencia entre ambos se desarrolla en terrenos diversos: en las instituciones multilaterales; en las negociaciones comerciales; en propuestas alternativas sobre la arquitectura de seguridad regional; o en conflictos concretos, como la península coreana o el mar de China Meridional. En todos los casos puede observarse esa rivalidad subyacente entre Washington y Pekín, ejemplo clásico de lo que en teoría de las relaciones internacionales se conoce como transición hegemónica y, más popularmente hoy, como la «trampa de Tucídides»⁵.

Este conjunto de circunstancias obliga a preguntarse en último término por la estructura del sistema asiático en formación. Desde esta perspectiva China es también, en tercer lugar, la principal causa —aunque no la única— de la redefinición del concepto de Asia. Pekín parece contar con una clara preferencia de orden regional, basada en la interacción entre dos espacios geopolíticos —Eurasia y el Indo-Pacífico—, que intenta hacer realidad a través de esa ambiciosa iniciativa conocida como la Nueva Ruta de la Seda (o «Belt and Road Initiative», según su denominación oficial). La conclusión es que el ascenso de China y la transformación de Asia son, pues, dos caras de un mismo proceso.

5 Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

China y la redistribución de poder en Asia

Según datos recogidos por el último Libro Blanco de Política Exterior del Gobierno de Australia, hacia 2030 la economía china será dos veces mayor que la de Estados Unidos (42 billones de dólares frente a 24 billones de dólares)⁶. Son cifras indicativas de la redistribución de poder que se está produciendo y de la magnitud de los cambios que afrontan los países de la región. Desde que Estados Unidos se convirtiera en el actor dominante en las relaciones internacionales desde el fin de la II Guerra Mundial, el ascenso de China constituye el mayor desafío al orden internacional⁷.

La cuestión central que surge en consecuencia es: ¿Cómo quiere China usar ese mayor poder? O, en otras palabras: ¿Cómo va a transformar la creciente influencia económica china el escenario «político»?⁸. Hasta la crisis financiera global de 2008, Pekín parecía decidido a ascender de manera pacífica; es decir, ampliando gradualmente sus capacidades sin provocar la formación de una coalición hostil que pudiera frenar su desarrollo. Pero desde 2009-2010, y especialmente tras la llegada al poder de Xi Jinping a finales de 2012, se ha producido una gran transformación en la estrategia china⁹. Mientras las economías occidentales vieron estancado su crecimiento, el de China (e India) no se detuvo, ace-

6 Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper*, p. 26, disponible en <<https://www.fpwhitepaper.gov.au>>.

7 Randall Schweller y Xiaoyu PU, «After unipolarity: China's visions of international order in an era of US decline», *International Security*, vol. 36, n.º 1 (2011), pp. 41-72; John J. Mearsheimer, «The gathering storm: China's challenge to US power in Asia», *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, n.º 4 (2010), pp. 381-396.

8 Maximilian Mayer, ed., *Rethinking the Silk Road: China's Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations*. Singapur, Palgrave MacMillan, 2018, p. 2.

9 Fernando Delage, «La estrategia asiática de Xi Jinping», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 5 (junio de 2015), pp. 17-52.

lerando el desplazamiento del poder económico hacia Asia. Además de adquirir mayores capacidades, China ha actuado de manera más proactiva en distintos terrenos.

En el económico, en primer lugar, ha lanzado iniciativas muy llamativas, entre las que destaca la Nueva Ruta de la Seda, analizada más adelante. También deben mencionarse otros hechos de considerable simbolismo. Así, en 2014, Pekín anunció el establecimiento del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB, en sus siglas en inglés), un desafío en toda regla al orden multilateral de posguerra —al Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo, en particular— que refleja la determinación china de convertirse en un actor geopolítico de peso. El fracaso de las presiones de Washington a sus aliados para que no se incorporaran al AIIB ha sido, de hecho, una de sus mayores derrotas diplomáticas de los últimos tiempos. En enero de 2017, por otra parte, tres días antes de la toma de posesión de Trump, el presidente Xi pronunció un discurso en el Foro Económico Mundial de Davos anunciando —como líder de una potencia comunista— el compromiso de su país como defensor de la globalización y los mercados abiertos frente a unos Estados Unidos aislacionistas y proteccionistas¹⁰.

En segundo lugar, en relación con las disputas territoriales marítimas en su periferia, China ha incrementado su presión sobre Japón en torno a las islas Senkaku en el mar de China Oriental y ha continuado su campaña de construcción y militarización de las islas del mar del Sur de China¹¹. El fallo del Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya de julio de 2016 invalidó los argumentos históricos chinos acerca de su

10 Jane Perlez, «China creates a World Bank of its own, and the US balks», *New York Times*, 4 de diciembre de 2015; Edward Luce, «The changing of the global economic guard», *The Atlantic*, 29 de abril de 2017. Sobre la estrategia geoeconómica china, véase Fernando Delage, «China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas», en Jordi Marsal (coord.), *Geoeconomías del siglo XXI*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2017, pp. 55-91.

11 Humphrey Hawksley, *Asian Waters: Chinese expansion and the shifting balance of power*. Londres, Duckworth, 2018.

soberanía sobre dichas islas desde tiempo inmemorial, pero no frenó el creciente control de este espacio marítimo por parte de Pekín.

En tercer lugar, su estrategia naval no puede separarse de un programa extraordinariamente ambicioso de reforma y modernización militar. El presupuesto chino de Defensa, segundo mayor del mundo, aumentó de unos 10 000 millones de dólares en 1991 a 215 000 millones de dólares en 2016¹². Mientras las capacidades militares chinas no representaban hasta tiempos recientes una amenaza para sus adversarios, en la actualidad esto ha cambiado. Expertos norteamericanos reconocen que, de seguir las actuales tendencias, Estados Unidos pronto perderá su superioridad militar en la región¹³. Una novedad en el discurso oficial chino desde la llegada de Xi Jinping al poder es que, además de potencia económica y diplomática, China tiene la determinación de convertirse también en una gran potencia militar. Según declaró el presidente Xi en el XIX Congreso del Partido Comunista, China aspira a tener las mejores fuerzas armadas del mundo hacia mediados de siglo¹⁴.

El aumento del poder económico y estratégico chino ha comenzado a alterar por sí solo el equilibrio de la región. El giro proactivista en su comportamiento exterior añade mayores incertidumbres sobre sus intenciones. Se extiende la percepción de que China es hoy una potencia revisionista que busca transformar el *statu quo* en Asia y recuperar la posición central que tuvo en el continente hasta mediados del

12 Stockholm International Peace Research Institute, «Military Expenditure Database», 2017, disponible en <<https://www.sipri.org/databases/milex>>.

13 Eric Heginbotham *et al.*, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017*. Santa Mónica, RAND Corporation, 2015, disponible en <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html>.

14 «China has the world's biggest military force. Now Xi Jinping wants it to be the best», *South China Morning Post*, 23 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2115968/xi-orders-massive-military-shake-meet-threats-worlds>>.

siglo XIX¹⁵. Si tales ambiciones podían ser objeto de especulación desde 2012-13, tras el ya mencionado XIX Congreso del Partido Comunista, las dudas se han disipado: el mensaje de Xi Jinping no pudo ser más claro en su afirmación de que la prioridad central en esta etapa ya no es la independencia (como en la era de Mao Zedong) o el desarrollo económico (como en la era de Deng Xiaoping). En lo que denominó «Nueva Era», China busca el desarrollo de su poder para convertirse en una potencia central a mediados de siglo, coincidiendo con el centenario de la fundación de la República Popular¹⁶.

¿Significa esto que nos encontramos ante una nueva Asia? ¿Una Asia en la que China va camino de sustituir a Estados Unidos como principal potencia de la región? No faltan indicios que podrían apuntar a esa conclusión. Pero, si la pregunta es si puede China convertirse en una potencia hegemónica en Asia, la respuesta es probablemente negativa. No se trata de una contradicción: *centralidad* no es sinónimo de *hegemonía*. China tendrá dificultades para hacer realidad sus ambiciones maximalistas por razones que se examinarán más adelante. No obstante, parece innegable que China está aumentando su influencia y su espacio estratégico desde una doble perspectiva: en términos del equilibrio de poder en la región (por los factores materiales ya descritos) y en la redefinición del orden regional a su favor, al impulsar la integración del continente (es un esfuerzo diplomático e institucional pero, sobre todo, de conceptos).

En efecto, es en Pekín donde más claramente se está pensando en el futuro de Asia. Es China, y no Estados Unidos, la que está formulando —y ejecutando sobre el terreno— una visión estratégica de Asia que podrá sentar las bases de una nueva estructura económica y de una nueva arquitectura de seguridad regional en esos dos grandes espacios que son Eurasia y el Indo-Pacífico.

15 Howard French, *Everything Under the Heavens: How the Past Helps Shape China's Push for Global Power*. Nueva York, Knopf, 2017.

16 Michael D. Swaine, «Chinese Views of Foreign Policy in the 19th Party Congress», *China Leadership Monitor*, n.º 55 (invierno de 2018).

La integración de Eurasia

La integración de Eurasia será una consecuencia de esa ambiciosa iniciativa que es la Ruta de la Seda propuesta por el presidente chino en 2013, siempre que —claro está— llegue a realizarse en su totalidad o al menos en su mayor parte¹⁷. Aunque se trata de un proyecto abierto y flexible —integra planes preexistentes e incluirá otros aún no formulados—, está definido sobre un doble eje: uno continental, que enlazará China con Europa a través de Asia Central; y otro marítimo, que se extenderá de China al Mediterráneo a través del mar de China Meridional y el océano Índico. Aunque se trata de datos discutibles, los medios de comunicación suelen indicar que la red resultante englobaría a un total de sesenta y cinco países, que representan el 70 % de la población mundial, el 55 % del PIB global y el 75 % de las reservas energéticas conocidas. Son cifras que incluyen a India, por ejemplo, aunque esta ha rechazado participar en la iniciativa.

Autoridades y expertos chinos suelen negar las pretensiones geopolíticas del proyecto. Es quizá cierto que el imperativo central es económico e interno: la Ruta de la Seda nace en un contexto en el que la economía cambia de ciclo, pero persiste la prioridad de un crecimiento sostenible como principal elemento de legitimidad del régimen político chino. Mediante la complementariedad entre su economía y las de sus vecinos, la República Popular busca la manera de afrontar sus problemas estructurales, entre los que destacan el exceso de capacidad industrial y de liquidez financiera, así como la voluntad de reorientar su modelo productivo hacia la innovación y la alta tecnología.

17 Nadège Rolland, *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*. Seattle, National Bureau of Asian Research, 2017; Fernando Delage, «La Ruta de la Seda y la “Nueva Era” de la República Popular China: fundamentos, objetivos, implicaciones», en José M.^a Beneyto y Enrique Fanjul (dirs.), *El papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: oportunidades, retos, recomendaciones*. Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2018, pp. 29-56.

La iniciativa es conocida sobre todo como una red de infraestructuras de transportes (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), energía (oleoductos, refinerías), telecomunicaciones y parques industriales que facilitará el desarrollo de los países asiáticos. Pero estas redes de interconexión constituyen tan solo un medio para la eliminación de barreras al comercio y las inversiones y para promover la integración financiera. Esto explica la relación directa de la propuesta con el AIIB y con otras iniciativas impulsadas por Pekín, como la internacionalización del yuan o la negociación de la Asociación Económica Regional Integral («Regional Comprehensive Economic Partnership», RCEP). Esta última es la principal alternativa multilateral al Acuerdo Transpacífico (TPP), abandonado por la Administración Trump en enero de 2017 aunque reconfigurado posteriormente por el resto de Estados firmantes.

El potencial del RCEP deriva del hecho de incluir a dieciséis Estados asiáticos que representan casi la mitad de la población mundial, más de la cuarta parte de las exportaciones mundiales y casi el 30 % del PIB global. Puesto que algunas de estas economías son las de más alto crecimiento del mundo, la conclusión del acuerdo puede ser un importante motor de crecimiento regional y global. Al mismo tiempo, como mayor mercado exportador para prácticamente la totalidad de los Estados de su periferia, el RCEP podrá reforzar aún más el papel de China como centro económico del continente. El RCEP es también un potencial escalón a favor de la realización del Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP), una iniciativa orientada a definir el futuro de la integración económica asiática, en cuyo liderazgo China ha sustituido a Estados Unidos, promotor original de la propuesta.

Dado el tamaño de la economía china, Pekín confía en crear, a través de las nuevas instituciones y de las redes de interconexión que promueve, una relación de interdependencia con los países participantes que conduzca a «un nuevo modelo de integración regional y de gobernanza global»¹⁸. A medida que se consolide en el centro de un espacio

18 National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, «Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and Twenty-First

euroasiático integrado, China puede, en efecto, asegurarse una capacidad de maniobra que va más allá de los meros beneficios económicos. Utilizando el comercio y las inversiones como incentivo —o retirándolos como medida de sanción—, China ha adquirido una creciente capacidad para influir en los cálculos estratégicos de sus vecinos —mediante la ampliación de las opciones de unos y la reducción de las de otros—, modificando de este modo un orden regional que ha liderado durante siete décadas Estados Unidos. El magnetismo de su economía está atrayendo a cada vez más países en su órbita geopolítica¹⁹.

Este resultado revela que la diplomacia económica china no solo tiene como objetivo encontrar un nuevo motor de crecimiento, sino también reconfigurar su entorno exterior, pues esa es —según parece haber concluido Pekín— la mejor manera de responder a la presión externa de Estados Unidos, redoblada a partir de 2011 por la Administración Obama con su política de reequilibrio hacia Asia (más conocida como el «pivot»). Una solución consistía en avanzar en dirección occidental para evitar una confrontación directa con Estados Unidos en Asia Oriental, reorientando la estrategia china hacia sus fronteras interiores, es decir, hacia Eurasia. Al mismo tiempo, los líderes chinos consideran el desarrollo de una arquitectura política y de seguridad con la República Popular en el centro como un complemento natural de su liderazgo de la economía regional.

Century Maritime Silk Road», Pekín, 28 de marzo de 2015, disponible en <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html>.

- 19 El Sudeste Asiático es uno de los más claros ejemplos: en 1993 China representaba apenas el 2 % del comercio de la ASEAN y Estados Unidos el 18 %. En 2012, el porcentaje norteamericano había caído al 8,2 % y el de China, aumentado al 14 %. Desde 2016, Malasia, Tailandia o Filipinas han girado de Estados Unidos a China: véase Christopher Layne, «The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana», *International Affairs*, vol. 94, n.º 1 (2018), p. 99. Para una interpretación más escéptica, David Shambaugh, «U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?», *International Security*, vol. 42, n.º 4 (2018), pp. 85-127.

Así, en 2014, en la IV Cumbre de la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Confianza (CICA), el presidente Xi Jinping denunció las alianzas de Estados Unidos y defendió la adopción de un nuevo concepto de seguridad en Asia: «Corresponde a los asiáticos», dijo, «gestionar los asuntos de Asia, resolver los problemas de Asia y defender la seguridad de Asia»²⁰. «Necesitamos», añadió, «establecer una nueva arquitectura regional de cooperación en materia de seguridad», que, según sugirió, podría construirse en torno a CICA, foro que, a su vez, reforzaría su coordinación con la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Esta estructura sustituiría a la red de acuerdos bilaterales establecida por Washington tras la II Guerra Mundial como pilar central de la estabilidad regional.

Aunque la idea no se ha abandonado, ha sido integrada bajo la Ruta de la Seda, principal iniciativa dirigida a debilitar la capacidad de Estados Unidos para obstaculizar su ascenso como gran potencia. La expectativa china es que, a medida que continúen creciendo sus capacidades, podrá dar forma a un orden regional de seguridad favorable a sus intereses. La iniciativa parece coincidir así con las teorías geopolíticas de Halford Mackinder y Nicholas Spykman sobre el papel determinante de Eurasia. Si un único Estado pudiera establecer su hegemonía sobre este espacio, la escala de los recursos a su disposición y las ventajas geoestratégicas derivadas de ese dominio le permitirían controlar el planeta²¹. Estados Unidos se convertiría en una «isla aislada» de Eurasia a la que resultaría cada vez más difícil defender su posición de liderazgo. Pero esta no deja de ser una interpretación maximalista, cuya viabilidad parece discutible.

20 XI Jinping, «New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia», Shanghái, 21 de mayo de 2014, disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml>.

21 Artyom Lukin, «Mackinder Revisited: Will China Establish Eurasian Empire 3.0?», *The Diplomat*, 7 de febrero de 2015.

El «Indo-Pacífico»

Los expertos y estrategas chinos no solo han estudiado a Mackinder; también han analizado de cerca al almirante Alfred Mahan, el gran teórico del poder naval, como revela el creciente uso de «Indo-Pacífico» como término descriptivo de una Asia en la que los océanos Pacífico e Índico forman un mismo espacio geopolítico²².

El origen de la expresión puede encontrarse en el mando militar de Estados Unidos en el Pacífico durante la Guerra Fría. Después de que Reino Unido abandonara su presencia militar al este de Suez a finales de los años sesenta, la Unión Soviética amplió la suya en la región del océano Índico. En respuesta a este hecho, el U.S. Pacific Command tuvo responsabilidad sobre ambos océanos desde 1972, denominando el espacio bajo su competencia «Indo-Asia-Pacific». En mayo de 2018, su nombre se ha rebautizado formalmente como «U.S. Indo-Pacific Command», reconociendo así la transformación estratégica producida en la región en los últimos años²³.

El uso de la expresión ya se había extendido desde el fin de la Guerra Fría, si bien en un contexto académico más que político. Expertos australianos comenzaron a utilizar la fórmula para referirse a una Asia cada vez más interconectada como consecuencia de varios factores. A partir de los años noventa, el Índico adquirió mayor importancia para China como ruta marítima, tanto para sus importaciones de recursos energéticos como para la exportación de sus manufacturas. El imperativo del crecimiento económico y la necesidad de adaptar su posición geopolítica al mundo de la post Guerra Fría impulsaba, por otra parte, a India a mirar hacia Asia oriental, lo que se concretó en la denominada «Look

22 Rory Medcalf, «Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific», en Gilbert Rozman y Joseph Chinyong Liow (eds.), *International Relations and Asia's Southern Tier*. Singapur, Asan-Palgrave MacMillan, 2017, pp. 9-28.

23 U.S. Department of Defense, «Pacific Command Change Highlights Growing Importance of Indian Ocean Area», 30 de mayo de 2018.

East Policy»²⁴. La creciente relevancia del mar de China Meridional —en el centro del Sudeste Asiático— para el sistema económico y estratégico regional y como punto de conexión entre ambos océanos justificaba igualmente el uso de la expresión²⁵. Una última variable era la ya mencionada presencia naval de Estados Unidos en ambos espacios.

La celebración de la primera Cumbre de Asia Oriental («East Asia Summit», EAS) en Kuala Lumpur en diciembre de 2005 fue la mejor prueba de los cambios que se estaban produciendo en el sistema económico y estratégico regional. Pese a la denominación del proceso y a las resistencias iniciales de China, la Cumbre incluyó al gigante de Asia Meridional (India) y a dos Estados del Pacífico (Australia y Nueva Zelanda). En 2010 se incorporaron, asimismo, Estados Unidos y Rusia. A partir de esta etapa, distintos líderes políticos —de la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, al primer ministro indio, Narendra Modi— recurrieron a la expresión «Indo-Pacífico» para referirse al continente en su conjunto. Pero Japón ya había comenzado a utilizarla con una connotación política, y no meramente geográfica, como punto de partida de un nuevo planteamiento estratégico.

En agosto de 2007, durante su primera etapa al frente del Gobierno japonés, Shinzo Abe articuló en un discurso ante el Parlamento indio su visión del Indo-Pacífico. Refiriéndose a la «confluencia de los dos mares», Abe estableció una vinculación geopolítica entre los océanos Pacífico e Índico²⁶. Como «democracias marítimas situadas en los extremos de ambos océanos, Japón e India», indicó, «debían promover la libertad y la prosperidad en Asia». En diciembre de 2012, solo días después de

24 Frédéric Grare, *India Turns East: International Engagement and U.S.-China Rivalry*. Nueva York, Oxford University Press, 2017.

25 Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. Nueva York, Random House, 2014.

26 «Confluence of the Two Seas», discurso a cargo de S. E. el Sr. Shinzo Abe, primer ministro de Japón, en el Parlamento de la República de la India, 22 de agosto de 2007, disponible en <<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>>.

convertirse de nuevo en primer ministro, Abe hizo hincapié en el compromiso de Japón con el mantenimiento de la libertad de navegación en las aguas asiáticas, asociándose con otras democracias de la región como Australia e India. «Juntas», señaló, «formarían un “diamante” que permitiría salvaguardar los espacios marítimos desde el océano Índico al Pacífico Occidental»²⁷. Es una de las ideas clave que han impulsado desde entonces el proceso de normalización de la política de seguridad de Japón²⁸.

Una década después del primer discurso de Abe, una fórmula muy similar ha sido la empleada por la Administración norteamericana como eje de su política asiática: «A Free and Open Indo-Pacific». Desde la llegada de Trump a la Casa Blanca, los observadores esperaban del nuevo presidente la formulación de una estrategia que sustituyera a la de su antecesor —conocida como el «pivot» o «rebalance» hacia Asia—, que fue lanzada en 2011 como una reorientación de gran alcance de la política exterior norteamericana²⁹. Hubo que esperar a octubre de 2017 para que, en un discurso pronunciado en Vietnam con motivo de la Cumbre de APEC, Trump anticipara el eje de una nueva posición, que sería articulada en mayor detalle dos meses más tarde en la primera Estrategia de Seguridad Nacional de su Administración. El documento describe a China como una «potencia revisionista» que

27 Abe Shintaro, «Asia's Democratic Security Diamond», *Project Syndicate*, 27 de diciembre de 2012, disponible en <<https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>>.

28 Andrew L. Oros, *Japan's security renaissance: New policies and politics for the twenty-first century*. Nueva York, Columbia University Press, 2017.

29 Office of the White House Press Secretary, «Remarks by President Obama to the Australian Parliament», Canberra, 17 de noviembre de 2011, disponible en <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>. Véase asimismo Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. Nueva York, Twelve Books, 2016.

busca «desplazar a Estados Unidos de la región del Indo-Pacífico»³⁰. Washington se sumaba así a Japón, India y Australia en el uso de la expresión como base de cooperación entre las democracias de la región frente a una China en ascenso.

La idea original de Abe había hecho fortuna, a la vez que también se recuperó el Diálogo de Seguridad Cuatrilateral entre Estados Unidos, Japón, India y Australia —más conocido como el «Quad»— y que fue abandonado por las reservas de Delhi y Canberra en 2008. Las circunstancias de la región han cambiado de manera notable en la última década y, en noviembre de 2017, los ministros de Asuntos Exteriores de los cuatro países mencionados se reunieron en Manila para una reunión exploratoria sobre el potencial del grupo³¹. En su encuentro discutieron, entre otros asuntos, sobre las perspectivas de colaboración con respecto a la libertad de navegación, respeto de las normas internacionales, resolución pacífica de controversias, política antiterrorista o el problema nuclear norcoreano. Queda por ver, sin embargo, si los cuatro Estados pueden dar forma a una «estrategia Indo-Pacífico» cohesionada, dada su diversidad de intereses en relación con Pekín.

No debe sorprender que China rechace la expresión «Indo-Pacífico» al percibirla —acertadamente— como un reflejo de la intención de equilibrar su creciente influencia y, en particular, responder a la iniciativa de la Ruta de la Seda³². Sin embargo, es una formulación que supone precisamente un reconocimiento del poder chino. Por otra parte, ¿no es la propia China la que actúa desde esa perspectiva? ¿No es la Ruta Ma-

30 The White House, *The National Security Strategy of the United States*, 10 de diciembre de 2017, disponible en <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>.

31 «Will Quad Fly? The answer is in Beijing», *The Straits Times*, 17 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.straitstimes.com/opinion/will-quad-fly-the-answer-is-in-beijing>>.

32 Wu Zhenglong, «Stop Trying to Make «Indo-Pacific» Happen», *China-US Focus*, 22 de diciembre de 2017, disponible en <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/stop-trying-to-make-indo-pacific-happen>>.

rítima de la Seda, como ha escrito Rory Medcalf, sino «el Indo-Pacífico con características chinas»?³³.

Entre los principales proyectos promovidos por la Ruta Marítima de la Seda en el océano Índico destaca el Corredor Económico China-Pakistán, que proporciona a las provincias occidentales de China acceso al océano Índico a través del puerto paquistaní de Gwadar, o el puerto de Kyaukpyu en Myanmar, que conectará la provincia de Yunnan con la bahía de Bengala (puntos ya unidos también por un oleoducto). A ellos cabe añadir los puertos de Chittagong en Bangladesh, Hambantota y Colombo en Sri Lanka, Gaadhoo en las Maldivas, o incluso Yibuti, donde en julio de 2017 China inauguró su primera base militar en el extranjero. Estas instalaciones portuarias, que revelan la ambición de unir los océanos Pacífico e Índico, refuerzan la seguridad económica china y permiten ampliar sus mercados exteriores. Pero esta red de interconexiones también puede cumplir una función estratégica al servir gradualmente de base a una presencia permanente china en el Índico que complementaría la expansión estratégica que Pekín está consolidando en los mares de China Meridional y Oriental, en defensa de sus reivindicaciones territoriales sobre las islas Spratly y Paracelso y Senkaku, respectivamente³⁴.

Pekín ha recurrido a tácticas como la construcción de islas artificiales y la militarización de las formaciones en disputa para transformar los hechos sobre el terreno. Presionando a países como Japón, Filipinas o Vietnam, intenta debilitar la credibilidad de las alianzas y asociaciones estratégicas de Estados Unidos. Simultáneamente, avanza en el desarrollo de unas capacidades asimétricas que limitan el acceso e incrementan el coste de una intervención de la Marina norteamericana (o de sus alia-

33 Rory Medcalf, «Goodbye Asia-Pacific. But why the sudden buzz over Indo-Pacific?», *South China Morning Post*, 31 de diciembre de 2017.

34 David Brewster, «Silk Roads and String of Pearls: The Strategic Geography of China's New Pathways in the Indian Ocean», *Geopolitics*, vol. 22, n.º 2 (2017), pp. 269-291; Fernando Delage, «Disputas marítimas en Asia oriental: La expansión estratégica de la República Popular China», en Fernando del Pozo (coord.), *Mares violentos*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018, pp. 23-48.

dos), acabando así con el papel tradicional de Washington como garante del equilibrio regional.

En resumidas cuentas, puede observarse que China juega ambas cartas geopolíticas: la continental y la marítima. Su expansión en el Indo-Pacífico no puede separarse de su expansión a través de Eurasia, espacios ambos que definirán la naturaleza del sistema internacional del siglo XXI.

Conclusiones

Como se indicó en la introducción, la gran cuestión de fondo es qué estructura regional surgirá de la transición estratégica que atraviesa el continente. ¿Será Asia multipolar, con varios centros independientes de poder —China, India, Japón, Rusia y quizá Indonesia— equilibrándose entre sí? ¿Avanzará hacia un orden bipolar, con China y los Estados Unidos bajo su influencia en un bloque, y Japón e India entre ellos— en otro? ¿O se moverá Asia —Asia Oriental, al menos— hacia un sistema jerárquico con China en la cúspide, restaurándose así el esquema sinocéntrico que definió las relaciones internacionales de la región hasta mediados del siglo XIX?

Parece claro que China quiere recuperar su posición central. Pero, si la consigue, esa centralidad no será sinónimo de hegemonía. Para lograr esta última, resultarían necesarias una serie de condiciones. China tendría que ejercer, primero, un liderazgo militar absoluto en su periferia marítima. Pese al rápido avance en sus capacidades navales, Estados Unidos, Japón, Taiwán y otros Estados del Sudeste Asiático le cierran el libre paso al Pacífico occidental y, a través de los estrechos del mar del Sur de China, al Índico. Aunque con el tiempo podría, quizá, imponerse en el primero de estos espacios, no parece imaginable que decidiera enfrentarse a India por el control del Índico (del mismo modo que Delhi no se enfrentaría a Pekín para arrebatarse un hipotético liderazgo en el Pacífico)³⁵.

35 Hugh White, «Without America», *Quarterly Essay*, n.º 68 (2017).

En segundo lugar, China también tendría que neutralizar a todos sus posibles rivales en el continente. Con Rusia comparte un mismo rechazo de los valores políticos liberales y de la presión estratégica norteamericana, pero Moscú desconfía de la creciente influencia china en Asia Central y de sus posibles pretensiones futuras sobre los territorios del Extremo Oriente ruso. Putin intenta por ello diversificar sus opciones mediante el desarrollo de diversas asociaciones estratégicas con otros Estados asiáticos. También India se esforzará por que no se diluya su posición central en Asia Meridional. La Unión Europea valora a China como socio económico, pero sus valores políticos no pueden ser más diferentes. Los tres —de manera separada, conjunta o acompañados por otros (Irán, Japón, Australia, Vietnam)— pueden decidir actuar para prevenir el predominio en Eurasia y el Indo-Pacífico que Pekín parece desear. Si China decidiera perseguir sus ambiciones mediante medios coactivos, provocará con facilidad la creación de una coalición de contraequilibrio. La resurrección del Quad por Estados Unidos, Japón, India y Australia es una prueba de la respuesta a la expansión por parte china de su esfera de influencia.

Por último, un eventual dominio chino solo podría construirse sobre unas bases de legitimidad. La retórica de inclusión y cooperación en la que hace hincapié Pekín no termina de convencer, sin embargo, a sus vecinos. Además de la naturaleza autoritaria de su Gobierno y de sus acciones en el mar del Sur de China contrarias al Derecho internacional, se percibe que la Ruta de la Seda está diseñada para favorecer ante todo los intereses nacionales chinos. La modernización por parte de los Estados asiáticos de sus capacidades militares y su inversión en nuevas alianzas y acuerdos de seguridad revelan una escasa disposición a dejar que China dicte las reglas del juego en la región.

Este conjunto de condicionantes explican la naturaleza indirecta de la estrategia china, diseñada para ganar gradualmente espacio sin provocar confrontación. El resultado más plausible a medio y largo plazo es, por tanto, un escenario de multipolaridad compleja, en el que podrán consolidarse —en un mismo espacio geopolítico— dos subsistemas estratégicos: uno en Asia Oriental liderado por China y otro en Asia Meridional bajo liderazgo indio.

Este escenario obliga a los Estados asiáticos a plantearse cómo gestionar su seguridad e intereses en esta transición hacia un esquema multipolar. Todos ellos tienen que maximizar sus opciones en un entorno estratégico incierto y complejo. ¿Abandonará Japón su constitución pacifista? ¿Puede India adquirir una genuina proyección regional de poder? ¿Se convertirá en realidad la retórica rusa de acercamiento a Asia? ¿Están preparados otros Estados intermedios —Indonesia, Vietnam, Corea del Sur o Australia— para resituarse en este nuevo contexto? Los aliados de Washington se enfrentan, en particular, a un desafío sin precedente: su futuro económico depende de su relación con un país —China— que es el principal rival de su principal garante de su seguridad, Estados Unidos.

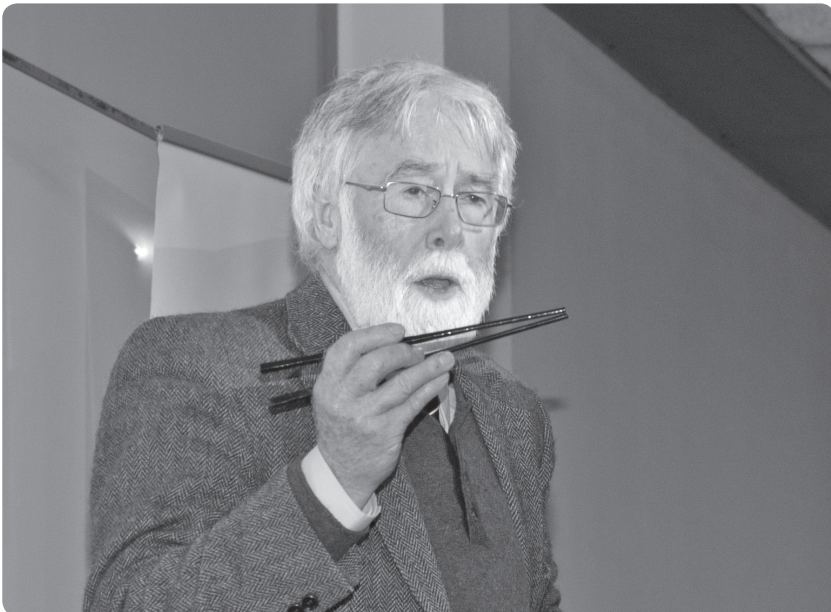
Si ese dilema ya existía, la llegada de Trump y las crecientes dudas sobre el compromiso de Estados Unidos con sus aliados asiáticos está acelerando la reconsideración por parte de estos últimos de sus opciones estratégicas. Al percibirse una pérdida de influencia de Estados Unidos, también disminuye el valor de la alianza con Washington como instrumento de seguridad, a la vez que aumenta su coste: en primer lugar, porque afecta a su relación con China; en segundo lugar, porque obliga a reforzar sus propias capacidades nacionales. Asia afronta, en definitiva, nuevos riesgos, y el primer paso en la gestión de los mismos pasa por reconocer la naturaleza y la escala de esta transformación histórica que vive la región. Son unos cambios que resultarán determinantes en el futuro orden mundial, aunque se les siga sin prestar la debida atención desde Europa.



¿QUÉ PAPEL JUEGAN LAS CULTURAS ORIENTALES Y QUÉ PUEDEN SIGNIFICAR PARA OCCIDENTE?

SEAN GOLDEN

Director del Centro de Estudios sobre Asia Oriental.
Universidad Autónoma de Barcelona



Las culturas de Asia Oriental se caracterizan por una aproximación comunitaria y no individualista a los deberes y a los derechos de las personas. Cada persona combina simultáneamente en sí una serie de roles sociales que comporten responsabilidades y obligaciones divergentes: madre/padre, hija/hijo, hermanas/hermanos, amigas/amigos, pareja, etc., en el ámbito familiar, y otra serie de roles sociales en la vida pública. Las relaciones son fiduciarias. A veces una persona puede ser benefactor y otras veces beneficiario, y estas relaciones cambian y se intercambian continuamente a lo largo de la vida. Esto quiere decir que las cosas son dinámicas, no estáticas. Tal situación requiere una cosmovisión que sea holística y relativista, no absolutista ni esencialista. La cooperación es más importante que la competición; el colectivo, más importante que el individuo.

Las culturas de Asia Oriental son pluralistas y respetan la diversidad. En Europa es inconcebible que una misma persona sea a la vez judía, cristiana y musulmana, porque estos sistemas de pensamiento y de creencias son mutuamente exclusivos. En Asia Oriental una persona sí que puede ser confuciana, daoísta (taoísta) y budista o sintoísta a la vez. Los sistemas de pensamiento de Asia Oriental son ateos, pero sirven igualmente para dar pautas a la organización social. Las tres religiones del Mediterráneo no han podido abrirse camino mayoritariamente en Asia Oriental. La gente sigue leal a sus propios sistemas de pensamiento. El pensamiento relativista y dinámico que caracteriza las culturas de Asia Oriental comporta un pragmatismo en la resolución de problemas, a diferencia del dogmatismo que caracteriza las culturas de Europa y del Mediterráneo. Como dijo 邓小平 Den Xiaoping, no importa que un gato sea blanco o negro si caza ratones. Dijo también que se cruza un río buscando las piedras que dan apoyo. Es decir, si algo funciona, hay que seguirlo, y, si no, probar otra(s) posibilidad(es).

Estas culturas distintas aportan la posibilidad de ver y de entender el mundo de maneras alternativas. El pensamiento confuciano es un sistema de pensamiento altamente ético y humanista, que no depende de

creencias religiosas para reforzar la moralidad. El budismo y el daoísmo (taoísmo) ofrecen perspectivas múltiples de la realidad. Las culturas de Asia Oriental sitúan a la persona en medio de un continuo que proviene del pasado y que se orienta hacia el futuro. En su comportamiento particular, la gente debe cumplir con sus responsabilidades en relación con el honor y la memoria de sus ancestros, pero también en relación con sus descendientes. Contrariamente a las culturas de Asia Oriental, el individualismo y el esencialismo de los sistemas de pensamiento de Europa divorcian al individuo de sus roles sociales y premian sus derechos en abstracto y por encima de los deberes.

Aunque Europa y Norteamérica no han asumido este hecho todavía, el medio milenio de dominio sobre el mundo que han ejercido llega a su fin. La mayor parte de la población mundial y del comercio mundial se concentran ya en Asia. A mediados del siglo XXI la mitad de la población mundial vivirá en China o en India y esperará gozar de la mitad del PIB mundial también. Actualmente, un 15 % de la población mundial (la UE, los EE.UU. y el Japón) cuenta con un 40 % del PIB mundial, mientras que un 40 % de la población (China e India) cuenta con un 15 % del PIB. El auge de Asia está teniendo lugar de acuerdo con valores asiáticos y las culturas de Asia pretenden modernizarse y mejorar sus niveles de vida sin repetir los errores de Europa y de Norteamérica (hay que recordar que las culturas de Asia padecieron la colonización europea y norteamericana).

Las relaciones culturales entre Occidente y Asia Oriental son superficiales. Occidente se considera el dueño de la razón universal y de la única fe verdadera. Si la razón es universal y única, y si Occidente tiene razón, cualquier visión alternativa no puede tener razón y, por lo tanto, no hace falta respetarla. Esta es la ideología que surgió de la Ilustración europea y que se convirtió en el motor ideológico del imperialismo. Occidente no ha perdido ni ha modificado esta visión excluyente. El islam se ha extendido por grandes zonas de Asia Meridional y del Sudeste Asiático, pero, en general, las culturas de Asia Oriental hacen caso omiso a las bases fundamentales de las culturas de Occidente y empiezan a ignorar a las culturas de Occidente en tanto que irrelevantes para ellas, mientras que Occidente no se da cuenta de los enormes cambios de paradigma en el orden mundial en marcha hoy en día.

La consolidación de las bases del pensamiento clásico chino apareció en un momento en que entraba en crisis el estado feudal, un estado cuyo origen se remontaba al siglo XI a.C. con la llegada al poder de una dinastía usurpadora, la dinastía 周, Zhōu (1045-256). Los miembros de la dinastía Zhou introdujeron una nueva teoría política basada en dos ideas principales. En primer lugar, la idea de que el poder del soberano dimanaba de un mandato otorgado por 天, *tiān*, «el firmamento» o el «cosmos». En segundo lugar, la idea de que el cosmos concedía el mandato a la persona o familia real que mejor velaría por el bienestar del pueblo. Esto permitía justificar el destronamiento del soberano anterior, un tirano cruel y despiadado, con el argumento de que el cosmos le había retirado su confianza y, en consecuencia, había perdido su carácter de persona sagrada. En contrapartida, el primer soberano de la dinastía Zhou sería un soberano benevolente que velaría por el bienestar del pueblo. En la práctica, esta dinastía, que procedía de una provincia marginal, debía mantener su dominio sobre un territorio muy grande. Esta necesidad llevó al establecimiento de un sistema feudal que dotaba de poder tanto a los supervivientes de la aristocracia de las dinastías anteriores como a los familiares de la nueva dinastía. En la cúpula del sistema, el soberano era el que dominaba todo el territorio, o, para expresarlo con la metáfora china, 天下, *tiānxià*, «todo lo que hay bajo el firmamento».

Durante una primera etapa, que se conoce como 西周, *Xī Zhōu*, «Zhou occidental» (1045-772 a.C.), el sistema instaurado por esta dinastía se mantendrá estable. Entrará en crisis cuando los señores feudales pugnen entre ellos por la hegemonía política y el soberano se convertirá en una figura puramente simbólica. Este periodo de desintegración se conoce como 春秋, *Chūnqiū*, «Primaveras y Otoños» (772-481 a.C.), y desemboca en la consolidación de siete grandes Estados. Sigue una etapa de guerras por la hegemonía conocida como 戰國, *Zhànguó*, «Estados combatientes» (481-221 a.C.), una etapa que acabará cuando uno de los señores feudales conquiste y unifique todo el territorio inaugurando la dinastía 秦代, *Qín* (221-206 a.C.). Durante estos cinco siglos de inestabilidad política y social surgen las primeras escuelas del pensamiento filosófico chino.

Una crisis ideológica surge de la contradicción patente entre la obligación del soberano de velar por el bienestar del pueblo (según la teoría política profesada por la dinastía Zhou) y la ambición de los señores feudales de dominar el territorio. El dominio del territorio pasaba necesariamente por la conquista militar, por la guerra, pero el equilibrio de fuerzas entre los principales señores hacía imposible una conquista rápida. Los largos periodos de guerra hacían imposible el bienestar del pueblo, que sufría las consecuencias en forma de levas obligatorias, la destrucción de la agricultura, la miseria y el hambre. Para la clase gobernante, la guerra se había convertido en el eje principal de la política. Desde un punto de vista ideológico, la pérdida del concepto de fidelidad al soberano de parte de sus vasallos subvertía el concepto mismo del estado feudal. Por otra parte, el equilibrio de fuerzas hacía necesario buscar maneras más eficaces de organizar el Estado y el Ejército; si la estructura feudal privilegiaba los lazos familiares a la hora de otorgar cargos, ahora se hacía necesario confiar las responsabilidades a las personas que hubieran demostrado su competencia.

Otra consecuencia de la decadencia de la dinastía Zhou es que esta pierde su capacidad de mecenazgo de los oficios intelectuales: adivinos, astrólogos, genealogistas, maestros de ritos y de protocolo, etc. Estos expertos deberán ofrecer sus servicios a quienes ahora tienen el poder económico y de esta manera responden a las nuevas necesidades de los señores feudales. Se produce así una verdadera revolución política y social: la aristocracia da paso a la meritocracia, que se revela como un sistema más eficaz.

El común denominador de todas las escuelas de pensamiento que surgen en esta época es el objetivo de poner fin al estado de guerra permanente y restaurar el bienestar del pueblo. Su método será incidir en la actuación de la clase gobernante. De ahí el marcado carácter ético y cívico del pensamiento chino, fuente primordial del pensamiento de Asia Oriental. Los pensadores chinos intentarán introducir entre los gobernantes una nueva visión del ser humano y de la relación entre el gobernante y el súbdito. Se puede decir que la clase gobernante compartía hasta ese momento una visión distópica del ser humano: la del autómatas que solo se propone alcanzar el placer y rehuir el dolor. Esta visión, asociada con la escuela llamada 法家, *Fājiā*, «legista», y su principal expo-

nente, 韓非, Hán Fēi (279-233 a.C.), se traducía en la práctica en un sistema claro y preciso de castigos y recompensas que servía para orientar, y hasta controlar, el comportamiento de cada uno de los súbditos, desde el ministro hasta el campesino. El único personaje que no estaba sujeto a este sistema era el mismo soberano, que, además, era quien establecía las reglas del juego y, por lo tanto, podía modificarlas. Esto explica que los pensadores se dirigen a los poderosos.

En el otro extremo ideológico encontraríamos una visión utópica del ser humano. Esta línea, introducida por 孔子, Kǒngzǐ o Confucio (551-479 a.C.), predicaba una ética política basada en el altruismo como remedio al egoísmo que llevaba a los gobernantes a sacrificar el bienestar del pueblo en aras de su propia ambición. Según esta escuela, pues, había que dar importancia a la calidad ética de la persona por encima de su eficacia. Confucio hubiera querido transformar la mentalidad de la clase gobernante pero no tuvo éxito.

Otros pensadores disfrazaban la intención de cambiar la política mediante consejos pragmáticos que aparentemente favorecían las ambiciones de los gobernantes. Este sería el caso de 墨子, Mòzǐ (479-381 a.C.), por ejemplo, que abogaba por la guerra defensiva en contra de la guerra ofensiva. Él mismo y sus seguidores eran grandes expertos en defensa y por eso tuvieron más éxito que los confucianos. La idea que se ocultaba bajo la teoría de la guerra defensiva era que, si todo el mundo se dedicaba a preparar una defensa inexpugnable, nadie estaría en situación de llevar a cabo una guerra ofensiva. De este modo se habría restaurado la paz.

Por su parte, la escuela daoísta (o taoísta), representada por 老子, Lǎozǐ (siglo VI a.C.), y sus seguidores, recomendaba que los gobernantes no intervinieran en la marcha de las cosas. Llevada a la práctica, esta recomendación conllevaría el fin de las guerras, pero también de las diferencias sociales, con un evidente beneficio para el pueblo. Por este motivo, y a diferencia de los confucianos y los seguidores de Mozi, los daoístas rehuían los cargos públicos y se alejaban de la civilización. Pero la idea fundamental que separaba a los daoístas del resto de las escuelas era la noción de cambio constante: si no hay nada permanente, la manera de responder a cualquier situación dependerá de sus caracte-

rísticas concretas. La diferencia básica radica, pues, en la contraposición entre una visión dinámica del mundo, de parte de los daoístas, y una visión estática que comparten las escuelas restantes. Para los daoístas, la respuesta a cualquier circunstancia surge de la circunstancia misma, no puede ser nunca una regla prefabricada. Otra idea que distingue fundamentalmente a los daoístas de las restantes escuelas de pensamiento es la noción de no intervención.

La palabra 道, *dào*, que significa «camino» o «vía», además de «caminar», representa uno de los conceptos más densos de la lengua china. En efecto, el concepto contiene la idea de «camino a seguir», la idea de «capacidad de discernimiento del camino a seguir», la idea de «voluntad de seguir el camino» y la idea de «fuerza» que posee el que reúne la capacidad de discernimiento y la voluntad. Por extensión, *dao* significa también «modo de ser» o «forma de hacer las cosas». Para los confucianos *dao* se concretaba en la manera de actuar en la sociedad humana; para los legistas, *dao* se concretaba en la manera de gobernar; para los daoístas, había que descubrir el *dao* en el dinámico modo de ser de las cosas.

El más importante seguidor de Confucio fue 孟子, Mèngzǐ o Mencio (371-289 a.C.), el principal promulgador del confucianismo en China y uno de los primeros en elaborar allí un concepto de la naturaleza humana. Mencio dijo:

Todo hombre tiene un corazón que reacciona ante lo intolerable. (...) Suponed que unas personas ven de repente a un niño a punto de caer en un pozo. Todos tendrán una reacción de espanto y empatía que no estará motivada ni por el deseo de llevarse bien con los padres ni por tener buena reputación entre los vecinos y amigos ni por aversión hacia los alaridos del niño. Se ve así que, sin un corazón que se compadezca del prójimo, no se es humano; sin un corazón que experimente la vergüenza, no se es humano; sin un corazón lleno de modestia y deferencia, no se es humano; sin un corazón que distinga lo verdadero de lo falso, no se es humano. Un corazón que compadece es el germen del sentido de lo humano; un corazón que experimenta la vergüenza es el germen de lo justo; un corazón lleno de modestia y deferencia es el germen del sentido ritual; un corazón que distingue lo verdadero de lo falso es el germen del discernimiento. El hombre posee en él estos cuatro gérmenes, igual que posee cuatro extre-

midades. Poseer estos cuatro gérmenes y declararse incapaz de desarrollarlos es perjudicarse a sí mismo; decir que su príncipe es incapaz de ello es perjudicar al príncipe. Quienquiera que posea estos cuatro gérmenes sabrá desarrollarlos al máximo, será como el fuego que prende o la fuente que brota. Si fuera capaz de desarrollarlos, sería digno de que se le confiara el mundo; si no fuera capaz, no sabría ni servir a sus padres (11 A 6) (Cheng, 2002, 149-150; Confucio, Mencio, 1995; Confucio, 1997).

Esta es la analogía que emplea Mencio para sugerir que, en la naturaleza de todos los seres humanos, cuando nacen, hay una reacción instintiva de compasión, es decir, la primera reacción instantánea de cualquier persona que vea a un niño a punto de caer en un pozo es la de salvarlo. Pero después, enseguida, podrían interferir consideraciones sociales que modificaran el propósito original: esperar una recompensa de los padres por haber salvado a su hijo o ganar fama o deshacerse de las molestias que el niño provocara. Mencio dijo:

En los años de abundancia, los jóvenes son excelentes, en los años de escasez, pésimos. Esta diferencia no se debe a sus cualidades naturales, sino a que las circunstancias ahogan su corazón (...)

Tenemos el ejemplo de la cebada: una vez que se esparce la semilla y se cubre de tierra, con el mismo suelo y el mismo tiempo de siembra, germina, nace y, cuando llega su tiempo, todas las plantas están maduras. Si hay diferencias será porque el suelo es más o menos fértil, porque lluvias y rocíos la alimentaron de modo distinto y porque el trabajo humano sobre ella no fue igual. (...)

Los árboles del monte Niu eran bellos, pero por estar situados en los bordes de un gran Estado fueron atacados con hachas y ya no pudieron conservar su belleza. Con el reposo del día y la noche y la nutrición de lluvias y rocíos, renacieron brotes y tallos, pero vacas y cabras vinieron entonces y pastaron en el monte hasta dejarlo pelado. Cuando las gentes ven ahora el monte desnudo, creen que en él nunca hubo árboles, pero no es este el estado natural del monte (Confucio, Mencio, 1995).

A partir de este argumento, Mencio propuso que los seres humanos nacen con ciertos instintos que, en caso de madurar, si la sociedad permite su completo desarrollo, se convierten en cualidades o virtudes morales. Utilizó una metáfora orgánica para describir estos instintos como

端 *duān*, «brotes» (*germen*, en la traducción citada), cuyo crecimiento y maduración dependerían de las condiciones ambientales. Por ejemplo, la compasión, que movería a alguien a salvar a un niño si las condiciones socioeconómicas permitieran su desarrollo, comportaría el altruismo. Pero, si no fuera así, y el resto del texto de Mencio demuestra que no era así en su tiempo, esta cualidad en potencia no se desarrollaría.

Mencio expone toda una serie de argumentos para los soberanos sobre la necesidad de proveer y garantizar las condiciones socioeconómicas necesarias para que la gente desarrolle sus cualidades morales, como el 井田制度, *jǐngtián zhìdù*, «sistema del campo del pozo». Según Mencio, los reyes sabios de la Antigüedad distribuían las tierras de una manera igualitaria entre los campesinos en forma de un bloque de nueve terrenos, como la forma gráfica del carácter 井, *jǐng*, «pozo», con ocho campos periféricos, 私田, *sītían*, «terrenos privados», que ocho familias recibían para su propio uso y un noveno campo central, 公田, *gōngtián*, «terreno público», que trabajaban en común y cuya cosecha pertenecía al terrateniente o 王田, *wángtián*, el rey (Fu, 1981). Lo que propone es que la sociedad no impida que el altruismo sea el resultado final de la maduración de esos brotes naturales: un brote que se encuentra en una tierra adecuada crecerá y madurará, pero, si se encuentra en tierra yerma o poco fértil, no podrá hacerlo. De este modo, para Mencio, la naturaleza humana en sí misma no garantiza nada. La sociedad es la que determina todo. En este caso, no hay ningún equivalente al concepto del pecado original que influyó en el modelo europeo. El mal no es intrínseco a la natura.

Otro gran promulgador del confucianismo fue 荀子, Xúnzǐ (298-238 a.C.), también de los primeros en reflexionar explícitamente sobre el concepto de la naturaleza humana.

La naturaleza del hombre es mala (*xing e* [性惡]): lo que de bueno hay en ella es artificial (*wei* [为]).

En lo que de innato tiene la naturaleza humana está la afición al provecho: si el hombre sigue esta inclinación, aparecen la codicia y la rivalidad, desaparecen la deferencia y la modestia. En lo innato están el odio y la rivalidad: si se sigue esta inclinación, aparecen el crimen y la infamia, desaparecen la lealtad y la confianza. En lo innato están los deseos de las

orejas y de los ojos, la afición por la música y el sexo. Si se sigue esta inclinación, aparecen los excesos y el desorden, desaparecen los ritos y el sentido moral, la cultura (*wen* [文]) y la estructura (*Li* [禮]).

Así pues, si se da rienda suelta a la naturaleza del hombre (*xing* [性]), si se sigue la inclinación de sus características intrínsecas (*qing* [情]), empezaremos luchando por los bienes, seguiremos en el sentido contrario a la justa repartición y buena organización de los mismos y acabaremos sumidos en la violencia. Es, por tanto, necesario que intervenga la transformación que obran los maestros y las normas, así como el *dao* de los ritos y del sentido moral, para poder empezar con la deferencia y la modestia, seguir en la dirección de la cultura y de la estructura y acabar en un Estado ordenado. Considerando así las cosas, queda claro que la naturaleza humana es mala y que lo que de bueno hay en ella es artificial (Cheng, 2002:191; *Basic Writings*, 1964).

El uso que hace esta versión española de la palabra *mala* en la cita de Xunzi corre el peligro de introducir connotaciones que confunden su argumento, debido a las connotaciones religiosas que el concepto del mal tiene en la cultura europea. Este es uno de los problemas de comprensión mutua entre culturas que no han estructurado sus visiones del mundo sobre las mismas bases. Lo que dice el texto chino es que el ser humano nace con instintos, emociones o pasiones y deseos: cuando tiene sed, quiere beber; cuando tiene hambre, quiere comer, instintos relacionados con las necesidades particulares del individuo, no con el bien común. Que el actuar según los instintos sea bueno o sea malo dependerá de las circunstancias concretas de cada momento. Pero los instintos en sí mismos son neutrales; no hay nada intrínsecamente malo en ellos. El texto no dice que estos instintos sean ni negativos ni positivos, simplemente afirma que hay instintos. Lo que impide que los seres humanos actúen siempre según sus instintos es la cultura, que no es natural, que no proviene de la natura y que es, por lo tanto, artificial o inventada o construida. Las normas del comportamiento, que son inventos de la cultura, son intervenciones artificiales sobre el comportamiento instintivo:

Ahora bien, el hombre, por naturaleza, desea saciarse cuando está hambriento, desea calentarse cuando tiene frío y desea descansar cuando está cansado. Estos son los sentimientos naturales del hombre. Pero

ocurre que, cuando un hombre tiene hambre y tiene ante sí a unos ancianos, no come antes que ellos, sino que les cede su lugar. Cuando está cansado, no se atreve a descansar porque quiere sustituir a su hermano mayor en el trabajo. Estas dos conductas van contra la naturaleza original y violan los sentimientos naturales. No obstante, el camino de la piedad filial es el modelo y la regla de la corrección y la rectitud. Si uno obedece a sus sentimientos naturales no sentirá deferencia ni obediencia. La deferencia y la obediencia se oponen a los sentimientos naturales (Chan, 1969, 129-130).

Xunzi recurre a otra analogía relacionada con el agua. Imagina a un padre y a su hijo perdidos en un desierto que durante días no han podido encontrar agua para beber. De repente encuentran un pozo, una fuente de agua. Se pregunta quién beberá primero y se responde que es evidente que el hijo procurará que beba primero su padre. Si fuera por los instintos, por naturaleza, sería el hijo el que bebería primero, porque es más joven, más rápido y más fuerte y necesita beber. Por lo tanto, no es la naturaleza la fuerza que impide que el hijo actúe instintivamente y beba primero, sino la cultura, las normas del buen comportamiento social.

Si la implicación de la analogía de Mencio fue que el mal no proviene de la naturaleza, sino de la cultura o de la sociedad, el ejemplo de Xunzi implica que el bien tampoco proviene de la naturaleza, sino de la cultura o de la sociedad. Tampoco en este caso hay ningún equivalente para el concepto europeo del pecado original. Lo que sí que encontramos en estas citas de pensadores políticos chinos de la Antigüedad es un fuerte concepto del factor sociocultural, que es lo que permite reprimir comportamientos humanos negativos, egoístas, y lo que pretende promover son comportamientos altruistas o, como mínimo, mantener la convivencia:

Tanto Mencio como él [Xunzi] consideraban que la privación material es la principal causa externa de la mala conducta. La posición de Mencio puede resumirse con facilidad: «Si las personas tienen un medio de vida constante, tendrán una mente constante; sin un medio de vida constante, no tendrán una vida constante». [Xunzi] hacía hincapié en el hecho de que los bienes no son ilimitados. Quería evitar que se agotaran las fuentes de abastecimiento de las cosas y no quería que ningún hombre se viera frustrado en sus deseos debido a una insuficiencia de cosas. Para ello, los deseos y las cosas debían estar equilibrados. Por lo tanto, [Xunzi]

proponía que todos los hombres se controlaran a sí mismos mediante la obediencia a las reglas de la conducta adecuada (...) y a los dictados del sentido moral (...), para que los deseos no se vean frustrados por una escasez de cosas, y tampoco se agoten las cosas debido a la demanda de los deseos. En lugar de ello, ambos deben apoyarse mutuamente y deben seguir existiendo (...). Toda su teoría política está basada en su reconocimiento de la mutua implicación de las cosas —en la escasez— y de los deseos —en la saciedad— (Munro, 1969, 89-90).

El debate sobre los orígenes del bien y del mal en el comportamiento humano ha sido constante a lo largo de la historia del pensamiento chino, pero sus orígenes nunca han sido atribuidos a la naturaleza humana, sino al ambiente socioeconómico y político; y siempre se ha atribuido a la educación —en el sentido de la «buena educación», que produce personas «bien educadas»— la capacidad de contrarrestar las influencias negativas del entorno social. Así, llegada la época de las reformas democráticas que empezaron a finales del siglo XIX, los pensadores políticos chinos recurrieron a estos aspectos del pensamiento tradicional chino, y a otros del pensamiento budista, para justificar conceptos tan innovadores en el contexto chino como la igualdad de todos los ciudadanos, el sufragio universal, el sistema parlamentario o la monarquía constitucional, porque los orígenes de las justificaciones occidentales de estos mismos conceptos en una tradición postsocrática y judeocristiana no encontraron equivalencias culturales en el contexto chino. Como consecuencia, en Asia las bases sociocognitivas sobre las cuales se plantean las políticas de desarrollo y de transición pueden ser distintas.

Desde sus orígenes, el pensamiento sociopolítico chino ha demostrado una marcada aversión a 亂, *luàn*, «desorden», «caos». La etimología del signo gráfico *luan* representa un par de manos deshilando un tejido. Cuando Deng Xiaoping puso en marcha la política de 改革開放, *gǎigékāifàng* («reformas y apertura») a partir del año 1978, dijo que era necesario 撥亂反正, *bōluàn fǎnzhèng*, «salir del caos y devolver el orden», es decir, poner fin a los excesos de la Revolución Cultural y restaurar el orden político, económico y social. En la formulación de Deng el contrario de *luàn*, «desorden», es 正 *zhèng*, «orden», «ordenar», «rectificar», pero, en términos generales, en el pensamiento sociopolítico chino, el contrario de *luàn* puede ser 和, *hé*, «armonía», «paz», «convi-

vencia», el mismo concepto que anima hoy en día el discurso político chino: 和谐社会, *héxié shèhuì*, «sociedad armoniosa», 和谐世界, *héxié shìjiè*, «mundo armonioso».

Los «realistas» de la escuela legista tenían una visión distópica del ser humano y de la vida social y política. Pensaban que el ser humano era un autómatas, motivado únicamente por su propio interés, que busca el placer y rehúye el dolor. El concepto de interés propio incluye un elemento positivo, 利, *lì*, el «beneficio», y un elemento negativo, 害, *hài*, la «pérdida». Así se desarrolló una ciencia política que buscaba la eficacia a través de un sistema de recompensas y castigos donde los valores principales eran 勢, *shì*, el «poder», 術, *shù*, el «arte de la política» y 法, *fǎ*, las «leyes», un código penal extremadamente represivo.

Los «idealistas» de la escuela confuciana tenían una visión utópica del ser humano y de la vida social y política. Pensaban que el ser humano era una *tabula rasa* sobre la cual la sociedad inscribe su ideología y su sistema de valores a través de la educación y de las normas de conducta codificadas en los conceptos de 禮, *lǐ*, «protocolo», «decoro» y «ritual». Confucio abogaba por un sistema de gobierno basado en los funcionarios seleccionados según su compromiso ético y sus méritos. Los valores principales del confucianismo eran 恕, *shù*, «la empatía», 仁, *rén*, «el altruismo», y 義, *yì*, «el deber», por un lado, y 禮, *lǐ*, el «decoro» por el otro. Los confucianos tenían su base económica en la clase terrateniente y defendían una economía basada en la agricultura a costa de la artesanía y del comercio. Ideológicamente, acusaban al comercio de buscar exclusivamente el interés propio y el beneficio —利, *lì*— y de negar el altruismo —仁, *rén*—. La adopción de una versión ecléctica del confucianismo como ideología oficial y como pensamiento único del Estado dio lugar a un sistema de valores sociales basado en la jerarquía, en la subordinación del individuo al colectivo, del joven al mayor, de la mujer al hombre, del súbdito al soberano. Los valores principales de esta ideología oficial eran una jerarquía basada en 孝, *xiào*, las obligaciones familiares («la piedad filial»), que fueran extrapolables a las obligaciones sociales o a los roles sociales, además de 關係, *guānxi*, las redes de relaciones fiduciarias, 信, *xìn*, la honestidad, la sinceridad, la fiabilidad, y 讓, *ràng*, la deferencia, la no imposición de la voluntad propia o del interés propio.

Otro ejemplo de cómo y por qué la civilización de Asia Oriental construyó una visión del mundo distinta de la cosmovisión construida por la civilización europea debido a las diferencias en sus circunstancias de base proviene de las consecuencias antropológicas del cultivo del arroz. Los orígenes de la cultura japonesa estuvieron condicionados por el hecho de que solo el 10% del terreno era cultivable, lo que obligó a la población japonesa, a la cultura japonesa, a desarrollar una organización social y una psicología social acordes con la base material de su cultura. Los japoneses cultivaron el arroz, que es un cereal muy rentable en términos de alimentación, pero que requiere mucha mano de obra. Un granjero solo no puede cultivar el arroz; debe hacerse en grupo. Si la supervivencia del grupo depende de su capacidad de trabajar en grupo, cualquier comportamiento social que pueda romper la convivencia dentro de él amenaza la supervivencia de este. Y el individualismo no recibía ninguna recompensa porque —contrariamente— ponía en peligro la supervivencia del grupo. Lo que recompensa al individuo es adaptarse a las necesidades del grupo y participar en el reparto de los bienes de este. Por esta razón, en las mitologías de las culturas del arroz de Asia Oriental y del Sudeste no hay héroes. En cambio, en las culturas de la caza —como las que dieron origen a las culturas europeas—, algunos individuos podían tener más habilidad como cazadores que otros y, por lo tanto, aportar más carne —proteínas— al grupo que otros, debido a su propia habilidad individual. En este caso, esos individuos más hábiles, más meritorios, que aportaban más, podían exigir más recompensa, un trato diferenciado. Además, en las culturas de la caza, un individuo podía sobrevivir sin la ayuda del grupo. Como consecuencia, en las mitologías de las culturas de la caza hay héroes. Y, de esta manera, dos culturas distintas, desarrolladas en circunstancias materiales muy distintas, han construido visiones diferentes del papel del individuo en el seno de su propia sociedad, aunque, en ambas culturas, la del arroz y la de la caza, los seres humanos deben satisfacer las mismas necesidades existenciales (Hiramatsu, 2001).

La colectivización, necesaria para la supervivencia de todos, requería un sistema de gobierno que movilizara y coordinara la mano de obra y un ejército que defendiera el superávit agrícola contra las incursiones de las tribus nómadas y seminómadas que rodeaban el territorio. En el

caso chino, su desarrollo conllevó la evolución de dos grupos poderosos: los guerreros nobles, cuya fuerza militar servía para movilizar la mano de obra y el Ejército, y los tecnócratas, cuyos conocimientos científicos y administrativos servían para coordinar las obras públicas, la Administración y la distribución de recursos. El resultado fue un modelo de gobierno centralizado y burocrático que premiaba la meritocracia y desarrolló una serie de procedimientos para identificar a las personas capacitadas para ocupar los cargos públicos; este modelo se caracterizaba por la pugna permanente entre 武, *wǔ*, «fuerza militar», en manos de los guerreros, el poder duro, y 文, *wén*, «cultura», en manos de los tecnócratas, el poder blando, ambos grupos de origen aristocrático y terrateniente. La larga continuidad de esta tradición se confirmó cuando 毛泽东 (Mao Zedong) dijo que el poder político nace del fusil, pero que debe ser el partido el que apunta el fusil y no el fusil el que apunta al partido.

La introducción de la modernidad en la sociedad tradicional de Asia Oriental fue traumática. Fue el resultado de la «diplomacia» de los buques de guerra y el uso de una ventaja tecnológica y militar superior para obligar a China y al Japón a abrirse a la explotación comercial extranjera. Una respuesta a la constante agresión extranjera y a la decadencia y debilidad del sistema imperial tradicional era una llamada a la modernización de China y Japón siguiendo las líneas de la modernidad euroestadounidense. Para los reformadores más radicales, los valores tradicionales de Asia Oriental constituían un obstáculo para la modernización y abogaban por el rechazo total del pasado y patrimonio cultural propios y la importación masiva de la modernidad «occidental», personificada como la «Sra. Ciencia» y la «Sra. Democracia». En China, los conservadores y los reformistas moderados trataron de conciliar *guocui*, 國粹, la esencia de la cultura tradicional china, con la utilidad de la ciencia y la tecnología «occidentales», por un lado, y el modelo de desarrollo económico «occidental», por el otro, sin abandonar la cultura tradicional china: 中學為體西學為用, *Zhōngxué wèi tǐ, xīxué wèi yòng* «utilizar los conocimientos chinos como la esencia; utilizar los conocimientos occidentales para usos prácticos».

Los países no quedan atrapados por su pasado. Pero, en muchos casos, las cosas que pasaron hace cientos o incluso miles de años siguen

ejerciendo una gran influencia en la naturaleza de la política. Si tratamos de comprender el funcionamiento de las instituciones contemporáneas, es necesario tener en cuenta sus orígenes y las fuerzas frecuentemente accidentales y contingentes que les dieron vida (Fukuyama, 2011, X).

Thomas Kuhn revolucionó la sociología de la ciencia con su concepto de «cambio de paradigma» (*paradigm shift*), que puso en duda la objetividad de las teorías científicas y las hizo cómplices de las ideologías dominantes de sus épocas (Kuhn, 1978, 1979, 2006). Algo parecido ocurre con los intentos de analizar e interpretar la actualidad china y de proyectar su evolución futura y las consecuencias para el resto del mundo. Si los marcos teóricos desarrollados en Europa y EE. UU. son objetivos y universales, deberían servir para analizar los fenómenos chinos. Si son contingentes, si sirven únicamente para analizar los fenómenos que son resultado de la historia y de la sociología euroestadounidenses, corren el riesgo de analizar los fenómenos chinos equivocadamente o de manera parcial e incompleta —o incluso de manera interesada y, por lo tanto, sesgada— y de malinterpretarlos —con consecuencias potencialmente peligrosas—. Ha empezado la transición entre un mundo dominado por los valores y criterios de Occidente y un mundo posoccidental, es decir, un mundo donde «el resto» puede seguir y/o imponer sus propios valores y criterios con independencia de Occidente, haciendo caso omiso de Occidente, donde el «consenso de Washington» topa con el «consenso de Pekín», donde los G7 topan con los G20, los países desarrollados con los países emergentes. Occidente, que antes los dominó y explotó, sobre todo, durante la época colonial, debe ahora consultar, tomar en cuenta y pedir ayuda a los países BRIC. El Norte empieza a ser dependiente del Sur que antes dominaba y, como consecuencia, la colaboración Sur-Sur pone en entredicho la antigua relación asimétrica Norte-Sur. Por todas estas razones es importante estudiar y «problematizar» tanto los marcos teóricos y paradigmas desarrollados por Europa y EE. UU. para analizarse e interpretarse a sí misma —y, de paso, al resto del mundo—, como los distintos y diversos marcos teóricos y paradigmas alternativos desarrollados o en desarrollo por el resto del mundo, para analizarse a sí mismo —y ahora a Europa y EE. UU. también—.

El sociólogo Ulrich Beck analiza la progresiva pérdida de la certeza que caracterizaba la «modernidad» en lo que él llama la «segunda mo-

derinidad» y otros denominan «posmodernidad», caracterizada precisamente por su «fluidez» o falta de parámetros ciertos, fijos, universales y eternos (Beck, 2010; Dirlik y Zhang, 2001; Dirlik, 2001). Esta «fluidez», incertidumbre o relativismo resulta inconmensurable con el absolutismo, universalismo y esencialismo excluyentes que culminaron en la «modernidad occidental». Se asocia la expresión «modernidad líquida» a Zygmunt Bauman (Bauman, 1999, 2000).

Las formas fluidas de la creencia en «un Dios propio» podrían (...) dar lugar a una separación de poderes subjetivamente deseada y realizada «dentro del reino de lo absoluto» que se opone a las pretensiones de exclusividad de las religiones monoteístas (...) El ejemplo de Japón deja claro que la *tolerancia sincretista* se extiende imperceptiblemente a través del espacio de una religiosidad que flota libremente que, si se ha notado algo, se ha tratado, al menos en Europa, con un mayor o menor grado de desprecio. Pero, además, también ha impregnado formas institucionales, donde funciona de una forma perfectamente natural. Los japoneses no tienen ninguna dificultad en absoluto en visitar un santuario sintoísta en determinadas épocas del año, casarse según los ritos cristianos y ser enterrados por un monje budista. El hecho de que esto nos sorprenda es el producto de nuestro horizonte monoteísta de una relación monógama con Dios: «¡No tendrás dioses ajenos delante de mí!». Esto es muy ajeno no solo al eclecticismo religioso predominante en Japón, sino [al eclecticismo predominante] también en Asia Oriental en general. Peter Berger, el sociólogo de la religión, informa que, según el filósofo japonés [Hajime] Nakamura, «Occidente ha sido responsable de dos errores básicos. Uno es el monoteísmo —hay un solo Dios— y el otro es el principio de contradicción de Aristóteles —algo es A o no A—. En Asia, toda persona inteligente le dirá que él sabe muy bien que hay muchos dioses y que las cosas pueden ser a la vez A y no A (...)» (Beck, 2010; Mathewes, 2006).

Las perspectivas distintas de Europa y EE. UU., por un lado, y de Asia Oriental, por el otro, y las consecuencias de sus diferencias para la percepción, la cognición y el razonamiento constituyen el objetivo de un estudio internacional coordinado por Richard E. Nisbett, reconocido experto de la psicología cognitiva, donde se afirma que la cognición humana no es igual en todas partes, que los asiáticos y los occidentales han mantenido sistemas de pensamiento muy distintos durante miles de años y que esas diferencias son científicamente medibles (Nisbett,

2003). El primatólogo Frans de Waal explica cómo los expertos japoneses reconocieron mucho antes que sus colegas euroestadounidenses la existencia de cultura, de comunicación y de organización social entre los grandes primates (bonobos, chimpancés, gorilas y orangutanes) y los trataron como individuos con identidad y personalidad propias. Durante mucho tiempo las revistas científicas euroestadounidenses se resistieron a publicar los resultados de los estudios japoneses debido a un rechazo ideológico que De Waal atribuye a la diferencia entre las creencias judeocristianas, por un lado, que no admiten que un animal comparta características «humanas», y las creencias *shintō*, por otro, que mantienen un continuo entre el mundo «animal» y el mundo «humano» (De Waal, 2001, 2002). Hace tiempo que Lynn Townsend White propuso la hipótesis de una influencia fundamental del imaginario judeocristiano en la explotación antiecológica del medioambiente por parte de Occidente a partir del libro del Génesis y su mitología de la Creación (White, 1967). Como proceso previo para aproximarse al pensamiento chino en sus propios términos, el filósofo David L. Hall y el sinólogo Roger T. Ames han llevado a cabo una minuciosa deconstrucción de la evolución de los conceptos básicos de la filosofía postsocrática que revela hasta qué punto lo «universal» del pensamiento «occidental» ha sido y continúa siendo el resultado contingente de una tradición histórica, política y social específicamente europea (Hall y Ames, 1995).

El proyecto internacional World Values Survey, coordinado por Ronald Inglehart *et al.*, pone de manifiesto tanto la diversidad de sistemas de valores entre los pueblos del mundo como la existencia de agrupaciones de pueblos que comparten sistemas de valores (<www.worldvaluessurvey.org>). El mapa mundial de valores de Inglehart visualiza la fuerte correlación de valores en culturas distintas. Los países se agrupan de una manera que destaca por su previsibilidad. La World Values Survey que dirige Inglehart es un proyecto internacional que consiste en la medición, análisis y comparación de los valores culturales de los diferentes países y regiones geográficas del mundo para determinar si existe un efecto de convergencia de estos valores a partir de la globalización. Los resultados se plasman gráficamente en su mapa mundial de valores, un mapamundi de valores socioculturales que muestra un alto grado de

homogeneidad entre ciertas culturas, además de cierta correlación entre el nivel de desarrollo económico de una cultura y su sistema de valores.

Inglehart afirma que, a pesar de lo que se presuponía, no existe convergencia. «La diversidad cultural persiste y cada vez se valora más». Sostiene, además, que «los países pobres son los que registran menos indicadores de cambio cultural y donde se mantienen con más fuerza los valores tradicionales», aunque se confirma que el desarrollo económico «empuja a todos los países en una dirección común», hacia el refuerzo de valores como la igualdad de género, la tolerancia, el buen gobierno y la democracia, según define a estos dos últimos el Banco Mundial (World Bank, 1992).

Según Inglehart, los procesos de industrialización conllevan una sustitución de valores tradicionales religiosos por valores racionales seculares. En el mundo actual coexisten sociedades poco industrializadas, sociedades de industrialización reciente y sociedades posindustriales. Esta circunstancia explica las grandes diferencias geográficas en cuanto a la presencia de valores tradicionales religiosos y de supervivencia, por un lado, y de valores racionales seculares y de autoexpresión o autorrealización, por otro. El equipo de Inglehart diseñó las encuestas de valores del mundo para medir todos los ámbitos de interés humano, desde la religión hasta la política, pasando por la vida social y económica. Descubrieron que dos ejes dominan el cuadro resultante: 1) valores tradicionales religiosos versus valores racionales seculares; y 2) valores de supervivencia versus valores de autoexpresión o de autorrealización. Según sus análisis, estas dos dimensiones explican más del 70% de la variabilidad nacional, y cada dimensión se correlaciona fuertemente con muchos indicadores más. La dimensión de los valores tradicionales religiosos y/o racionales seculares refleja el contraste entre las sociedades donde la religión es muy importante y donde no lo es, y esta dimensión se relaciona estrechamente con una amplia gama de otras orientaciones. Sociedades cerca del polo tradicional religioso enfatizan los vínculos entre padres e hijos y la deferencia ante la autoridad, además de las normas absolutas y los valores tradicionales de la familia. Estas sociedades mantienen un alto nivel de orgullo nacional y una perspectiva nacionalista. Las sociedades con valores racionales seculares muestran preferencias contrarias en cada uno de estos casos.

La segunda dimensión de la variabilidad transcultural está relacionada con la transición desde una sociedad industrial hacia una posindustrial, que comporta una polarización entre los valores de supervivencia y los de autoexpresión o de autorrealización. Para Inglehart, la riqueza sin precedentes acumulada por las sociedades más desarrolladas ha liberado a una proporción cada vez mayor de la población de la preocupación por su propia supervivencia. Como consecuencia, las prioridades han cambiado desde un énfasis en la seguridad física y económica hacia un creciente énfasis en una apreciación subjetiva del bienestar propio, de la autoexpresión o autorrealización y de la calidad de vida. Para Inglehart y sus colegas, las orientaciones han cambiado de valores tradicionales religiosos hacia valores racionales seculares en casi todas las sociedades industrializadas. Pero la modernización no es lineal. Cuando una sociedad ha completado su industrialización y comienza a desarrollar una sociedad del conocimiento, cambia de rumbo, desde los valores de supervivencia hacia una mayor insistencia en los valores de la autoexpresión o autorrealización. Un componente central de esta nueva dimensión implica una polarización entre los valores materialistas y los valores posmaterialistas, reflejando un cambio cultural que emerge en las generaciones que han crecido sin ninguna necesidad de preocuparse por su supervivencia. Los valores de la autoexpresión o autorrealización otorgan una gran prioridad a la protección medioambiental, a la tolerancia hacia la diversidad y a la demanda creciente de participación en la toma de decisiones en la vida económica y política. Estos valores reflejan igualmente una polarización global en relación con los grupos marginados, como los extranjeros, la homosexualidad y la igualdad de género (Inglehart y Baker, 2000).

El cambio de valores de supervivencia a valores de autoexpresión o de autorrealización conlleva un importante cambio en los valores relacionados con la educación de los niños, del énfasis en los valores del trabajo duro o bien hecho se pasa a fomentar los valores de la imaginación y la tolerancia como valores importantes para enseñar a los hijos. Este cambio va acompañado de un sentimiento subjetivo de bienestar propio que facilita un ambiente de tolerancia, de confianza y de moderación política. Las sociedades con un alto grado de valores de autoexpresión o autorrealización tienden a dar mucha importancia a la confianza inter-

personal. Así se genera una cultura de confianza y de tolerancia, donde la gente otorga un valor relativamente alto a la libertad individual y la autoexpresión o autorrealización y muestra orientaciones políticas activistas, que son precisamente los atributos que la literatura sobre la cultura política define como imprescindibles para la democracia. Para Inglehart, los valores tradicionales enfatizan la religión, la obediencia, el patriotismo, la voluntad de hacer que los padres se sientan orgullosos, la no justificación del divorcio, el rechazo al aborto y el proteccionismo económico, mientras que los valores racionales seculares enfatizan lo contrario. Asimismo, los valores de supervivencia enfatizan la seguridad económica, el machismo, la homofobia, el rechazo a los extranjeros, la insatisfacción existencial y la escasa participación política y preocupación medioambiental, mientras que los valores de autoexpresión o de autorrealización de tipo individualista enfatizan lo contrario (Inglehart *et al.*, 2012).

Otro ejemplo de categorización y clasificación de los distintos valores de distintas sociedades a escala mundial se encuentra en el «índice de dimensiones culturales» de Geert Hofstede (<www.geerthofstede.nl>), que define «cultura» así:

Todas las personas comparten una naturaleza humana común. Nuestra naturaleza humana compartida es intensamente social: somos animales del grupo. Utilizamos el lenguaje y la empatía, la colaboración práctica y la competencia entre grupos. Pero las reglas no escritas de la forma en que hacemos estas cosas varían de un grupo humano a otro. «Cultura» es como llamamos a estas reglas no escritas sobre cómo ser un buen miembro del grupo. La cultura proporciona las normas morales sobre cómo ser un miembro de un grupo vertical; define el grupo como un «círculo moral». Inspira a los símbolos, héroes, rituales, leyes, religiones, tabúes, y todo tipo de prácticas, pero su esencia se esconde en los valores inconscientes que cambian a un ritmo mucho más lento que el de las prácticas. Tendemos a clasificar a los grupos diferentes al nuestro como inferiores o —rara vez— superiores. (...) En nuestro mundo globalizado la mayoría de nosotros pertenecemos a varios grupos al mismo tiempo. Pero, para hacer las cosas, todavía debemos cooperar con miembros de otros grupos con sus propias culturas. Habilidades en la cooperación entre culturas son vitales para nuestra supervivencia común. (...) Las dimensiones de

las culturas no existen en un sentido tangible. Son construcciones. (...) La cultura en sí es una construcción, los valores también. (...) La investigación realizada (...) ha demostrado que las culturas nacionales difieren en particular, por lo general de manera inconsciente, a nivel de los valores de la mayoría de la población. Los valores, en este caso, son «las preferencias generales de un estado de cosas sobre otras». (...) Las dimensiones Hofstede de las culturas nacionales tienen sus raíces en nuestros valores inconscientes. Dado que los valores se adquieren en la infancia, las culturas nacionales son muy estables en el tiempo; cambiar los valores nacionales es una cuestión de generaciones. Lo que observamos que cambia a nuestro alrededor, en respuesta a las circunstancias cambiantes, son las prácticas: símbolos, héroes y rituales, dejando intactos los valores subyacentes. Esta es la razón por la cual las diferencias entre países a menudo tienen una continuidad histórica notable (Hofstede, 2012a).

Como consecuencia de su investigación, Hofstede define seis «dimensiones» culturales: la relación con el poder, el individualismo versus el colectivismo, las relaciones entre los géneros, la reacción ante la incertidumbre, la planificación a largo o a corto plazo y la actitud hacia el gozo y el placer.

Los valores que distinguen unos países (...) de otros se clasifican en cuatro grupos estadísticamente. Se trata de cuatro áreas de problemas antropológicos que las diferentes sociedades nacionales manejan de manera diferente: formas de afrontar la desigualdad, formas de hacer frente a la incertidumbre, la relación del individuo con su grupo principal y las implicaciones emocionales de haber nacido como una niña o como un niño. Estos constituyen las dimensiones de Hofstede de la cultura nacional: distancia del poder, aversión a la incertidumbre, individualismo versus colectivismo y masculinidad versus feminidad. (...) La distancia del poder es el grado en que los miembros menos poderosos de las organizaciones e instituciones —como la familia— aceptan y esperan la desigual distribución del poder (...) Aversión a la incertidumbre se refiere al nivel de tolerancia que una sociedad tiene de la incertidumbre y de la ambigüedad. (...) El individualismo, por un lado, frente a su opuesto, el colectivismo, es el grado en que los individuos se integran en grupos. En el lado individualista, las sociedades tienen lazos débiles entre los individuos: se espera que todo el mundo cuide de sí mismo y de su familia inmediata. En el lado colectivista, las sociedades cuentan con personas que desde su

nacimiento se integran en grupos fuertes y cohesionados, a menudo las familias extendidas —con tíos, tías y abuelos— que siguen protegiéndolas a cambio de una lealtad incondicional. (...) La masculinidad frente a su opuesto, la feminidad, se refiere a la distribución de roles emocionales entre los sexos (...) La orientación a largo plazo de una sociedad fomenta las virtudes pragmáticas orientadas hacia recompensas futuras, en particular el ahorro, la persistencia y la adaptación a las circunstancias cambiantes. (...) *Tolerancia* es sinónimo de una sociedad que permite una gratificación relativamente libre de los impulsos humanos básicos y naturales relacionados con disfrutar de la vida y divertirse. *Represión* significa una sociedad que reprime la satisfacción de las necesidades y las regula a través de estrictas normas sociales (Hofstede, 2012b).

Para Hofstede, los resultados estadísticos de la medida de estas seis dimensiones sirven como base para realizar comparaciones entre distintas sociedades nacionales:

Las puntuaciones de los países en estas dimensiones son relativas —las sociedades se comparan con otras sociedades—. Estos resultados relativos han demostrado ser muy estables durante las últimas décadas. Las fuerzas que hacen que las culturas cambien tienden a ser globales o de todo un continente —afectan a muchos países al mismo tiempo, de modo que, si sus culturas cambian, cambian juntos, y sus posiciones relativas siguen siendo las mismas— (...) Los índices de distancia jerárquica son altos para los países de América, Asia y África y para los pequeños países anglosajones y germánicos. Las puntuaciones de la incertidumbre son mayores en los países de América, en Japón y en países de habla alemana, e inferiores en el mundo anglosajón, nórdico y en los países de la cultura china. El individualismo prevalece en los países desarrollados y occidentales, mientras que el colectivismo prevalece en los países menos desarrollados y orientales. Japón tiene una posición intermedia en esta dimensión. La masculinidad es alta en Japón, en algunos países europeos, como Alemania, Austria y Suiza, y moderadamente alta en los países anglosajones; es baja en los países nórdicos y en los Países Bajos y moderadamente baja en algunos países de Europa y Asia, como Francia, España y Tailandia. La orientación a largo plazo es más alta en Asia Oriental, moderada en Europa Occidental y Oriental y baja en el mundo anglosajón, el mundo musulmán, América Latina y África. Las puntuaciones de la tolerancia son más altas en América Latina, algunas partes de África, el mundo anglosajón y

Europa nórdica; el autocontrol se encuentra sobre todo en Asia Oriental, Europa Oriental y el mundo musulmán (...) (Hofstede, 2012b).

Una vez establecidas estas agrupaciones de países que comparten puntuaciones, Hofstede vuelve a teorizar sobre las raíces y las consecuencias de la diversidad de culturas:

La agrupación de puntuaciones de los países señala algunas de las raíces de las diferencias culturales. Estas deben buscarse en la historia común de los países con puntuaciones semejantes. Todos los países de América, por ejemplo, registran puntuaciones relativamente elevadas en la distancia del poder y en la aversión a la incertidumbre. Los países de América —los que actualmente hablan un idioma románico, es decir, español, portugués, francés, italiano o rumano— han heredado al menos una parte de su civilización del Imperio romano. El Imperio romano en su día se caracterizó por la existencia de una autoridad central en Roma y un sistema de Derecho aplicable a los ciudadanos en cualquier lugar. Esto estableció en las mentes de sus ciudadanos un conjunto de valores que todavía se reconocen hoy en día: la centralización impulsó una gran distancia del poder y el fuerte control ejercido por las leyes fomentó la aversión a la incertidumbre. El Imperio chino también conoció la centralización, pero carecía de un sistema fijo de leyes: se regía por los hombres en lugar de por las leyes. Actualmente, en los países que experimentaron el dominio chino, la mentalidad impulsada por el Imperio se refleja en la gran distancia del poder, pero en una media o débil aversión a la incertidumbre. La parte germánica de Europa, incluyendo Gran Bretaña, nunca tuvo éxito en el establecimiento de una autoridad central común duradera y los países que heredaron sus civilizaciones muestran menor distancia del poder (...) Las puntuaciones de los países en las seis dimensiones están estadísticamente correlacionadas con una multitud de otros datos acerca de los mismos. Por ejemplo, la distancia del poder se correlaciona con el uso de la violencia en la política interna y con la desigualdad de ingresos en un país. El control de la incertidumbre está asociado con el catolicismo romano y con la obligación legal en los países desarrollados de que los ciudadanos posean una tarjeta de identidad. El individualismo se relaciona con la riqueza nacional y con la movilidad entre las clases sociales de una generación a la siguiente. La masculinidad versus la feminidad se correlaciona negativamente con el porcentaje de mujeres en los Gobiernos elegidos democráticamente. La orientación a largo plazo se correlaciona

con los resultados escolares en las comparaciones internacionales. La tolerancia se correlaciona con la libertad sexual y la defensa de los derechos humanos como la libertad de expresión de opiniones (Hofstede, 2012b).

Mi propio resumen de algunas de las divergencias básicas entre China, por un lado, y Europa y EE. UU., por el otro, propone los siguientes ejemplos de contrastes entre valores fundamentales de las sociedades de China y de Europa/EE. UU. (véase Golden, 2012 para una exposición más detallada de los temas expuestos en el presente estudio):

China	Europa/EE. UU.
仁, ren, colectivo, altruismo	individuo, egoísmo
«rol» (dependiente) con «deberes» concretos	«individuo» (autónomo) con «derechos» abstractos
jerarquía «fiduciaria»: relaciones flexibles, variables e intercambiables a lo largo del tiempo entre benefactor y beneficiario	igualitarismo formal y esencialista (no necesariamente efectivo): relaciones contractuales fijas a lo largo del tiempo
cooperación	competición
convivencia	rivalidad
solidaridad	interés propio
responsabilidad colectiva (vigilancia mutua)	libertad de actuación individual (privacidad)
culturalismo	nacionalismo
relativismo	absolutismo
阴阳, <i>yinyang</i>	dicotomía
lo concreto	lo abstracto
los atributos	la esencia
selección (por méritos)	elección (por votaciones)

Los politólogos chinos pueden analizar los «valores occidentales» desde un punto de vista libre de las premisas de la Ilustración que condicionan los análisis realizados por los politólogos occidentales precisamente porque no comparten la misma tradición. En una publicación reciente de una institución china de investigación fundada por 周恩来, Zhōu Ēnlái (1989-1976), el Instituto de Estudios Extranjeros de Shanghái, 朱马杰, Zhū Mǎjié, destaca cinco elementos principales como «valores centrales de la civilización occidental», a saber, la pretensión salvífica, el expansionismo, el individualismo, el liberalismo y el utilitarismo:

Pretensión salvífica y espíritu misionero. La herencia cristiana contiene un sentido de «misión» que debe ser cumplido por los creyentes. La vocación universalista de la Palabra de Dios lleva a emprender, durante toda la historia, acciones de salvación como las cruzadas o la expansión colonial después. Actualmente tiene lugar una variante de esta bajo la apariencia de democracia cuya promoción se lleva a cabo mediante una nueva herramienta, la «diplomacia de los derechos humanos».

Expansionismo. La civilización occidental se ha expandido ininterrumpidamente al amparo de la modernización. La industrialización del mundo es una de las consecuencias palpables. Antes se expresaba a través de la «civilización azul», un movimiento relacionado con el océano, la aventura, la exploración y, finalmente, con la agresión, la conquista y la dominación. Se impusieron el estilo de vida occidental, las ideas occidentales y los sistemas sociales occidentales. Se enviaron buques de guerra y misioneros a todos los rincones del mundo. Se desarrollaron nuevos mercados que demostraron que la historia de la civilización occidental no es otra que la historia de la expansión. Tras la descolonización oficial, las naciones occidentales no han cambiado su actitud y siguen intentando imponer sus modelos sociales y sus valores.

Individualismo. El individualismo es el valor de la civilización occidental por antonomasia, su rasgo distintivo. Históricamente, fue el «arma de la burguesía» para enfrentarse al despotismo feudal y a la opresión aristocrática. En la actualidad, exigir la liberación personal, el derecho de los individuos a la libertad y a la felicidad, se ha convertido en una norma ética. Otras consecuencias son la autosatisfacción, el egoísmo y una conducta desinhibida.

Liberalismo. En la civilización occidental, el liberalismo es el complemento indispensable del individualismo. Originalmente, la libertad es uno de los pilares construidos por la burguesía europea en su lucha contra la aristocracia. El liberalismo implica libertad de creencias, de expresión y de acción. En el ámbito económico significa libre mercado, libre comercio y libre competencia. En el político, conduce al concepto occidental de democracia.

Utilitarismo. La civilización occidental, basada en los intereses, persigue la eficacia, la eficiencia y la maximización de los beneficios. Esto se da, alternativamente, a través del idealismo y del pragmatismo. El interés individual se sostiene como un valor situado por encima de los principios y la amistad. Como en la época del nacimiento de la burguesía, Occidente sigue emprendiendo cruzadas en nombre de Dios y del oro. El utilitarismo se expresa tradicionalmente a través de la vinculación o la desvinculación de los derechos humanos con el comercio, a través de la imposición de sanciones económicas y de la ayuda económica (Zhu, 2002, 91-102).

Entre los pensadores chinos que han investigado las bases conceptuales del desarrollo en su propia cultura, en el marco de su transición y modernización, destaca el análisis realizado por 张光直, K.C. Chang (1931-2001), uno de los más importantes arqueólogos del siglo xx, cuyos estudios lo llevaron a cuestionar las bases teóricas de los análisis del desarrollo chino procedentes de Occidente.

Las teorías occidentales sobre la antigua política china se centran en el concepto de sociedad oriental. «El concepto de sociedad oriental como un tipo definido surgió a fines del siglo XVIII y fue una contribución de los llamados economistas clásicos. Surgió porque estos economistas no podían comprender la economía del antiguo Egipto y de Mesopotamia, ni la de China e India contemporáneas, a partir de lo que comprendían sobre Grecia y Roma o de Europa bajo el feudalismo o el capitalismo. Elaborada por [Karl] Marx, la idea fue recogida por el sociólogo Max Weber y luego por [Karl] Wittfogel, quien dio el tratamiento más profundo a la teoría» [Fried, 1959, p. 95]. Sería muy interesante examinar este concepto y su cambiante evolución a la luz de lo que sabemos ahora sobre el origen de la sociedad china. Desgraciadamente, ni Marx ni Weber ni Wittfogel tuvieron acceso a los datos arqueológicos de las Tres Dinastías, y tanto la caracterización que hicieron de la sociedad oriental como sus especulaciones sobre las causas de la formación de estas se basaron en la extrapolación

de historias posteriores, que en muchos casos solo conocían de segunda mano (Chang, 1983, 125-129).

Aunque Chang no fue en absoluto partidario del comunismo chino y desempeñó su carrera profesional en Estados Unidos, es evidente que compartía con los líderes comunistas una percepción de «características chinas» y la idea de que China debería desarrollarse de una manera consonante con su propia historia y sistema de valores, y no según un modelo supuestamente universal desarrollado bajo otras circunstancias, e incluso de que el modelo de desarrollo y transición propio podría servir como alternativo a los modelos «clásicos» promovidos desde Europa y Norteamérica.

Otro ejemplo de una visión distinta del mundo basada en los valores asiáticos y que incide en la manera de plantear políticas de desarrollo y de transición es el ASEAN *way*, el camino o vía ASEAN, como estrategia diplomática de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. El ASEAN *way*, *musyawarah dan mukafat*, «consulta y consenso», basado en la manera tradicional de resolver conflictos de las culturas de Indonesia, se basa en el diálogo en busca del consenso. Este camino se basa en una extrema sensibilidad hacia los límites de lo que se puede hablar; las negociaciones, las conversaciones, las consultas que se hacen nunca pueden llegar a presionar demasiado al otro. No se puede hacer que el otro se sienta incómodo. Si la insistencia empieza a incomodar, hay que retroceder. El proceso del Asia-Europe Meeting (ASEM, las cumbres que los Estados de la UE celebran con los Estados de la ASEAN más China, Japón, Corea del Sur, India, Pakistán, Mongolia, Rusia, Australia y Nueva Zelanda, junto a la Comisión Europea y el Secretariado de la ASEAN) pone de manifiesto que las dos partes se aproximan desde bases sociocognitivas diferentes, hecho que ha provocado más de un incidente en el proceso, especialmente en relación con la participación de Myanmar en el mismo.

Según el análisis de la historia de la economía mundial efectuada por Angus Maddison, en 1820 China representaba el 33 % del PIB mundial e India el 16 %, mientras que los porcentajes de Europa Occidental, India y EE. UU. eran el 17 %, el 16 % y el 2 %, respectivamente. A mediados del siglo XX esta situación se había invertido totalmente:

EE. UU. representaban el 27%; Europa Occidental, el 26%; China, el 5%; e India, el 3%. Los pronósticos de Maddison para 2030 preveían el resurgimiento de las potencias asiáticas: China representaría el 18%; EE. UU., el 18%; Europa Occidental, el 13%; India, el 10% (Maddison, 2003, 2007). El descenso de la participación china e india en el PIB mundial entre 1820 y mediados del siglo xx fue directamente proporcional al crecimiento experimentado por Europa Occidental y EE.UU. durante el mismo periodo. Este crecimiento corresponde al auge de la industrialización del agresivo imperialismo occidental. Por su parte, el crecimiento pronosticado para China e India hasta el 2030 va paralelo a la contracción del porcentaje del PIB mundial de Europa Occidental y de EE. UU. en el periodo poscolonial.

El aumento del poder económico de zonas no pertenecientes a la UE ni a EE. UU. lleva a muchos analistas a hablar de un nuevo orden mundial posoccidental. El libro *The Post-American World*, de Fareed Zakaria, se ha convertido en un superventas, al igual que *Civilization. The West and the Rest*, de Niall Ferguson, que defiende algunos aspectos del imperialismo occidental. Francis Fukuyama en *The Origins of Political Order* también intenta explicar por qué «Occidente» conquistó la hegemonía mundial (Zakaria, 2008; Ferguson, 2011; Fukuyama, 2011). Ferguson considera que el «auge de Occidente» es el acontecimiento histórico más importante de los últimos quinientos años. Lo atribuye a una serie de factores presentes en Occidente pero ausentes en el resto del mundo: competencia, ciencia, democracia, medicina, consumismo y ética del esfuerzo. Sospecha que Occidente ha perdido el monopolio de esos factores y que el dominio occidental se está extinguiendo, al tiempo que los imperios asiáticos, que eran los más ricos antes de 1820, recuperan el terreno «perdido». El «consenso de Washington» compite ahora con el «consenso de Pekín» (Ramo, 2004). Si Europa y Estados Unidos no han sabido cómo reaccionar a estos cambios, se debe, por una parte, al exceso de confianza en el valor universal del modelo de desarrollo euroestadounidense en la historia moderna y contemporánea, y, por otra, a la falta de nuevos paradigmas que permitan afrontar las transformaciones que surgen de historias sociales, económicas y políticas distintas, tal vez porque los paradigmas propios de las circunstancias

euroestadounidenses se convirtieron en «paradogmas» que han acabado constriñendo sus perspectivas.

Otro marco relevante para contextualizar el desarrollo de la visión estratégica china de las relaciones internacionales es la evolución de los sistemas económicos y políticos en marcha como resultado de los procesos de la globalización y del capitalismo global. En la historia europea el estado-nación como entidad política se definía por oposición a los imperios continentales de Europa, que eran más grandes en términos de territorio y población, multinacionales, multiculturales, multilingües y multirreligiosos. Los imperios europeos fueron considerados como algo obsoleto y lo moderno eran los estados-nación. La emergencia del estado-nación poswestfaliano implicó la desintegración de imperios como el austrohúngaro —aunque algunos de estos mismos estados-nación construyeron sus propios imperios en ultramar—. El proceso histórico que creó el estado-nación en Europa también implicó la reconciliación de dos clases de poder: el político y el económico. Cuando tanto el poder político como el poder económico pertenecían a la misma fuerza social, el orden sociopolítico podía mantenerse. Cuando el poder político permanecía en manos de una fuerza social obsoleta (por ejemplo, la aristocracia o la monarquía) pero el poder económico pasaba a manos de una fuerza social nueva (por ejemplo, la burguesía), aparecía el conflicto, incluso la revolución. Las estructuras políticas obsoletas permitían que los que habían perdido poder económico pero conservaban el poder político extrajeran riqueza para sus propios intereses de la nueva fuerza social que era económicamente poderosa pero políticamente vulnerable. Este conflicto produjo en Europa la transición del feudalismo a la democracia liberal: la revolución burguesa que define la modernidad. En la actualidad, el poder político y el poder económico se han separado una vez más y las estructuras políticas existentes —los estados-nación— ya no pueden controlar a las fuerzas económicas globalizadas —y, por lo tanto, supranacionales—. Como resultado de esto, las estructuras políticas nacionales existentes están cediendo o perdiendo soberanía ante formas de tecnocracia supranacionales. Todas estas tendencias son síntomas importantes de la obsolescencia del concepto tradicional del estado-nación moderno y del capitalismo tradicional en el marco del capitalismo global.

Así ha sido el desarrollo de los regímenes sociopolíticos en Europa y EE. UU., pero como argumenta 汪暉, Wang Hui, la historia y la naturaleza del Imperio chino fueron distintos del caso europeo y, como consecuencia, un análisis de las mismas desde la perspectiva de los marcos teóricos y paradigmas desarrollados para analizar la historia europea puede distorsionar la realidad china (Wang Hui, 2007, 2011). Aunque Europa y Norteamérica no han asumido este hecho todavía, el medio milenio de dominio sobre el mundo que han ejercido llega a su fin. De momento, China defiende un mundo multipolar y diverso como alternativo al hegemónico. Emerge una estrategia discursiva con características chinas que atribuye a la sabiduría tradicional china la capacidad de haber previsto la problemática de la modernidad —y de haberla evitado antes del choque del siglo XIX—, al mismo tiempo que reconoce la incapacidad de esa sabiduría de competir con la modernidad con éxito. Sugiere que China ha ensayado los modelos occidentales y ha descubierto que no son válidos para las circunstancias chinas y que, además, han sido nefastos para Occidente. Propone soluciones chinas, basadas en la renovación de unos modelos chinos que servirían tanto para China como para el resto del mundo, y, como corolario, que China recuperará su papel preeminente en el orden mundial. Las grandes preguntas que debe contestar cualquier proyección de futuro son: ¿Cómo sería o será un orden mundial con China como potencia preeminente? Y ¿cómo responderán las actuales potencias preeminentes?

Bibliografía y webgrafía

- Basic Writings of Mo Tzu, Hsiün Tzu and Han Fei Tzu* (1964), trad. Burton Watson. Nueva York: Columbia University Press.
- BAUMAN, Zygmunt (1999), *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000), *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BECK, Ulrich (2010), *A God of One's Own: Religion's Capacity for Peace and Potential for Violence*. Cambridge: Polity Press, 62-63.
- CHANG, K.C. (1983), *Art, Myth and Ritual. The Path to Political Authority in Ancient China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- CHENG, Anne (2002), *Historia del pensamiento chino*. trad. Anne-Hélène Suárez. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- CONFUCIO, *Confucio. Mencio. Los cuatro libros* (1995), trad. y notas de Joaquín Pérez Arroyo. Madrid: Alfaguara.
- DE WAAL, Frans (2001), *The Ape and the Sushi Master: Cultural Reflections by a Primatologist*. Nueva York: Basic Books (trad. *El simio y el aprendiz de sushi: Reflexiones de un primatólogo sobre la cultura*. Barcelona: Paidós).
- DIRLIK, Arif y Xudong ZHANG (eds.) (2001), *Postmodernism and China*. Durham: Duke University Press.
- _____ (2001), *Postmodernity's Histories: The Past as Legacy and Project*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- FERGUSON, Niall (2011), *Civilization. The West and the Rest*. Londres: Penguin.
- FRIED, Morton H. (1959), *Readings in Cultural Anthropology*, vol. 2, T. Y. Nueva York: Crowell.
- FU, Zhufu (1981), «The Economic History of China: Some Special Problems», *Modern China*, vol. 7, n.º 1, 3-30.
- FUKUYAMA, Francis (2011), *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nueva York: Farrar, Strauss and Giroux.
- GOLDEN, Sean (2012), *China en perspectiva Análisis e interpretaciones*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- HALL, David L. y Roger T. AMES (1995), *Anticipating China: Thinking Through the Narratives of Chinese and Western Culture*. Albany: State University of New York Press.
- HIRAMATSU, Hiroyuki (2001), «Política y diplomacia en Japón», conferencia impartida en el ciclo *Asia. Perspectivas interculturales*, Universitat Autònoma de Barcelona, el 18 de abril de 2001.
- HOFSTEDE, Geert (2012a), «Culture», disponible en <<http://www.geerthofstede.nl/culture>> (última consulta el 1 de junio de 2012).
- _____ (2012b), «Dimensions of national cultures», disponible en <<http://www.geerthofstede.nl/dimensions-of-national-cultures>> (última consulta el 01 de junio de 2012).
- INGLEHART, Ronald, et al. (2012), *World Values Survey*, disponible en <<http://www.worldvaluessurvey.org/>> (última consulta el 21 de diciembre de 2018).
- _____ y Wayne E. BAKER (2000), «Modernization, Cultural Change and the Persistence of Traditional Values», en *American Sociological Review*, vol. 65, n.º 1, 19-51.

- KUHN, Thomas S. (1978), *Segundos pensamientos sobre paradigmas*. Madrid: Tecnos.
- _____ (1979), *La función del dogma en la investigación científica*. Valencia: Teorema.
- _____ (2006), *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- MADDISON, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*. París: OECD.
- _____ (2007), «World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD», The Groningen Growth and Development Centre (GDDC), 2007, disponible en <http://www.ggdc.net/MADDISON/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls> (última consulta el 21 de diciembre de 2018).
- MATHEWES, C. T. (2006), «An Interview with Peter Berger», *The Hedgehog Review*, vol. 8, n.º 1-2, 152-161.
- MUNRO, Donald J. (1969), *The Concept of Man in Early China*. Stanford: Stanford University Press.
- NISBETT, Richard E. (2003), *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently-And Why*. Nueva York: The Free Press.
- RAMO, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, Londres, disponible en <<http://www.chinaelections.org/uploadfile/200909/20090918021638239.pdf>> (última consulta el 21 de diciembre de 2018).
- WANG, Hui (2007), «¿Cómo interpretar “China” desde la “modernidad”?», *Anuario Asia-Pacífico 2006*, Barcelona: Fundación CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano, 471-481.
- _____ (2011), *The Politics of Imagining Asia*, trad. Theodore Hutters. Cambridge: Harvard University Press.
- WHITE, Lynn Townsend (1967), «The Historical Roots of Our Ecologic Crisis», en *Science*, vol. 155, 1203-1207.
- World Bank (1992), *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- ZAKARIA, Fareed (2008), *The Post-American World*, Nueva York y Londres: W.W. Norton y Co. Ltd.
- ZHU, Majie (2002), «Western Civilization: Its Essence, Features, and Impact», en Yu Xintian (ed.), *Cultural Impact on International Relations*, Washington D. C.: The Council for Research in Values and Philosophy, 91-102.

2. China en camino

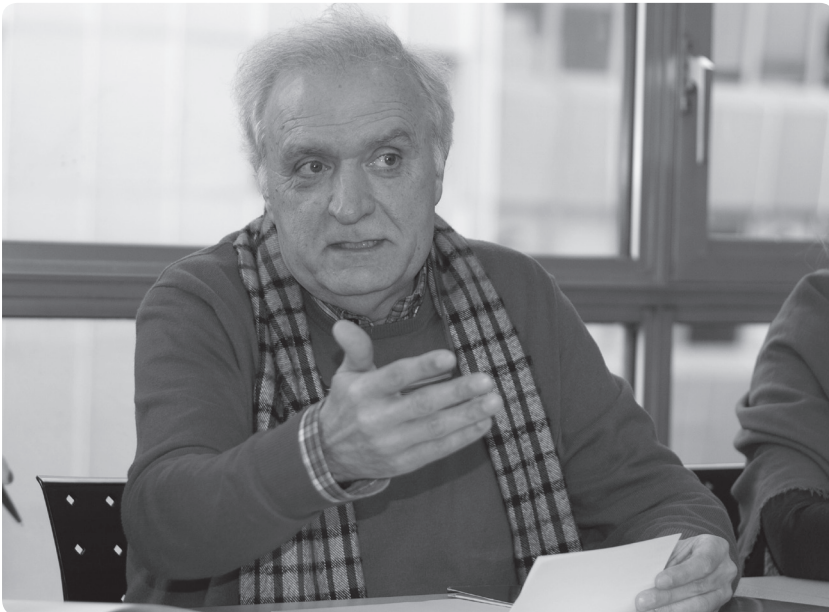




LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE CHINA CONTEMPORÁNEA

XULIO RÍOS

Director del Observatorio de la Política China
(www.politica-china.org)



A fin de contextualizar nuestro tema de hoy, es fundamental comprender el momento que vive China actualmente. En tal sentido, me gustaría formular dos breves apuntes previos. En primer lugar, China vive la última fase del proceso de reforma iniciado en 1978, conocida como la *gaige-kaifang* (reforma y apertura). Justamente, en 2018 se cumplen cuarenta años del inicio de dicho proceso, cuyo horizonte se fija en 2049, cuando se cumplirán los primeros cien años de la fundación de la República Popular China (RPCCh). Ese proceso iniciado en 1978, al menos en muchas de sus claves, podríamos retrotraerlo incluso a los años sesenta del pasado siglo, cuando se formuló el programa de las llamadas «cuatro modernizaciones» (industria, agricultura, defensa y ciencia y tecnología), interrumpido apenas en sus inicios con la irrupción de la Revolución Cultural. Muchas de las ideas que entonces no pudieron llevarse a cabo durante el periodo llamado de la «restauración burocrática», con Deng Xiaoping en la secretaría general del Partido Comunista de China (PCCh) y Liu Shaoqi en la presidencia, se retomaron tras la muerte de Mao (1976) en el marco de la *gaige-kaifang*. Pues bien, un refrán chino nos recuerda que «si uno lleva recorrido noventa pasos de un camino de cien, le falta la mitad del camino». Quiere esto decir que esta última fase de la reforma es de una gran complejidad y dificultad, como reconocen las autoridades chinas. Y probablemente no se equivocan.

En segundo lugar, el afán de culminación del sueño chino, una consigna muy de moda en la China de Xi Jinping, secretario general del Partido Comunista chino que asumió sus funciones en 2012. El sueño chino responde en primera instancia al afán de modernización del país y aspira a cerrar el ciclo de decadencia consumado en el siglo XIX con las guerras del Opio y los tratados desiguales. Fue entonces cuando China se percató con amargura de que se había quedado atrás y que las palabras dirigidas por el emperador Qianlong al enviado del rey Jorge III de Inglaterra («Tenemos de todo; no necesitamos nada de los bárbaros...») resultaron una insensatez que derivó en la activación de las

ínfulas imperialistas que precipitaron a la China imperial a un turbio periodo, propiciando el ascenso imparable de la hegemonía occidental.

Cabe recordar que en 1949, cuando se proclamó la República Popular China, el PIB de China equivalía al de 1890. Era un país con 500 millones de habitantes, la inmensa mayoría de procedencia rural, pobres y analfabetos. Aquella China arrastraba tras de sí más de treinta años de guerra. La guerra civil se desarrolló entre 1927 y 1950 y la guerra contra Japón entre 1937 y 1945. Precisamente, algunos historiadores chinos reclaman una relectura de la II Guerra Mundial, que no se habría iniciado con la invasión nazi de Polonia en 1939 sino con la invasión de China por parte de Japón en 1937.

La política china: ¿evolución o inmutación?

Fijados estos antecedentes, referirse a la evolución política de China es relativamente fácil... O no. Ciertamente, para unos, no hay nada de que hablar porque no hay evolución, es decir, China, en lo político, es un continente inmóvil. Habrán cambiado muchas cosas en estos años en otros ámbitos, ciertamente, pero en lo político todo está prácticamente igual. Para otros, desde otra perspectiva, todo está dicho y solo es cuestión de tiempo que llegue la «quinta modernización» (la política). A medida que China se desarrolle, mejore la calidad de vida, crezcan los ingresos de la población, se afiance la clase media..., la democracia caerá como fruta madura. Sin embargo, ambas posiciones requieren muchos matices. Ni es tan inmóvil ni tampoco está claro que el desarrollo desemboque por sí solo en un sistema democrático homologable con Occidente. Lo innegable es que, cuando hablamos de China, normalmente se presta mucha atención a la economía pero en la política también pasan cosas, aunque no siempre al ritmo y en la dirección que a muchos les gustaría.

A priori, conviene tener presente que el sistema político chino tiene características especiales. La principal es que está vertebrado por el Partido Comunista chino y sobre él pivotan todas las instituciones del Estado, lo que en China tiene un sentido muy lato. Por lo tanto, es fun-

damental seguir al Partido Comunista chino para saber qué pasa en la política china. Bien es verdad que hay otros partidos (ocho en total, un *numerus clausus* que no admite excepciones), pero su existencia se limita a un régimen de coparticipación y no alternancia en el Gobierno, a escala muy reducida y admitiendo sin ambages la hegemonía del Partido Comunista chino.

¿Cuáles son hoy los argumentos centrales del Partido Comunista chino y, por extensión, de la política china hoy en día? Destacaría cuatro tópicos. En primer lugar, la idea de que la reforma se halla ante un nuevo tiempo, un reinicio, una «nueva era» caracterizada por la reforma integral, es decir, que alcanza a todos los ámbitos, temas y sectores, desde el famoso *hukou* a la política de natalidad, la justicia, etc., habiéndose constituido numerosos órganos dirigentes *ad hoc* para asegurar una transformación profunda en dichos ámbitos. Ya no hablamos solo de economía, que también, sino de muchos otros asuntos, incluida la reforma política. De lo que se trata, sin disimulo, es de redefinir el poder del Partido Comunista chino, no para rebajarlo sino para aumentarlo. La consigna que debe presidir lo que llaman el *top level design* es que «el Partido lo dirige todo» y esa es la garantía efectiva de que el proceso de transformación se culmine con éxito.

En segundo lugar, la lucha contra la corrupción. Los últimos años han sido especialmente intensos en este ámbito, afectando a «tigres» y «moscas», es decir, a altos funcionarios y a otros de rango inferior, del orden civil y militar, en una escala ciertamente mayor que en periodos anteriores. En la lucha contra la corrupción, el Partido Comunista chino se juega buena parte de su credibilidad ante la sociedad. Indudablemente, persiste su instrumentalización como ariete en la lucha entre facciones pero en este caso todo indica que va más allá, mostrándose una firme voluntad política y un propósito rotundo de dotarse de mecanismos institucionales que trasciendan los compromisos subjetivos y temporales. En la agenda inmediata figura la creación de una Comisión de Supervisión que complementará a la Comisión de Control Disciplinario del Partido Comunista chino y que recuerda al Yuan de Control de la etapa republicana (con cinco poderes). Esta comisión será de igual rango que el Consejo de Estado, el órgano de gobierno en China, y pondrá bajo su lupa a todos los servidores públicos del país con una norma-

tiva que se prevé más garantista, con las salvedades y matices que esta acepción tiene en China.

En tercer lugar, el estado de Derecho, una expresión que no debiéramos equiparar de modo absoluto a lo que nosotros conocemos en nuestro entorno como estado de Derecho; por eso, a menudo lo cito como estado *con* derecho porque de lo que se trata es de gobernar mediante la ley, es el imperio *por* la ley (no de la ley), sin división de poderes ni reconocimiento de las libertades cívicas individuales (contenidos esenciales en el formato occidental), sino recurriendo a una actualización del viejo legismo, la corriente filosófica asociada a figuras como Han Fei o Shang Yang y que está en el origen fundacional de la propia China.

Por último, la realización del sueño chino ya citado, entendido como la culminación de la modernización, un ansia colectiva que debe pasar página con respecto a las humillaciones de un pasado en el que China no disponía de las capacidades para defenderse ni proteger su soberanía. La China fuerte y poderosa que se nos anuncia en este sueño es una China plenamente desarrollada y a la vanguardia del conocimiento científico y técnico, una potencia en todos los sentidos, con las habilidades y recursos necesarios para alterar el eje de rotación del sistema global.

Un Partido Comunista chino superviviente

Como digo, la clave de todo este proceso es el Partido Comunista chino. Al respecto, conviene formular también algunas reflexiones. La cuestión central, a mi entender, que primero llama la atención es la capacidad de supervivencia del Partido Comunista chino en momentos tan complejos como 1989 (crisis de Tiannanmén, caída del Muro de Berlín) y 1991 (disolución de la URSS y fin del socialismo real), que respondería a seis variables esenciales.

La primera, sin duda, el éxito de la reforma y apertura. A diferencia del Gran Salto Adelante o la Revolución Cultural, la *gaige-kaiifang*, a pesar de sus problemas y contradicciones, ha sido todo un éxito. Ha catapultado a China desde aquel escenario de miseria a la condición de

segunda potencia económica mundial. La *gaige-kaiifang* no fue, no es, una perestroika a la china. Empezaron antes que los soviéticos (1978 frente a 1985) y lo hicieron de otro modo y mejor. Además, a diferencia de «experimentos anteriores» ideados para avanzar más rápido en su desarrollo, proporcionó un clima de estabilidad general —no exento de incidentes, es verdad— e incluso márgenes de libertad mayores que en ningún otro periodo anterior.

En segundo lugar, la capacidad de adaptación. O llamémoslo pragmatismo, si se prefiere. Aquello de «gato blanco o negro, qué más da, lo importante es que cace ratones» es revelador de aquel otro principio maoísta de «la verdad está en los hechos». Y el Partido Comunista chino de Deng ha estado muy atento a la realidad, convirtiéndola en una fuente de legitimidad, abriendo espacios a la iniciativa social y esforzándose por acompañar con mesura y atención los cambios en el entorno. Por eso, en su proceso cabría también destacar la experimentación de las propuestas, el gradualismo en la implementación, la concepción estratégica, variables en suma que han consolidado el buen ritmo de una transformación que ha sabido tanto administrar con sabiduría lo propio como guardarse de los intereses no tan inocentes de terceros. El Partido Comunista chino ha conservado la capacidad para dialogar con instituciones como el FMI o el BM pero ha evitado aplicar sin más unas recetas que tanto daño hicieron, por el ejemplo, en la propia Rusia postsoviética y su entorno.

En tercer lugar, la mutación nacionalista de base civilizatoria. El Partido Comunista chino ha logrado galvanizar en gran medida el orgullo chino, es expresión de ese orgullo y se presenta como aglutinador de la idea colectiva de China. Atrás ha quedado la beligerancia del maoísmo con el pensamiento y la cultura tradicional. Hoy el Partido Comunista chino se presenta ante la sociedad china como su principal valedor y no entiende el resurgir del poder del país sin la revitalización de su cultura ancestral, que, además, constituye un eficaz antídoto frente al liberalismo occidental y refuerza su argumentación en torno a la defensa de las «peculiaridades chinas» como reclamo para justificar la no adopción sin más de ideologías «ajenas» y/o pretendidamente «universales».

En cuarto lugar, tras setenta años en el ejercicio del poder, el Partido Comunista chino ha logrado conformarse como una dinastía orgánica, la primera dinastía orgánica de la historia china. Esa ósmosis con su cultura política tradicional se ha visto fortalecida con la adopción de una institucionalidad propia que asegura una serie de reglas para evitar que los procesos de sucesión, tan delicados en estos sistemas, no devengan en luchas fratricidas. En efecto, aquellas normas relativas a la designación de los líderes, la consulta a los veteranos, el límite de mandatos, etc., conforman un patrimonio del Partido Comunista chino, producto en buena medida de su historia más reciente y de la necesidad de evitar los desmanes asociados al periodo maoísta. Cuestionados y alterados a día de hoy, está por ver cómo afecta a estos procesos y en qué medida serán o no sustituidos por una institucionalidad de signo diferente que eluda la conformación de un poder absoluto y sin límites que supondría una notable regresión en el modelo conformado a la par que la *gaige-kaiifang*. En cualquier caso, la consideración del Partido Comunista chino como una dinastía orgánica, en un país habituado a las dinastías a lo largo de los siglos, le confiere un plus de supervivencia que entronca con la trayectoria histórica del Imperio del Centro.

En quinto lugar, el eclecticismo ideológico. En el corpus ideológico del Partido Comunista chino hay dogmatismo y flexibilidad, innovación e integración. Los comunistas chinos, que Stalin comparaba con los rábanos (rojos por fuera y blancos por dentro), son marxistas, leninistas, maoístas, denguistas, pero también son confucianos y legistas y en todo ello no ven contradicción sino complementariedad. Ese *totum revolutum*, fuente de mil y un problemas para nosotros es el yin y el yang, es la unidad de los contrarios, para ellos. Y se corresponde con un sistema híbrido en el que podemos advertir signos de capitalismo y socialismo, con planificación y mercado, con propiedad pública y economía privada no excluyentes sino complementarios, influyéndose mutuamente, no negándose sino en permanente evolución y sin fronteras sacrosantas.

Por último, un severo control de la sociedad. Es verdad que este se relajó con la reforma. No es ni mucho menos comparable con la situación durante el periodo maoísta, pero sigue siendo estrecho y actúa a través de cuatro mecanismos destacables. En primer lugar, la seguridad pública, que pone el acento en la disidencia en general y particularmen-

te en los sectores considerados sensibles (religiosos, periodistas, intelectuales). En segundo lugar, los órganos de propaganda, siempre muy activos aunque con un eco probablemente relativo salvo en lo que atañe a la fibra nacionalista. Indudablemente, el control de Internet es conocido y a cada paso más acentuado. Los medios de comunicación ahora están más supeditados que nunca al Partido Comunista chino tras exigir Xi Jinping que lleven el «apellido del Partido». En tercer lugar, el sistema educativo, que actúa no solo a través de los contenidos de los manuales escolares y los programas curriculares sino también por medio de la formación patriótica y una disciplina muy exigente, en algunos casos, paramilitar, y desde la primaria a la universitaria. Por último, las organizaciones sociales como mecanismo de encuadramiento cívico y en las que el control del Partido Comunista chino es muy directo.

En resumidas cuentas, el Partido Comunista chino (fundado en 1921 y, por lo tanto, muy cerca de su primer centenario) no es un partido revolucionario empeñado en la revolución permanente y en la consecución de la revolución mundial sino de gobierno. Y tiene dos características que importa destacar a estos efectos. Se trata de un partido tentacular con una omnipresencia que abarca el ámbito territorial (central, provincial, local...), social (afectando a todo tipo de asociaciones, universidades, etc.), igualmente en la economía y tanto en el sector público como privado, en las empresas nacionales o extranjeras; también el ámbito de la defensa, claro está, recordando que el EPL es el ejército del Partido no del Estado (una de las modificaciones más recientes en este aspecto afecta a la subordinación de la Policía Armada Popular, que ahora pasa a depender del Comité Central del Partido Comunista chino y no del Consejo de Estado), y también en el exterior, tanto en las embajadas como en las propias empresas chinas implantadas en el exterior y en todo tipo de unidades, también culturales, que coordinan sus esfuerzos para aumentar la capacidad de proyección del poder blando de China.

El Partido Comunista chino tiene casi noventa millones de militantes y constituye una elite integrada por cuadros bien preparados que conforman un auténtico «neomandarinato», seleccionado y promovido teniendo en cuenta las tradicionales reglas de la meritocracia.

La irrupción del xiísmo

En este contexto, ¿qué nos dicen estos últimos años de Xi Jinping y los resultados del XIX Congreso del Partido Comunista chino? Abundaría en las siguientes ideas.

Primero, que el desarrollo sigue siendo la máxima prioridad de China. En tal sentido, la agenda para los próximos años incluye un avance en dos grandes zancadas (2020-2035 y 2035-2050) para culminar el proceso de modernización con el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en la innovación y la calidad, con un mayor papel del mercado pero igualmente manteniendo un régimen de propiedad mixta con especial holgura para la propiedad pública, el músculo económico del Partido Comunista chino. China tiene claro desde hace tiempo que no quiere ser la «fábrica del mundo» y que su modernización exige otro modelo que inicialmente se configuraría como una economía de mercado a la china, es decir, una economía con un mercado gobernado por el Partido Comunista chino.

Segundo, un modelo de desarrollo sostenible, es decir, que preste más atención a variables muy descuidadas en los últimos lustros, con especial atención a los factores sociales y ambientales. En 2020, el objetivo de construir una sociedad modestamente acomodada y con la pobreza erradicada se complementa con la identificación de grandes objetivos ambientales que pongan vías de solución al daño producido en el medio como consecuencia de décadas de un desarrollo desaforado, con un alto crecimiento pero de baja calidad. En esta línea, la corrección de los grandes desequilibrios territoriales y sociales constituye un barómetro insoslayable de la sostenibilidad. La inversión en educación, en servicios sociales, en salud, etc., constituyen una demanda inevitable, al igual que la elevación de los ingresos (duplicación en 2020 de los ingresos per cápita con respecto a 2010) para crear una sociedad de consumo que soporte un crecimiento menos dependiente de las inversiones y del comercio exterior y de unos salarios «competitivos», a la baja. Esa etapa quedó atrás. Pero China aún se ubica en la posición 90 en términos de Índice de Desarrollo Humano. Le queda, por tanto, un largo tramo que recorrer para que los beneficios del desarrollo de los últimos años alcan-

cen al conjunto de la sociedad y esto en condiciones complicadas con una demografía que será muy exigente en los próximos años. La tercera parte de la población de Shanghái, por ejemplo, es mayor de sesenta años. La jubilación en China se mantiene en los cincuenta y cinco años para las mujeres y los sesenta para los hombres.

Tercero, en lo político, la actual trayectoria apunta a consolidar una vía propia en contraposición al modelo occidental. Los debates en torno a la democracia, ya no estrictamente occidental sino adjetivada como deliberativa o consultiva o incremental, están pasando a tercer plano. Hoy, la clave es la lealtad, y los trazos dibujados por el Partido Comunista chino apuntan a la reafirmación de una nueva legitimidad que asegure su perennidad, una legitimidad que ya no solo sería de origen o se fundamentaría en los logros económicos de los últimos años sino en la propia ley y en la Constitución. El xiísmo, como nueva guía teórica e ideológica del Partido Comunista chino, sugiere la máxima concentración del poder en condiciones de repartidización absoluta del Estado y de reconcentración absoluta del poder con el declarado propósito de blindarse contra los hipotéticos riesgos de desestabilización en un momento en que la reforma se adentra en «aguas profundas». Por ello la insistencia en un líder fuerte que pase página al liderazgo colectivo —considerado débil— se enmarca en la voluntad de acelerar el paso y aprovechar la oportunidad estratégica (que brinda el desconcierto occidental) para evitar trampas —incluida la de Tucídides— que puedan poner en peligro el objetivo histórico de la modernización.

En la misma línea, en el plano internacional, tendremos que habituarnos a una diplomacia mucho más activa, como ya estamos viendo prácticamente desde los Juegos Olímpicos de 2008. China quiere hacerse un hueco en la gobernanza mundial y para ello se propone reducir la simetría existente entre su relevancia económica y comercial y su peso en las instituciones globales. Esto no siempre es bien comprendido por las potenciales occidentales y dominantes, acostumbradas a campar a sus anchas sin apenas encontrar resistencia a sus planes. Pero ese tiempo también se acabó y, si Occidente no se aviene a negociar esa progresiva incorporación, China se lo saltará para instituir sus propios acrónimos (como ya viene haciendo con la OCS, el BAAI, los BRICS, etc.). La propuesta de comunidad de destino compartido viene a reivindicar esa

idea de compartir el liderazgo global. Por otra parte, la propuesta de la Franja y la Ruta concreta su modelo de globalización, basado no solo en el comercio de mercancías sino en las infraestructuras y con un mayor respeto a las singularidades nacionales en cuanto a la definición del modelo económico interno. En paralelo, su creciente papel mediador en conflictos en su periferia (Myanmar, Corea, Afganistán-Pakistán) y más allá (Oriente Medio) indican el afán de implementar una diplomacia más incisiva pero igualmente diferenciada en sus procedimientos y propuestas de la hegemónica e inspirada en su trayectoria civilizatoria.

Por último, en el plano de la seguridad, el salto cualitativo es evidente a la vista de la reciente reforma militar que tiene como propósito principal capacitar al EPL para estar en condiciones de «librar guerras y ganarlas». Esa mejora de las capacidades tiene como preocupaciones mayores el blindaje de la soberanía nacional y la defensa de los «intereses centrales» del país. Dichos intereses, en la medida en que puedan colisionar con los de terceros (pensemos en Taiwán o en las disputas territoriales en los mares de China, tanto oriental como meridional) pueden ocasionar tensiones graves. La estrategia del Indo-Pacífico y la pinza integrada por EE. UU., India, Japón y Australia con vistas a la contención de su emergencia puede derivar en tensiones de incierto alcance en el futuro inmediato.

Unos desafíos de envergadura

Precisamente, entre los desafíos que China debe enfrentar en los próximos años, las hipotecas territoriales destacan sobre cualquier otro factor. Ya hablemos de Tíbet, Xinjiang, Hong Kong o Taiwán, la estabilidad está lejos de garantizarse. Los problemas del Tíbet quizá sean menores que hace unos años pero ahí siguen y los de Xinjiang se han agravado. Por otra parte, en Hong Kong, tras el Movimiento de los Paraguas y el cuestionamiento del principio de autonomía y de «Un país, dos sistemas» (que algunos definen como de «Un país, 1,5 sistemas»), señalan un horizonte complejo. Y no digamos el problema de Taiwán, hoy gobernado por los soberanistas del Minjindang que persisten en su propósito de alejar a Taipéi de los planes reunificadores de Pekín

contando para ello con la complicidad, parece, de la Administración Trump. La hipótesis de una guerra nunca puede ser descartada y, de hecho, los movimientos militares en el entorno de la «isla rebelde» se han multiplicado en los últimos meses, al igual que la presión política y diplomática. Tan evidente es que la pacífica es la primera opción de la reunificación como igualmente que esa reunificación es la otra cara de la modernización y Pekín nunca dará esta por lograda sin ubicar a Taiwán en su regazo. Entre otras razones porque Taiwán es asimismo expresión de su decadencia de otrora (cesión a Japón en 1895 por el Tratado de Shimonoseki).

Indudablemente, el éxito de la transformación económica y social en curso, de esa reforma integral que se asemeja a los mil platillos dando vueltas en el aire y solo sostenidos por la varilla del Partido Comunista chino, es fundamental para que la estabilidad persista. En ello influye el propósito de conformar un nuevo modelo con mayor riqueza y mayores dosis de justicia social, pero, en lo político, el carácter restrictivo de la reforma, confrontado con una sociedad más abierta como consecuencia de los cambios introducidos en los últimos lustros, puede derivar en tensiones. Los momentos de auge del culto a la personalidad que hoy se viven, más incluso que la represión a ultranza de la disidencia, y de intensificación de todos los controles pueden tener respuesta en una desafección y descontento que aflorarían a la menor oportunidad.

Por último, una China a cada paso más presente en el mundo deberá hacer más para convencer de la bonhomía de sus propósitos. Es verdad que China no tiene tras de sí una historia de intervenciones como la hoja de méritos que puede presentar el Occidente imperialista y colonialista, pero igualmente lo es que la reforma ha derivado en una ruptura histórica asombrosa. Si la China del emperador Qianlong no necesitaba nada del exterior, esta China sí necesita mucho y de todo del resto del mundo. La interdependencia es un hecho consumado y esto la obligará a desarrollar una política exterior más atenta a la protección de sus intereses. Pekín rechaza imitar a Occidente también en esto y no puede retornar al autosostenimiento. Las noticias que informan de su base en Yibuti y la ambigüedad de algunas inversiones en plazas estratégicas abundan en un marco por el momento tímido pero cuya evolución es incierta en el futuro.

El sueño chino de la modernización

En conclusión, podemos decir que China tiene al alcance de la mano la culminación del objetivo histórico de la modernización soñada ya a finales del siglo XIX. Pero le queda un trecho por recorrer, un trecho que es en extremo complicado, sin poder descartarse que fracase.

Ese trecho China lo quiere recorrer a otra velocidad, más moderada (lo que llaman la «nueva normalidad»), marcando ella misma el ritmo, adaptado al cambio de carril. Al hacerlo pugnará por recuperar una posición central en el sistema internacional, lógica si tenemos en cuenta su condición de estado continente. La anomalía es su marginalidad. Pero, probablemente, la mera sustitución de una centralidad por otra no necesariamente supondrá un alivio para los problemas de la humanidad si no se acompaña de otras políticas. En ese tránsito, el compromiso con la multipolaridad también estará a prueba.

Cabe esperar que el Partido Comunista chino como referente inquestionable del sistema político y artífice de la enorme transformación de la China moderna siga defendiendo con convicción su afán de consolidar un proyecto autónomo, no necesariamente mesiánico, sino, sobre todo, atento a las singularidades históricas y culturales del país.

Bibliografía

- ALLEG, Henri (1995), *O século do dragão*. Lisboa: Editorial Caminho.
- ANGUIANO, Eugenio (coord.) (2001), *China contemporánea. La construcción de un país (desde 1949)*. México D. F.: El Colegio de México.
- AU LOONG, Yu (2013), *La Chine, un capitalisme bureaucratique, forces et faiblesses*. París: Syllepse.
- BAI SHOUYI y otros (1984), *Breve historia de China, desde la antigüedad hasta 1919*. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- BALME, Stéphanie (2004), *La Chine*. París: Le Cavalier Bleu.

- BERGÈRE, Marie-Claire (2007), *Capitalismes & Capitalistes en Chine, des origines à nos jours*. París: Perrin Asie.
- BIANCO, Lucien (1994), *La Chine*. Dominos, París: Flammarion.
- CORNEJO, Romer (coord.) (2008), *China, radiografía de una potencia en ascenso*. México: El Colegio de México.
- COTTERELL, Arthur (1988), *China, uma história cultural*. Lisboa: Instituto Cultural de Macau.
- CHEVRIER, Yves (1987), *La China moderna*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DANIEL OVIEDO, Eduardo (2005), *China en expansión*. Argentina: Universidad Católica de Córdoba.
- XIAOPING, Deng (1994), *Selected Works of Deng Xiaoping*. Pekín: People's Press.
- _____ (1987), *Problemas fundamentales de la China de hoy*. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- DÍAZ VÁZQUEZ, Julio A. (2010), *China ¿otro socialismo?* La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- FAIRBANK, John King y Merle GOLDMAN (1998), *China. A New History*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- FOLCH FORNESA, Dolors y Anna BUSQUETS ALEMANY (tr.) (2002), *La construcción de China: el período formativo de la civilización china*. Barcelona: Ediciones Península.
- GERNET, Jacques (1991), *El mundo chino*. Barcelona: Editorial Crítica.
- GIPOULOUX, Francois (2005), *La Chine du 21 siècle—Une nouvelle superpuissance?* París: Armand Colin, Coll. Circa.
- GITTINGS, John (2005), *The Changing Face of China: From Mao to Market*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- GONZÁLEZ DE MENDOZA, Fray Juan (1990), *Historia del Gran Reino de la China*. Madrid: Biblioteca de Viajeros Hispánicos (ed. conjunta de Miraguano y Ediciones Polifemo).
- GU, Zhibin (2005), *Made in China*. Lisboa: Centro Atlántico.
- LEVI, Jean (1991), *Los funcionarios divinos*. Madrid: Alianza Universidad.
- LIN, Chun (2006), *La transformación del socialismo chino*. Barcelona: El Viejo Topo.
- LOROT, Pascal (2007), *Le siècle de la Chine*. París: Choiseul.

- MALENA, Jorge E. (20018), *China, la construcción de un «país grande»*. Buenos Aires: Editorial Céfiro.
- MARMOR, François (1978), *El maoísmo*. Barcelona: Oikos-Tau.
- MENZIES, Gavin (2004), *1421, O ano em que a China descobriu o Mundo* (1.^a ed. trad. de Maria Eduarda Colares). Lisboa: Dom Quixote.
- NEEDHAM, Joseph (1977), *La gran titulación. Ciencia y sociedad en Oriente y Occidente*. Madrid: Alianza Universidad.
- PANN, Lyn (1988), *China después de Mao: una nueva revolución*. Barcelona: Editorial Planeta.
- PEYREFITTE, Alain (1995), *O império imóvel*. Lisboa: Instituto Cultural de Macau.
- RÍOS, Xulio (1997), *China, ¿superpotencia del siglo XXI?* Barcelona: Icaria Editorial.
- _____ (2005), *Política exterior de China: la diplomacia de una potencia emergente*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- _____ (2005), *Taiwán, el problema de China*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- _____ (2007), *Mercado y control político en China: la transición hacia un nuevo sistema*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- _____ (2010), *China en 88 preguntas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- _____ (2012), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Barcelona: Icaria Editorial.
- _____ (2014), *Bienvenido, Mister Mao*. Madrid: Akal.
- ROSSANDA, Rossana (1978), *China después de Mao*. Barcelona: Iniciativas Editoriales.
- SCHIROKAUER, Conrad y Miranda BROWN (2011), *Breve historia de la civilización china*. Barcelona: Bellaterra.
- SHORT, Philip (2003), *Mao*. Barcelona: Crítica.
- SNOW, Edgar (1973), *La lunga rivoluzione*. Turín: Einaudi.
- SPENCE, Jonathan D. (1991), *The search for Modern China*. Nueva York: Norton Company.
- SUN TZU (1995), *The Arte of War*. Pekín: People's China Publishing House.
- ZHENG YONGNIAN (1999), *Discovering Chinese Nationalism in China. Modernization, Identity and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.



**EL SISTEMA ECONÓMICO CHINO POR ETAPAS:
HACIA UN CAPITALISMO NO LIBERAL
CON ESTADO DESARROLLISTA**

CLARA GARCÍA FERNÁNDEZ-MURO

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM)



Podría decirse que China es relativamente bien conocida en su naturaleza de potencia global. Son sabidos su elevadísimo crecimiento económico, su incomparable capacidad exportadora, su cualidad de «fábrica del mundo», sus incursiones inversoras en otras regiones en desarrollo (y, más recientemente, también en países desarrollados), etc. También es conocida su particular participación en foros internacionales, hasta hace muy poco con un perfil bajo y, según muchos analistas occidentales, poco cooperativo. Ambos fenómenos (su ingente presencia económica global y su, dicho coloquialmente, pasar de puntillas por la política internacional) le han granjeado a China una imagen no muy amigable en muchos foros de unos y otros países. No es inhabitual oír en Europa que China no participa en la economía global de acuerdo con las reglas del juego, ni descabellado atribuir parte (solo parte) de la victoria de Trump en EE. UU. a los anhelos de recuperación de la hegemonía perdida a manos del país asiático. En suma, a China se la percibe en buena medida como una amenaza.

En esta ponencia no se pretende discutir si lo es o no, si en efecto su inserción económica exterior o su perfil en política internacional es, dicho de manera maniquea, bueno o malo para unas y otras contrapartes. Se pretende en cambio, modestamente, mostrar una China «por dentro», una China que, de tan distinta a otras potencias globales, se resiste a muchas de esas comparaciones, en términos de reglas del juego o hegemonía, con Europa o EE. UU. Y es que sin ahondar algo en los perfiles de la China frente a sí misma (sus instituciones económicas, los patrones de desarrollo resultantes...) quizá sea muy difícil entender, interpretar o hacer predicciones sobre la posición de China frente al mundo.

Así pues, presentamos una caracterización por etapas del sistema económico chino (particularidades institucionales y ejemplos de políticas públicas) y del modelo de crecimiento resultante. La periodificación se corresponde con la habitual en los estudios sobre economía política o crecimiento económico en China: la etapa de la transición (1978-1992), la aparición de un Estado desarrollista con objetivos de crecimiento

económico (1992-2008) y la consolidación de un nuevo desarrollismo (desde 2008 en adelante).

1. China en transición (1978-1992)

Son ya muy conocidas las circunstancias en que se da comienzo al reformismo en China: Mao Zedong murió en septiembre de 1976, e, impulsadas por Deng, las reformas económicas comenzaron oficialmente con el Tercer Pleno del XI Comité Central del Partido Comunista, celebrado en diciembre de 1978.

1.1. El sistema económico de la China en transición

Las modificaciones del sistema económico de aproximadamente los primeros quince años del reformismo en China presentaron los elementos propios del cambio institucional en países en transición desde la planificación al mercado: la aparición de formas de propiedad distintas a la pública, incluso con presencia de propiedad extranjera del capital, y la emergencia de sistemas de asignación de recursos —y, por tanto, de precios— no administrados (la emergencia de mercados de productos e insumos).

Pero, como han analizado entre otros McMillan y Naughton (1992) o Qian (2002), esas instituciones propias de los regímenes capitalistas (propiedad privada y mercados como sistemas de asignación) se presentaron «con características chinas». Surgieron así lo que se han dado en llamar instituciones transitorias, esto es, instituciones que, en efecto, se dirigían hacia instituciones capitalistas de mercado, pero que aún no lo eran. La literatura occidental (académica y no) de los años noventa y primeros años del siglo XXI tendía a describirlas como peculiares, pero solo temporalmente peculiares, dando por seguro, explícitamente o no, que una vez avanzara la transición las instituciones chinas convergerían hacia algo más parecido a un ideal de sistema capitalista de mercado liberal (hasta qué punto se dio esa «normalización» se discute en el apartado 2 de la ponencia).

Sintética y selectivamente, he aquí algunas de las instituciones transitorias a las que se prestó más atención en la literatura mencionada. Por una parte, y en relación con la propiedad, se dio la emergencia de propiedad privada *de facto*, sin institucionalización formal de la propiedad privada *de iure*. Esto es, surgieron formas de propiedad del capital que dotaban de derechos de propiedad privada (como, por ejemplo, el derecho de toma de decisiones sobre insumos y productos) a familias o empresas colectivas, mucho antes del reconocimiento de la inviolabilidad de la propiedad privada mediante enmienda a la Constitución en 2004. Por otra parte, y en relación con la asignación de recursos, convivieron durante más de una década precios de mercado con precios administrados (para un mismo insumo o producto), lo que se conoce como un sistema de precios de dos carriles. Más abajo ejemplificamos estas particularidades chinas de la transición mediante un repaso a reformas concretas.

Más allá de lo anterior, conviene acabar de caracterizar el sistema económico chino haciendo referencia al papel del Estado en la toma de decisiones económicas. De nuevo, en una economía en transición el Estado, lógicamente, había de ir restringiendo su influencia en las decisiones económicas de los distintos agentes (al dar paso a esas formas de propiedad no puramente estatales y a esos intercambios de mercado y no solo administrados). Pero la acción pública en la economía, más allá de restringirse, presentó tres particularidades que cabe reseñar, no solo por caracterizar mejor la manera en que se fueron configurando las instituciones transitorias, sino también porque de algún modo perviven hasta la actualidad.

Primero, la acción del Estado en China se caracterizó por su gradualismo (McMillan y Naughton, 1992; Naughton, 2007): sin un plan completo para la reforma y con una naturaleza incremental y experimental. En efecto, las reformas comenzaron como una serie de ajustes *ad hoc*, sin signos claros de estrategia de reforma hasta principios de los años noventa. Las reformas se introdujeron primero en los sectores donde la resistencia fuera menor, para extenderse (incrementarse) a continuación hacia sectores en los que las transformaciones fueran más complejas o menos populares. Finalmente, las reformas se desplegaban en forma de experimentos (pruebas piloto, implementaciones parciales...), de modo que, de no resultar exitosas, no solo podían frenarse,

sino que el impacto negativo en el desempeño económico o social de China quedaba limitado.

Segundo, la toma de decisiones regulatorias en China ha sido producto de la interacción de múltiples actores y no impuesta desde una suerte de autoridad monolítica en Pekín. De hecho, es habitual aplicar a China el concepto de autoritarismo fragmentado. En efecto, eran (y siguen siendo) partícipes de la toma de decisiones el Gobierno central, gobiernos locales, ministerios, agencias públicas diversas, empresas estatales... De ahí que en esta etapa se dijera incluso que las reformas eran *bottom-up*: el Gobierno central permitía o incluso facilitaba iniciativas de reforma en las provincias y a nivel local, entre individuos, empresas y gobiernos locales. Ciertos cambios a niveles inferiores fueron generando reacciones por parte del Gobierno central que, a su vez, perfilaban el camino que podían seguir los ulteriores cambios a nivel local, y así sucesivamente.

Tercero, en China las reformas se han caracterizado por el economicismo; esto es, por concentrarse en lo económico, no alcanzando a lo político y solo recientemente (como se trata más adelante en esta ponencia) a cuestiones sociales o medioambientales. A diferencia de lo ocurrido en los países de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, China introdujo transformaciones profundas en su sistema económico sin renunciar al régimen comunista de partido único y sin que se hayan dado avances significativos hacia la democratización.

1.2. Políticas públicas como reflejo de instituciones transitorias y gradualismo

Las reformas en esta etapa se concretaron en las denominadas «cuatro modernizaciones» (que afectaron a agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología) y en la política de puertas abiertas (apertura a las relaciones comerciales con el exterior, a la inversión directa extranjera y a la tecnología foránea) (Perkins, 1994). Podría decirse que cualquiera de estas reformas ejemplifica bien las particularidades de la transformación del sistema económico chino: la presencia, durante esta etapa, de instituciones transitorias y de un Estado gradualista y fragmentado.

Como es bien sabido, la agricultura fue el primer ámbito de transformación. Tras pequeños ajustes en la planificación, mediante el incremento de los precios administrados y una cierta reducción del énfasis en la producción casi exclusiva de grano, se sustituyó la explotación comunal de la tierra por el llamado sistema de responsabilidad familiar. En dicho sistema la comuna repartía las tierras entre las familias y les asignaba insumos productivos a cambio de que estas siguieran aportando al plan grano, una cierta contribución financiera, trabajo colectivo... Aquella producción que restara tras cumplir con el plan podían comercializarla las familias en mercados *de facto*.

La reforma agraria es buen ejemplo de las instituciones transitorias, en tanto que ese reparto de la tierra entre las familias no supuso (y hasta día de hoy no ha supuesto) la privatización de la misma. Lo que se concedió a las familias fueron ciertos derechos de propiedad (fundamentalmente, el derecho de uso), pero no la propiedad completa de esa tierra. Adicionalmente, hasta los años noventa se dio un sistema de precios de dos carriles (administrados y de mercado) para productos e insumos agrícolas de la mano de un doble sistema de asignación de recursos: la planificación y el mercado.

La reforma agraria también es muy buen ejemplo de cómo el Estado actuaba de forma gradual y fragmentada. El SRF no se implementó de forma generalizada ni desde Pekín inicialmente, sino que comenzó en algunas provincias y por iniciativa de las autoridades locales. Habiendo comenzado en Sichuan y Anhui, se expandió al 70% de equipos de trabajo en junio de 1982, hasta casi el 100% a finales de 1984; y, habiendo sido los contratos de las familias con las comunas de menos de un año, se fueron extendiendo estos a contratos de cinco, quince, cincuenta años...

En el ámbito industrial, por una parte, se fue permisivo en las zonas rurales con un tipo de empresa de propiedad colectiva *de iure* pero privada *de facto* (las conocidas como Township and Village Enterprises o TVE), un tipo de empresa que llegó a aportar hasta un tercio del producto industrial total al final de la etapa de transición. Por otra parte, en las State Owned Enterprises (SOE), de manera similar a como ocurriera en lo agrícola, se crearon incentivos de mer-

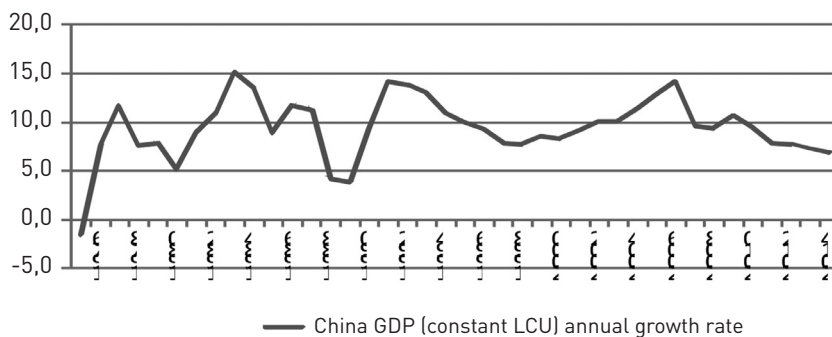
cado mediante la implantación del llamado sistema de responsabilidad por contratos. Según este, el Estado asignaba insumos y garantizaba crédito a las SOE y estas podían retener una gran parte de sus beneficios, siempre que siguieran contribuyendo al plan y aseguraran empleos vitalicios, servicios sociales y viviendas a los trabajadores. De nuevo lo industrial ejemplifica bien esas instituciones transitorias y ese Estado gradualista y fragmentado. En efecto, también en este ámbito se apostó por crear incentivos de mercado sin (apenas) privatizaciones, al tiempo que se dejó que funcionara el sistema de precios de dos carriles: la convivencia, en definitiva, de la planificación y el mercado. Particularmente llamativo resulta quizá el que durante toda esta etapa e incluso a principios de la siguiente se mantuvieran los llamados presupuestos blandos de las SOE (el acceso a crédito público) y la prestación de servicios sociales y de vivienda por parte de las empresas. Adicionalmente, las TVE fueron surgiendo por interacción entre actores y no por creación expresa desde Pekín; y se experimentó con muy diversas formas de generación de incentivos al beneficio en las SOE.

Finalmente, cabe hacer mención a las reformas de las relaciones exteriores, que incluían la creación de zonas económicas especiales (ZEE) para atracción de inversión extranjera de tipo productivo (inversión extranjera directa o IED), con el objetivo del procesamiento de exportaciones y de transferencia tecnológica. Otra vez, la aproximación fue gradual (no de aperturismo indiscriminado, sino con delimitaciones geográficas y sectoriales) y con importantes límites al libre mercado, como la imposición de requisitos de exportación (de no distribuir los bienes en el mercado interno), de transferencia tecnológica mediante propiedad conjunta o contenido local, de equilibrio de cambios, etc.

1.3. El modelo de crecimiento resultante

Como se puede ver en el Gráfico 1, el elevadísimo crecimiento chino ya dio comienzo en esta primera etapa de transición (y, según algunos autores, precisamente gracias a las instituciones transitorias). Aunque el crecimiento seguía siendo volátil, más que en etapas posteriores, lo fue mucho menos que en la era maoísta y con mínimos nunca negativos y en torno a niveles nada despreciables del 4-5 %.

Gráfico 1. Crecimiento anual del PIB, 1976-2015
(en porcentaje, con datos constantes en moneda local)

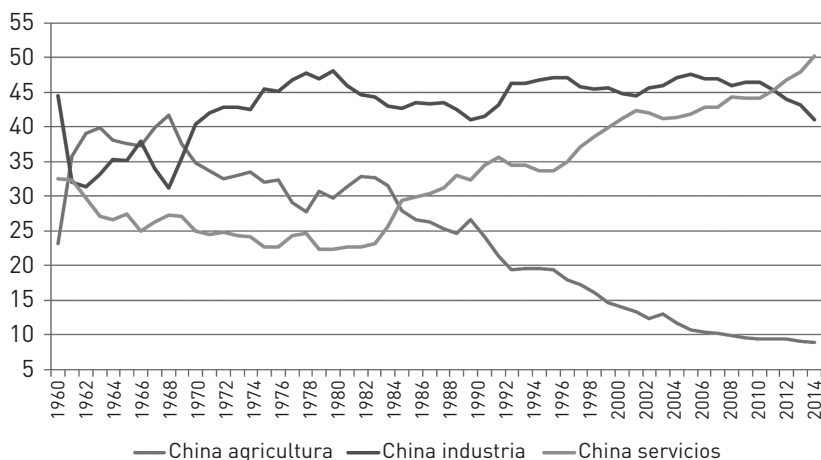


Fuente: Datos del *World Development Indicators on-line* (Banco Mundial).

Nota: en este y en los demás gráficos las líneas punteadas delimitan las etapas del análisis

El sector protagonista del crecimiento en los primerísimos años de la reforma fue precisamente aquel en el que esta se inició: el sector primario. A tal punto fue así que llegó a producirse una pequeña reagrarización a costa de la industria (tan sobredimensionada en el legado maoísta) (ver Gráfico 2). Adicionalmente, a los pocos años del comienzo de las reformas se inició un casi continuado ascenso de la participación de los servicios en el total del PIB, ascenso de algún modo inevitable tras haberse heredado de la era de la planificación un sector de servicios raquítico (incluso en cuanto a los servicios más básicos e interpersonales).

Gráfico 2. Estructura del PIB, por sectores productivos, 1960-2015 (en porcentaje)



Fuente: Datos del *World Development Indicators on-line* (Banco Mundial)

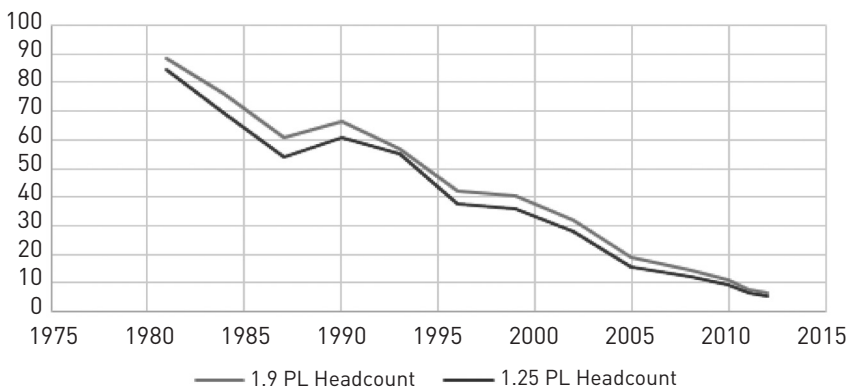
Aunque el sector secundario perdiera peso en el total del PIB, dada esa breve reagrarización y la recuperación de los servicios, no perdamos de vista que el crecimiento de la industria también fue elevadísimo. En él, y también como reacción a la herencia maoísta, tuvieron especial protagonismo las ramas industriales ligeras, intensivas en trabajo, en parte por la especialización en las mismas del capital extranjero en las ZEE, pero también por la proliferación de las mencionadas TVE en zonas rurales.

A pesar de ser sectores aún poco complejos (no basados en el conocimiento y/o de bajo contenido tecnológico) los que lideraron el crecimiento en esta etapa, el crecimiento de la productividad del trabajo fue igualmente altísimo. Ello gracias a las llamadas condiciones iniciales (un ínfimo nivel de partida que abría infinitud de espacios para la mejora de la productividad) y a la modificación de los incentivos de los trabajadores y gerentes empresariales (que ahora podían obtener mayores ingresos por el aprovechamiento de esos espacios).

Sea como fuere, el incremento de la productividad trajo consigo un ascenso marcadísimo de la renta por habitante. En un contexto de estabilidad de la desigualdad tanto funcional (relación entre las respec-

tivas participaciones de beneficios y salarios en el total de la renta) como interpersonal a lo largo de casi toda la etapa, ese aumento de la renta por habitante permitió enormes recortes de la pobreza absoluta (Gráfico 3). Junto con la reducción de la pobreza, se dieron algunas otras mejoras en cuanto a bienestar material de la población china (aún eminentemente rural), como por ejemplo una importante diversificación de la dieta o el acceso a bienes industriales de consumo o a servicios interpersonales. Bien es cierto también que el cambio (aunque gradual y parcial) de sistema económico supuso una cierta erosión en la provisión de bienes públicos (educación o sanidad básicas o mantenimiento de infraestructuras rurales).

Gráfico 3. Pobreza absoluta, 1981-2012 (porcentaje de población con menos de 1,9 dólares al día en gris claro y con menos de 1,25 dólares al día en gris oscuro)



Fuente: Datos del *World Development Indicators on-line* (Banco Mundial)

2. Objetivo: crecimiento económico (1992-2008)

Es muy frecuente considerar que en 1992 se abre una segunda etapa en la transformación del sistema económico chino. Ello se debe al famoso viaje de Deng Xiaoping por las provincias industriales del sur, que simbólicamente reforzaba unas reformas cuya continuidad y firmeza habían sido puestas en cuestión tras la represión en Tiannanmén en 1989.

2.1. El sistema económico de la China en crecimiento

La segunda etapa de la transformación del sistema económico en China presentó muchos rasgos de «normalización» institucional. Por normalización puede entenderse la convergencia hacia las instituciones propias de una economía capitalista de mercado y, desde una perspectiva más extrema, hacia las instituciones propias de una economía de mercado liberal (EML), según terminología de Hall y Soskice (2001). A saber, una economía en la que la propiedad de los factores es privada y los intercambios económicos se realizan vía mercado. En ese extremo liberal y en términos de economía política, ello supone que el Estado apenas interviene en la economía y las empresas se relacionan entre ellas y con otros actores sin que medien mecanismos de coordinación más allá de los de mercado.

Pues bien, como decíamos, en esta etapa se produjeron importantes transformaciones en ese sentido (incluso entendiendo economía de mercado en su versión más liberal). Baste pensar que fueron desapareciendo las instituciones transitorias; se dieron numerosísimas privatizaciones de empresas y desapareció el sistema de precios de dos carriles. Además, se tendió hacia la normalización, no solo en los sistemas de producción en los distintos sectores productivos, sino también en las relaciones exteriores, el mercado de trabajo, el sistema financiero e incluso en los mecanismos de participación del Estado en la economía... (Se verán ejemplos de esto en el siguiente epígrafe).

Pero al mismo tiempo, en esta etapa, algunos especialistas en economía política van incluyendo en la caracterización institucional de China lo que se conoce como un Estado desarrollista (Knight, 2012). Así pues, la maduración del sistema económico chino no habría avanzado desde una economía en transición a una economía de mercado «normal», sino hacia un sistema económico con presencia de un Estado activista, con un importante deseo y capacidad de control de la economía, con fines de desarrollo económico (habitualmente, de crecimiento económico). Es un tipo de Estado no incompatible con la propiedad privada ni con la existencia de mercados más o menos libres (esto es, no incompatible con el capitalismo), pero también uno que no encaja bien

en la idealización de EML hacia la que parecía avanzar China en ese proceso de «normalización» de los años noventa.

Sintéticamente, he aquí tres de los rasgos que constituyen un Estado desarrollista en general y el chino en particular: la intencionalidad, la capacidad técnica y burocrática y el contrato social. Primero, el Estado chino mostró desde esta etapa y hasta la actualidad una clara intencionalidad desarrollista. Esto quiere decir, en general, que el Estado establece objetivos concretos de desarrollo, objetivos que en esta etapa fueron casi exclusivamente de crecimiento económico. Este énfasis en alcanzar unos objetivos de desempeño económico se contrapone de algún modo al énfasis de otros Estados en establecer un orden económico, unas reglas del juego. Por ejemplo y para ilustrar sobre la idea: mientras que en la Rusia de principios de los noventa la intención era sustituir un sistema económico (y político) por otro, en la China de ese mismo periodo la intención era promover el crecimiento, independientemente de qué sistema económico, o combinación de sistemas económicos, fuera necesario para ello (y sin cambio de sistema político). Como es bien sabido que decía Deng Xiaoping ya desde su lucha reformista en los años sesenta: «No importa que el gato sea blanco o negro; mientras pueda cazar ratones, es un buen gato». O, utilizando el conocido símil del cruce del río, el Estado chino seguiría su «búsqueda de piedras bajo los pies» en la construcción institucional, sin priorizar la llegada a un sistema «normal» de mercado en la otra orilla y al servicio de mejorar el desempeño económico del país.

Segundo, un Estado puede tener una considerable intencionalidad desarrollista y pragmatismo en lo regulatorio, pero no tener la capacidad de llevar a cabo las modificaciones de políticas públicas e institucionales necesarias para alcanzar sus objetivos. Un Estado desarrollista, y el chino, en particular, sí tiene esas capacidades burocráticas y técnicas. Y no solo por la tradición meritocrática de la burocracia china, que se remonta a tiempos imperiales, sino también por la constante búsqueda del Estado chino actual de desarrollar nuevas formas de gestión de la economía una vez abandonada la planificación. Algunas de estas formas, de nuevo de modo pragmático y ecléctico, son las propias de un Estado liberal (herramientas de política fiscal y monetaria, reconocimiento y protección de la propiedad privada, mecanismos de provisión

de bienes públicos...), pero otras lo son de un Estado activista (se darán algunos ejemplos en el siguiente apartado).

Tercero, el Estado desarrollista (en general, y en China en particular) puede poner en marcha su intervención en pro de un mejor desempeño económico gracias al consenso social. Esto es, no existen contrapoderes importantes que alteren la intencionalidad del Estado o que limiten sustantivamente su acción. Por una parte, incluso en los periodos (como esta segunda etapa) de incremento de las desigualdades, la mejora en términos absolutos de las condiciones de vida materiales de una gran mayoría de la población es incuestionable. Sin negar que adicionalmente pueda haber factores propagandísticos, ello ayuda a entender el enorme apoyo del que ha gozado el Estado por parte de la ciudadanía desde el comienzo de las reformas. Por otra parte, mientras que en otras economías en desarrollo existen elites económicas opuestas a los cambios regulatorios e institucionales, en tanto que perderían privilegios a consecuencia de ellos (un ejemplo paradigmático es el de los terratenientes frente a intentos de industrialización), en China los intereses económicos se han ido creando de la mano de las reformas mismas. Esto es, ha habido una considerable alineación de intereses en pro del crecimiento entre el Gobierno central, los gobiernos locales, las SOEs y, por supuesto, los nuevos entrantes (empresas chinas privadas, empresas extranjeras...).

2.2. Políticas públicas como reflejo de la «normalización» y el desarrollismo

Dos grandes ámbitos de la transformación regulatoria e institucional en esta etapa fueron la consolidación y profundización de las reformas de empresas industriales y de servicios y la ampliación de la apertura comercial y productiva. Utilizaremos algunas de las principales reformas para ejemplificar las particularidades de la normalización institucional china; en concreto, el cómo esa normalización se produjo al mismo tiempo que se construía un Estado desarrollista con intención y capacidad de intervenir activamente en la economía.

En materia empresarial, se dieron dos importantes cambios: la legitimación de la propiedad privada y multitud de privatizaciones, de un lado, y la «corporatización» de las SOE, por otro. En efecto, una enmienda a la Constitución en 2004 acababa de equiparar la propiedad privada a la pública. Pero incluso antes de tal enmienda comenzó una oleada de privatizaciones de TVE y de SOE: se privatizaron decenas de miles de empresas. En cuanto a lo segundo, la «corporatización» suponía el que las empresas públicas pasaran a ser gestionadas por consejos de administración más o menos autónomos, que dejaran de gozar de presupuestos blandos y que, a cambio, cesaran sus responsabilidades en materia de empleo vitalicio y prestaciones sociales a empleados.

Pero, como adelantábamos, estos procesos se dieron de tal manera que el Estado no perdiera del todo el control sobre los procesos de toma de decisiones corporativas, que se encontraran nuevos mecanismos (distintos a la planificación) de acción del Estado desarrollista. Por ejemplo, las privatizaciones se produjeron selectivamente, con la consigna de «agarrar las grandes, dejar ir las pequeñas» y con preservación en manos públicas de numerosos sectores estratégicos. Además, la autonomía en la gestión corporativa de las SOE y el endurecimiento de sus presupuestos se vieron compensados por otros mecanismos de influencia sobre las empresas públicas. Si bien es cierto que hay autores que consideran que, incluso en sectores estratégicos, como, por ejemplo, el energético, la autonomía de las SOE con respecto al resto del Estado es cada vez mayor, en general se puede afirmar que la propiedad pública ha seguido suponiendo el que estas empresas participen en la consecución de los (cambiantes) objetivos estratégicos que el Estado desarrollista va estableciendo.

Adicionalmente, la influencia sobre las empresas del Estado desarrollista chino no se circunscribe a las empresas públicas. Como ocurría con otros Estados desarrollistas, unos y otros actores estatales (en este caso, ministerios, agencias públicas, banco central, gobiernos locales...) han ido implementando instrumentos diversos para fomentar lo que se conoce como *upgrading* productivo, de empresas públicas y privadas. Resumidamente, ello consistiría en el desarrollo de capacidades productivas (y en ocasiones exportadoras) en sectores de creciente contenido tecnológico —en un sentido amplio, desde cuestiones pura-

mente técnicas hasta sistemas de organización del trabajo— y, por tanto, de cada vez mayor productividad del trabajo.

Como ya explicaba Wade (1988) para otros países asiático-orientales con Estados desarrollistas, una pieza clave para ese *upgrading* es el que el Estado tenga un cierto control del crédito. De tal manera el ahorro se canaliza hacia los sectores objetivo, facilitando el crecimiento de los mismos. En China ello se ha apoyado en el deseo de que la reforma financiera se produjera de tal manera (sin privatizaciones de los grandes bancos, gradualmente en cuanto a eliminación de barreras de entrada y apertura al capital extranjero...) que unos pocos bancos públicos controlasen la gran mayoría de la intermediación del crédito. Así pues, y a pesar de la creciente autonomía de que gozan, los bancos públicos son la correa financiera de transmisión de los objetivos de *upgrading* del Estado desarrollista.

Centrándonos ahora en la liberalización de las relaciones exteriores, de nuevo sirven estas para ejemplificar la normalización regulatoria e institucional china pero con las particularidades propias de los Estados desarrollistas. En efecto, en esta etapa se produjo una decidida liberalización de las importaciones (en la anterior más bien se produjo la sustitución del sistema de planificación por uno de protección arancelaria). Hasta tal punto fueron decididos los avances liberalizadores que China pasó a ser miembro de la OMC en el año 2001; y pasó a serlo además con compromisos mayores a los de otros países de reciente ingreso en dicha organización. También se dio una apertura más indiscriminada a la IED, con ampliación del número y extensión de las ZEE, al extremo de que estas perdieron esa naturaleza de «especiales». Además, se fueron relajando las restricciones a la IED por sectores, las exigencias de propiedades conjuntas, de contenido local... Todo ello en un contexto de flexibilización y apreciación del tipo de cambio (esto último desde 2005) y reducción consiguiente de los controles de cambio.

Pero una vez más se puede afirmar que la normalización hacia un sistema de mercado liberal no fue completa, en tanto que el Estado desarrollista chino estableció mecanismos de control de las relaciones exteriores que facilitarían aprovechar estas en pro del *upgrading* sec-

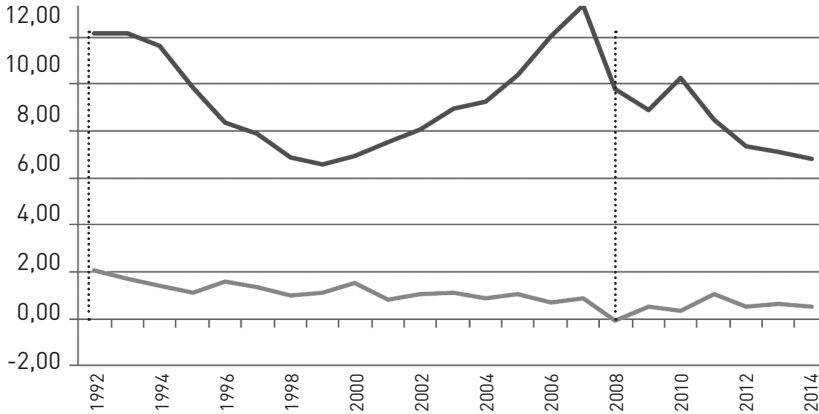
torial y el crecimiento económico. Dichos mecanismos han incluido tanto restricciones a la liberalización comercial y de entradas de IED, como políticas activas de fomento de determinadas exportaciones y salidas de inversión china hacia el exterior. Una vez más, muchos de los mecanismos se asemejan a los que otrora usaran los Estados desarrollistas de Japón, Corea del Sur o Taiwán. Básicamente, de lo que se ha tratado es de proteger selectivamente, mediante multitud de instrumentos, los sectores para los que se quisieran desarrollar capacidades productivo-exportadoras autóctonas (con capital público o privado) y solo acabar de liberalizar cuando se hubieran desplegado dichas capacidades. Y de ese modo facilitar el mencionado *upgrading* productivo-exportador.

2.3. El patrón de crecimiento resultante

Si se revisa el Gráfico 1 se ve que el elevado crecimiento económico se mantuvo durante esta etapa en torno al 10% y, además, con aún menor volatilidad que en la etapa anterior. En este caso ya no en un marco de instituciones transitorias, sino, como veníamos mostrando, de un Estado desarrollista con objetivos de crecimiento.

En los eventos de crecimiento elevado y sostenido en el tiempo de otros países, tanto de los que tuvieron Estados desarrollistas en el siglo XX como de los que se desarrollaron en siglos anteriores, dicho crecimiento se debió más al incremento de la productividad del trabajo que de la mera cantidad de trabajo utilizada. Del mismo modo, en China, en esta y otras etapas, el elevado crecimiento económico no se entiende sin el continuado ascenso de la productividad laboral. Ello no quiere decir que el modelo de crecimiento no se haya visto acompañado de la creación de puestos de trabajo (ver en el Gráfico 4 cómo la cantidad de horas trabajadas crece de manera sostenida al menos en torno al 1%), pero sí que la productividad ha crecido muy por encima de eso.

Gráfico 4. Crecimiento anual de la cantidad de trabajo en gris claro y de su productividad en gris oscuro, 1992-2014 (en porcentaje)



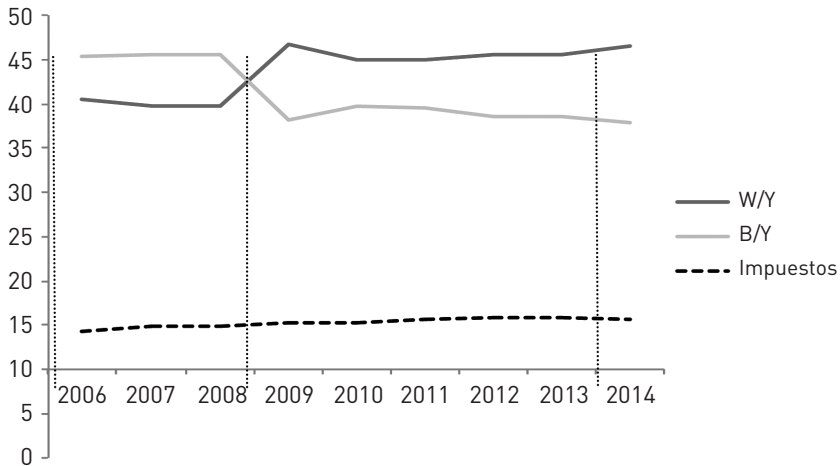
Fuente: Datos del *World Development Indicators on-line* (Banco Mundial)

En cuanto a sectores protagonistas del crecimiento, si regresamos al Gráfico 2, vemos cómo en la etapa aquí analizada el sector secundario (que despliega por lo general más y mayor crecimiento de la productividad que los otros dos grandes sectores económicos) no solo deja de contraerse, como en la etapa anterior, sino que se recupera hasta aproximadamente un 47 % del valor añadido total (una tasa prácticamente sin parangón).

Dicho gráfico no muestra la estructura de ese gran sector secundario, pero es también destacable para comprender la productividad china. Mientras que en la etapa anterior el desarrollo industrial fue sobre todo de bienes de consumo sencillos trabajo-intensivos, en esta se consolida la participación de los bienes de capital, como la siderurgia y metalurgia, química y petroquímica... (además, mucho más eficientes ahora que en épocas pasadas). Adicionalmente, se desarrollan nuevas capacidades productivas en bienes crecientemente complejos y con contenido tecnológico (maquinaria, equipos de transporte...). Todo ello de la mano de esa estrategia de *upgrading* sectorial, antes descrita, pero también del desarrollo urbano y de infraestructuras (que requieren de cuantiosos bienes capital-intensivos y de inversión).

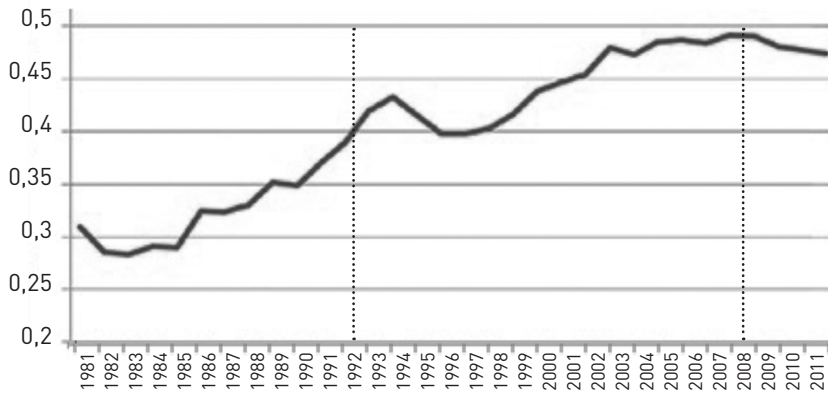
De nuevo el aumento de la productividad del trabajo trajo consigo un incremento de la renta por habitante. Pero esta etapa se caracteriza por un marcado crecimiento de la desigualdad tanto funcional como interpersonal. En el Gráfico 5, en efecto, se observa cómo la distribución funcional viró en este periodo hacia beneficios, con una marcada caída de la porción de ingresos totales de la economía destinado a la remuneración de los trabajadores. Adicionalmente, en el Gráfico 6 se muestra el índice de Gini (que, como es bien sabido, refleja la desigualdad interpersonal, siendo esta mayor cuanto mayor sea el índice): como ya comenzara a ocurrir desde mediados de la etapa anterior, en esta aumenta la desigualdad interpersonal de forma bastante marcada hasta rozar un Gini de 0,5, habiendo partido de un nivel bajísimo, por debajo de 0,3, a comienzos de los años ochenta.

No es pertinente minimizar la relevancia social y política de este incremento de la desigualdad, que es tanta como para que en tiempos recientes se estén dando importantes esfuerzos de redistribución (ver más adelante en la ponencia). Pero tampoco debe perderse de vista que, dadas las altísimas tasas de crecimiento del total de renta, las partes de PIB cuya participación en el total va en descenso pueden estar presentando al mismo tiempo importantes ascensos en términos absolutos. Así, aunque tanto los salarios sobre el total de renta como el consumo sobre el total de demanda agregada perdieron participación en esta etapa, en términos absolutos tanto salarios como consumo aumentaron marcadamente. No en balde la pobreza absoluta siguió cayendo de manera sostenida en esta etapa, como puede verse volviendo al Gráfico 3.

Gráfico 5. Distribución funcional de la renta, 1978-2014 (en porcentaje)

Fuente: Datos del *China Statistical Yearbook* (varios años).

Nota: Son dos gráficos por ruptura de las series

Gráfico 6. Índice de Gini, 1981-2011

Fuente: Datos del *World Development Indicators on-line* (Banco Mundial)

3. El nuevo desarrollismo chino (desde 2008)

Ya antes de 2008 comenzó a apreciarse un giro en los objetivos del Estado desarrollista chino, así como en su configuración institucional.

Pero es habitual establecer esa fecha, la del estallido de la crisis global iniciada en EE. UU., como punto de inicio de esta última etapa. De algún modo la crisis estadounidense cambió las lentes con las que se percibía el reformismo chino: sustituyendo unas lentes de «normalización» (liberalización y construcción institucional a imagen y semejanza del país norteamericano) por unas de capitalismo y desarrollismo «con características chinas».

3.1. El sistema económico del nuevo desarrollismo

La tercera etapa es, por tanto, de consolidación de un sistema económico peculiar que se resiste a caracterizaciones con categorías preexistentes a la transformación regulatoria e institucional china. En la etapa anterior pudo parecer que China, aunque de manera gradual, se encaminaba a la construcción de algo más o menos conocido: un sistema capitalista de mercado. Las versiones más moderadas reconocían en ese nuevo modelo la existencia de un Estado desarrollista «a lo asiático-oriental» (ver epígrafes anteriores); las más extremas auguraban la creación de instituciones de Estado modernas (como, por ejemplo, un banco central independiente o un sistema fiscal «al uso»), pero también la desaparición progresiva de los vestigios de intervencionismo estatal que iban quedando (como, por ejemplo, la propiedad pública de ciertos sectores o los controles a los movimientos internacionales de capital).

Pues bien, como decíamos, la realidad institucional china se resiste a caracterizaciones. Incluso atendiendo a las derivas más recientes de estudios institucionalistas y de economía política sobre la cuestión, es difícil defender con contundencia algo más que lo siguiente: China presenta una variedad de capitalismo no puramente liberal y un Estado desarrollista no plenamente equiparable a los paradigmáticos Estados desarrollistas de Japón o Corea del Sur.

Se trata de un sistema económico en el que, sin duda, se reconoce la propiedad privada de los medios de producción, en el que el mercado es el principal modo de asignación de recursos y donde las empresas son actores con ánimo de obtención de beneficios. Y, si bien son diversas las maneras de definir el capitalismo, baste esto para que reconozcamos la

presencia de las principales instituciones de este (CoreEcon, 2017). Es más, hay estudios que caracterizan a China como EML (Witt, 2010). Pero el capitalismo chino ha recibido también otros muchos apelativos aparte de *liberal: coordinado, organizado, jerárquico, estatista, familiar...*, algunos de ellos incluso contradictorios entre sí. Nos encontramos, pues, ante un modelo de capitalismo híbrido, complejo y que se resiste a la caracterización, pero del que muy probablemente no se pueda decir que responde a una EML ideal (Peck y Zhang, 2013).

Si China no acaba de encajar en ese ideal de EML es en parte por la preeminencia del Estado en la economía. Pocos dudan de dicha preeminencia y de que esta toma forma, como veníamos diciendo, en una suerte de Estado desarrollista. Pero, como discuten Peck y Zhang (2013) y Zhang (2018), no se trata de un Estado desarrollista del todo similar a los de otros países asiático-orientales. Coincide con ellos en lo antedicho: la intencionalidad, la capacidad, el contrato social... Pero se diría que en China dos herencias del pasado matizan de algún modo esos elementos constituyentes del Estado desarrollista. Se trataría, por una parte, en perspectiva de historia reciente, del socialismo; y, por otra, en perspectiva de largo plazo, de las raíces culturales de sus instituciones.

No pensemos que la retórica socialista de los últimos mandatarios chinos (claramente presente en el discurso de Xi Jinping) es eso: pura retórica. Sin minimizar lo simbólico del recurso al socialismo en la doctrina de Xi, es probable que determinados rasgos del Estado desarrollista chino encuentren ahí su explicación. Ejemplos de ello podrían ser, con respecto a los objetivos, el giro claro hacia fines distintos al puro crecimiento económico (ver más abajo), como la disminución de la desigualdad de la renta; o, con respecto a los instrumentos, la pervivencia de propiedad pública en sectores estratégicos o la preferencia por promover el desarrollo de capacidades productivas con capital nacional, aunque sea este privado. Y, mientras no se produzca una reforma política del sistema de partido (comunista) único, no habrá motivo para pensar que esta influencia del socialismo va a dejar de marcar el devenir institucional chino.

En cuanto a raíces culturales más pretéritas, hay estudios (García Díaz-Ambrona, 2017) que explican el desarrollismo chino como una

manifestación de la particular cultura política china, una cultura política, expresado de forma simplista, de herencia confuciana. Solo a modo de ilustración, veamos cómo pueden entenderse desde esta perspectiva cultural los tres elementos antes analizados de un Estado desarrollista. Por una parte, la intencionalidad tendría su origen en la idea del mandato del Cielo, por la que la legitimidad de poder del soberano (del Gobierno) proviene de que sea un soberano benévolo y no uno despótico. Por otra parte, la capacidad técnica sería fruto no del deseo de convergencia institucional (en un sentido profundo) con Occidente, sino de la aplicación del concepto filosófico *ti-yong* (esencia-función): el Estado chino trataría de proveerse de los conocimientos prácticos (científicos, tecnológicos, institucionales...) necesarios para el desarrollo, sin abandonar su idiosincrasia. Finalmente, el contrato social (la aceptación del desarrollismo por parte de la ciudadanía en general) podría entenderse como una muestra más del paternalismo y del colectivismo propios de la sociedad china. Una vez más, si esto fuera así, y mientras no se diera una transformación cultural profunda, no cabría esperar una erosión importante del particular Estado desarrollista chino.

3.2. Políticas públicas como reflejo del nuevo desarrollismo

Quizá lo más reseñable del cambio en el marco institucional chino radique sobre todo en lo que tiene de transformación cualitativa de este. Como decíamos, en esta etapa se trata más bien de la consolidación de algunos de sus rasgos y de la constatación, incluso por parte de analistas occidentales, de que las particularidades institucionales chinas tienen muchas perspectivas de mantenerse en el tiempo. En cambio, sí resulta novedoso con respecto a la etapa anterior el viraje en cuanto a los objetivos del Estado desarrollista.

Si bien en la etapa anterior el crecimiento económico apoyado en *upgradings* productivo-exportadores se constituía en el objetivo casi único de la deriva regulatoria e institucional china, en esta son otros los objetivos que se tornan protagonistas de los esfuerzos públicos.

A la luz, entre otras cosas, de los dos últimos planes quinquenales (el 12.º, para 2011-2015, y el 13.º, para 2016-2020), puede observarse

claramente cómo se sustituye la prioridad al crecimiento económico (el *target* del último plan quinquenal para el crecimiento anual del PIB cae hasta el 6,5 %) por objetivos de desarrollo tecnológico y de carácter social y medioambiental. En muchas ocasiones los objetivos están, además, mezclados. Por ejemplo, la mejora de la eficiencia agrícola o el desarrollo de energías renovables suponen al tiempo mejoras tecnológicas, sociales y ambientales.

Presentamos a continuación algunos objetivos seleccionados en materia social y ambiental con el ánimo de ilustrar sobre el nuevo desarrollismo. En lo social, son infinitos los esfuerzos que se realizan a todos los niveles. Para, entre otras cosas, revertir la desigualdad funcional de la renta a la que nos referíamos más arriba en esta ponencia, se vienen dando, desde la promulgación de la ley de contratación laboral de 2008, modificaciones regulatorias en el sentido de incrementar la protección y remuneración de los trabajadores. Adicionalmente, con el fin de reducir la desigualdad interterritorial, existen planes de desarrollo de infraestructuras, conexión de mercados, urbanización descentralizada, incremento de eficiencia agrícola, provisión de servicios sociales en áreas rurales, etc. En este último ámbito, el de los servicios sociales, es esta sin duda la etapa en la que de modo decidido se trata de cubrir (y de hacerlo con creces) los vacíos de aprovisionamiento de educación, sanidad y vivienda que dejara el desmantelamiento de las comunas, en el campo, y del sistema de provisión de servicios sociales por parte de las SOE, en las ciudades.

En cuanto a lo medioambiental, de nuevo son incontables los recursos de los que se ha venido dotando el Estado, si bien muchos de ellos pasan por fomentar una transición energética, desde un modelo de una gran intensidad energética (de un uso muy elevado de combustible por unidad de PIB) basado fundamentalmente en el carbón, a uno de menor intensidad energética y con crecientes participaciones del gas natural, la energía nuclear y, desde luego, las fuentes renovables. Para ello, las autoridades no solo se esmeran en implementar reformas en el sistema energético en sí (por ejemplo, en el desarrollo de granjas eólicas o solares), sino también en alterar la estructura de oferta, desde participaciones elevadas de industrias muy intensivas en energía hacia

participaciones crecientes de industrias más basadas en tecnología y conocimientos y de sectores de servicios.

Dependiendo del subobjetivo del que se trate, son unos u otros los contornos institucionales más visibles, unas u otras las peculiaridades observables, y no es este el lugar para hacer análisis detallados ámbito por ámbito de acción pública. Pero en todos, aunque esto suponga generalizar y expresarlo de modo poco concreto, se atisban esos dos rasgos básicos y fundamentales del sistema económico chino a los que hacíamos referencia: su variedad de capitalismo no puramente liberal y la preeminencia de su Estado desarrollista postsocialista y con raíces culturales.

3.3. El patrón de crecimiento resultante

No son muchos los años que han transcurrido en esta última etapa y, además, no es siempre esperable que los nuevos objetivos de desarrollo se manifiesten en resultados más que en un relativamente largo plazo. Pero, sea como fuere, ya se atisban en China los primeros efectos agregados (en la macroeconomía, en indicadores sociales y ambientales...) del mencionado viraje de objetivos del Estado desarrollista.

Volviendo una vez más al Gráfico 1, se ve que, en efecto, el crecimiento económico ya no es tan elevado como fuera antes. Es cierto que ello es producto de un sinfín de factores (algunos externos a las políticas públicas e incluso a la misma China, como la crisis estadounidense), pero también que, a diferencia de lo que ocurriera en otros momentos de ralentización del crecimiento, se trata esta vez de una ralentización aceptada e incluso de algún modo promovida por el Estado en pro de otros objetivos (de cambio de estructura productiva, medioambientales, etc.).

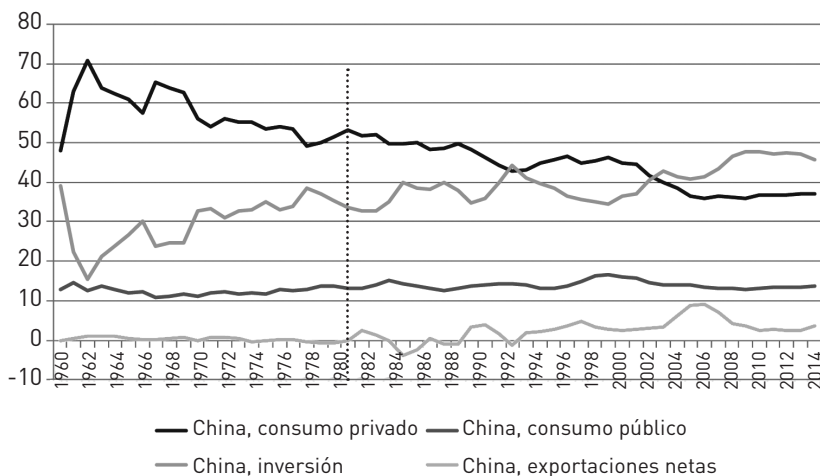
Como se ve en Gráfico 4, la merma en las tasas de crecimiento responde solo en una pequeña parte a una leve caída en el crecimiento de la cantidad de trabajo empleada. Dicho de otro modo, la crisis de crecimiento global y, en consecuencia, de exportaciones chinas no ha tenido una significativa repercusión en la capacidad del país para seguir aumentando su fuerza de trabajo. La caída del crecimiento se debe, más

bien, al aumento menor de la productividad laboral (aunque hasta niveles que son todavía más que destacables, un 7%), aspecto este que es el precio que el Estado chino parece estar dispuesto a pagar en pro de un cambio estructural tanto de oferta como de demanda.

En el lado de la oferta, el cambio estructural deseado es doble: por una parte, la caída de la participación en el total de valor añadido industrial de las ramas más intensivas en capital y gasto energético; y, por otra parte, el aumento de la cuota de los sectores de servicios sobre el valor añadido total. En el Gráfico 2 puede comprobarse cómo un nuevo empuje a la terciarización ya es una realidad, y ello ya no a costa de la desagrarización sino de una cierta desindustrialización (aunque en niveles de participación industrial aún descomunales de un 40 % del PIB).

En cuanto a la estructura de demanda, el objetivo es que se produzca un doble reequilibrio: desde una cierta dependencia de la demanda de exportaciones hacia la demanda interna; y, dentro de esta, desde una participación inmensa de la demanda de bienes de inversión hacia una mayor participación del consumo. La motivación de lo primero huelga comentarla: la crisis de EE. UU., de un lado, y la victoria de Trump, de otro, pusieron de manifiesto la vulnerabilidad del crecimiento chino a los acontecimientos exteriores. Y la intención de lo segundo (el reequilibrio de demanda interna) tiene desde aspiraciones redistributivas (el consumo como forma de aprovechamiento compartido de los incrementos generales de renta) hasta medioambientales (el consumo como fuente de demanda de bienes y servicios menos capital-intensivos). En el Gráfico 7 puede constatararse ya un cierto éxito en la persecución de estos objetivos: las exportaciones netas han regresado a niveles anteriores al *boom* de exportación previo a la crisis de 2008 y el consumo ha dejado de descender a cambio de un ligero recorte de la inversión (eso sí, aún a niveles elevadísimos, de aproximadamente un 45 % del total de demanda).

Gráfico 7. Estructura de la demanda agregada, por tipos de demanda, 1960-2015 (en porcentaje)



Fuente: Datos del *World Development Indicators on-line* (Banco Mundial).

Finalmente, y sin abundar en más datos, volviendo a los gráficos 5 y 6 se puede observar que también parece estar tornándose en resultados la intención redistributiva a la que hacíamos mención más arriba. En términos de distribución funcional, la participación de los salarios en el total de renta no solo ha dejado de descender, sino que ha crecido y se ha vuelto a situar por encima de la participación de los beneficios. Y, en términos de distribución interpersonal, el índice de Gini también parece haber iniciado una senda de corrección (es pronto para saber si se mantendrá en el tiempo o hasta dónde llegará esa reversión).

Igualmente han mejorado las condiciones laborales, la provisión de servicios sociales, las participaciones de renovables en el total de aprovisionamiento energético, la eficiencia energética en transporte y edificios y un largo etcétera de avances ya constatables en el sentido marcado por los nuevos objetivos desarrollistas.

Comentarios finales

Sin duda, son legítimas las preocupaciones de unos y otros ante el ascenso imparable de un nuevo protagonista en la economía global. Son legítimas las preocupaciones de otros países en desarrollo, que pueden sentir como su espacio de aprovechamiento de las relaciones económicas internacionales se ve mermado por la omnipresencia china. Y son legítimas las de los países desarrollados, que sienten amenazada su hegemonía económica y política. En muchas ocasiones, desde esos otros países (sobre todo, desde aquellos con cierto poder en el escenario internacional), se le pide a China (por no decir que se le exige) que modifique su *modus operandi*, que cambie sus políticas públicas (como cuando se le pedía que flexibilizara más el tipo de cambio) y que modifique sus instituciones (como cuando se insiste en que acabe de privatizar la tierra rural).

Quizá esas recomendaciones sean a veces bien intencionadas, fruto de ese interés legítimo por limar los efectos nocivos del crecimiento chino. Pero, en cualquier caso, consideramos que pueden no estar del todo bien informadas. En ocasiones no parecen razonables, dada la realidad de las necesidades de desarrollo en China. Y en ocasiones no parecen realistas, dada su idiosincrasia institucional.

Para poder interactuar con esta nueva potencia global y hacerlo de manera razonable y realista, es necesario seguir reflexionando sobre su sistema económico y sus patrones de crecimiento y desarrollo. Ante lo analizado en esta ponencia, podríamos de manera muy sintética concluir, pues, que es necesario reconocer que gradualismo en las modificaciones regulatorias y la construcción institucional no es inmovilismo; que quizá, de hecho, sea una forma de proceder más prudente y pragmática que lo que en muchas ocasiones se ha intentado en países en desarrollo (como con el consenso de Washington). Del mismo modo, conviene conocer la fragmentación burocrática china y reflexionar sobre si es fuente no necesariamente de descoordinación, sino quizá de toma de decisiones colaborativa.

Asimismo, es necesario entender que no por existir una importante intervención pública puede decirse que las reformas estén incompletas

o que China no tenga sistema capitalista de mercado, sino que está presente un Estado desarrollista, con intencionalidad, capacidad técnica y burocrática y contrato social, sin el que probablemente China y otros países anteriormente no habrían escapado del subdesarrollo. Finalmente, es necesario reconocer que China es una potencia incomparable a otras no solo por su aún menor nivel de desarrollo socioeconómico, sino por su herencia socialista e incluso por la herencia cultural de la potencia civilizatoria que fuera siglos atrás, herencias ambas que suponen necesariamente que el modelo económico chino siga teniendo por mucho tiempo «características chinas».

Bibliografía y webgrafía

- CORE TEAM, The (2017), *The Economy*, disponible en <<http://www.core-econ.org>> (última consulta en agosto de 2018).
- GARCÍA DÍAZ-AMBRONA, G. (2017), *La paradoja institucional china ¿desarrollo con instituciones heterodoxas? Propuesta metodológica para un análisis de arraigamiento northiano del desarrollo*. Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- HALL P.A. y D. SOSKICE (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- KNIGHT, J. (2012), «China as a Developmental State», en *CSAE Working Paper Series 2012-13*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- MCMILLAN, J. y B. NAUGHTON (1992), «How to Reform a Planned Economy: Lessons from China», en *Oxford Review of Economic Policy*, 8:1.
- NAUGHTON, B. (2007), *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- PECK, J. y J. ZHANG (2013), «Variety of Capitalism... with Chinese Characteristics?», en *Journal of Economic Geography*, 13.
- PERKINS, D. (1994), «Completing China's Move to the Market», en *Journal of Economic Perspectives*, 8:2.
- QIAN, Y. (2002), «How Reform Worked in China», en *Working Paper*, 473 (julio), William Davidson Institute.

- WADE R. (1988), «The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan», en H. Hughes (ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WITT, M.A. (2010), «China: what Variety of Capitalism?», *Faculty & Research Working Paper 2010/88/EPS*, INSEAD.
- ZHANG, F. J. (2018), «The Chinese Developmental State: Standard Accounts and New Characteristics», en *Journal of International Relations and Development*, 21:3.

3. China, potencia global creciente





**VISIÓN CHINA DEL MUNDO
Y DE SU LUGAR EN ÉL.
PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

MARIOLA MONCADA DURRUTI

Subdirectora del Centro de Lengua y Cultura China Xindongfang



1. Introducción. El poder transformador del *asombro* en el trabajo por la paz

Es inevitable para todo aquel acostumbrado a bucear en la historia, al menos para la que escribe estas líneas, maravillarse del momento histórico que nos ha tocado vivir en el encabalgamiento de los siglos XX y XXI. Y lo es porque nos hallamos ante un fenómeno sin precedentes en el proceso civilizatorio de la humanidad: el encuentro entre China y Occidente, entre la civilización viva más antigua del globo y su *alter* cultural.

Es cierto que mercaderes, misioneros, filólogos y algún filósofo nos habían aproximado a China desvelando algunas (muy pocas) de las joyas de su civilización a lo largo de los últimos cinco siglos. Pero nunca ese encuentro había sido tan directo, tan inmediato, tan real y con tal potencial de ser fecundo como en la recién estrenada era de la globalización y del espacio digital. Momentos de impacto civilizatorio similar pudieron ser, quizá, los descubrimientos del nuevo mundo en el siglo XVI o la Revolución Industrial del XIX por el cambio enorme que se operó en la vida de las personas tras esos procesos históricos.

El encuentro del siglo XXI con China coloca frente a Occidente la imagen misma de su alteridad, su *otro* culturalmente más lejano, un *otro* totalmente original, portador de un humanismo forjado con códigos diferentes, transmitido por otros grandes sabios y vivido por generaciones de un pueblo cuya quintaesencia no deja de ser parte inalienable de la sabiduría perenne, que no es patrimonio de una civilización, sino de toda la humanidad. He ahí el *quid* de la oportunidad histórica: qué gran ocasión para ambos la de poder encajar piezas que ayuden a comprender ese gran puzle que es el devenir de la humanidad.

Una de las utilidades sociales del historiador, quizá la más noble, es la de contribuir con su mirada a afinar en su público la percepción del *otro*. Parte de su trabajo es entender que la percepción es un asunto de extraordinaria importancia, porque de la percepción se genera una

actitud, y de la actitud se derivan una serie de acciones. Una percepción parcial, distorsionada o fundada en una información superficial suele dar lugar a desencuentros entre el sujeto que percibe y el objeto percibido. Una percepción profunda, realizada tras un proceso de reflexión, asentada en un criterio más sólido suele proporcionar, por el contrario, encuentros. Los encuentros no necesariamente significan una identificación de contenidos ni la justificación acrítica de lo injustificable, pero sí favorecen el diálogo y la comprensión mutua, una herramienta fundamental para construir paz en un mundo global.

El objetivo de este ensayo es, por tanto, reflexionar sobre la visión china del mundo y contribuir con ello a afinar nuestra propia percepción de China, un coloso culturalmente singularísimo, cuyo peso poblacional y económico hace inevitable la necesidad de entenderla cuando hablamos de algo tan importante como la paz mundial. Con el corazón puesto en ese afán, proponemos un acercamiento a China con una mirada que no surja del juicio sino del *asombro* ante lo diferente, porque el *asombro* y su corolario, el respeto, tienen un enorme potencial en orden a convertir la diferencia en un espacio fecundo de complementariedad.

2. ¿Qué tipo de entidad política es China?

2.1. Rastreando el ADN cultural de China y Occidente

La singularidad de China nos obliga a un paso previo antes de zambullirnos en la reflexión sobre lo que ha sido su visión del mundo a lo largo de la historia. Este paso previo consiste en explicar qué tipo de entidad política es China y cuáles son, a grandes rasgos, los fundamentos culturales en los que se asienta esta entidad, algo que no resultaría necesario para un japonés, un mongol o un coreano (gentes que están mucho más próximas al universo cultural chino y, por tanto, a su cultura política), pero sí resulta relevante en nuestro caso. Lo haremos utilizando el recurso de la historia comparada, confrontando lo que podríamos llamar el mapa del ADN cultural de la civilización occidental con el correlativo del ADN cultural chino.

No debería resultarnos muy difícil identificar las raíces del sustrato civilizatorio sobre el que hemos ido construyendo nuestra modernidad y que marcan bastante claramente nuestro ADN cultural: somos especulativos porque pensamos y discurrimos como los griegos; hemos organizado nuestra convivencia con un corpus jurídico integral porque somos romanos; y moralmente, por muy secularizados que estén los valores que animan nuestro ordenamiento civil, estamos entroncados en el eje cristiano. Hemos construido un proyecto del cual estamos orgullosos, que es la *modernidad*; desde el siglo XVII hemos entronizado la razón como el instrumento más idóneo para explicar la realidad y desde la Ilustración identificamos los valores de igualdad y libertad como principios políticos de referencia. La lucha por estos valores ha redundado en la atomización del poder y en su conquista por parte del pueblo, cristalizando en el sistema que llamamos *democracia*. En los últimos doscientos años hemos alcanzado cotas extraordinarias en el conocimiento científico y tecnológico. Por último, somos incapaces de concebir una idea de progreso que no sea estrictamente lineal.

Estas son a grandes rasgos las trazas del ADN cultural de Occidente, que arrojan mucha luz acerca de nuestra visión del mundo y del hombre. ¿Pero cuál es el de China? Si bien la naturaleza humana es la misma y hay sabiduría y anhelos compartidos, sin embargo, el mapa del ADN cultural chino no ha seguido los mismos derroteros.

El pensamiento chino no es ni especulativo ni abstracto ni sigue un esquema de lógica formal como el occidental. China no buscó con ahínco lo que los griegos anhelaban conocer, las verdades últimas, como el ser o la existencia de Dios. Es especialmente iluminadora la forma en la que el sinólogo y filósofo François Jullien habla del pensamiento chino cuando dice que China exploró «otras formas de inteligibilidad». El pensamiento chino no se embarcó en la búsqueda de la verdad, sino que se dedicó a por procesar, analizar y codificar aquello que le resultaba más real: «el cambio». Los griegos buscaron lo inmutable, mientras los chinos desmenuzaban la anatomía de lo mutable, y en esa búsqueda extrajeron patrones universales que explicaran el cambio. Entre estos patrones, el pilar más esencial de la cosmología china: el *yin* y el *yang*, dos opuestos complementarios, que se autogeneran y autodestruyen en un flujo constante de movimiento en equilibrio.

Pero lo mutable exigía un tipo de conocimiento relacional, intuitivo, dialéctico, un tipo de conocimiento que buceara en la lógica de los procesos dentro de un mundo que se concibe como un gran dispositivo en el que todo está conectado y cuyo ideal es la regulación. En definitiva, otra vía de pensamiento cuyo objetivo ha sido siempre la búsqueda incesante de la armonía en el cambio.

Equilibrio, orden y armonía social han sido, pues, los valores de referencia que forman parte del sustrato cultural de la moral y política china. Y una de las consecuencias más evidentes ha sido la sacralización de un poder centralizado fuerte como garante del orden social. Políticamente, durante los dos últimos milenios, China, en una secuencia de varias dinastías, ha mantenido en su esencia la misma estructura de poder imperial, reflejo político de la intuición filosófica del equilibrio en el cambio. La elite política, si bien ha ido variando de linajes a lo largo de los siglos, ha sabido perpetuar, en una secuencia de progreso circular, la misma estructura de poder.

2.2. El concepto del hombre y su lugar en la sociedad

Todo occidental tiene grabado en su ADN cultural el concepto de humanismo, concepto fraguado en la Antigüedad grecolatina y claramente manifiesto en el pensamiento y en el arte. La escultura grecorromana es quizá el homenaje más expresivo al humanismo clásico que se reedita de manera gloriosa en el Renacimiento, Barroco y la Ilustración. El humanismo adquiere una dimensión trascendente con el cristianismo, que es una religión *encarnada* (algo muy difícil de entender para un asiático), y precisamente por eso la humanidad tiene especial trascendencia. Podríamos establecer una línea de inferencia entre la *caritas* cristiana, la *fraternité* de la Revolución francesa, el concepto secularizado de solidaridad y la noción actual de derechos humanos. El humanismo occidental pone en valor la dignidad de la persona individual, a la que hace poseedora de los derechos a ser libre e igual.

En el humanismo de la tradición letrada china (lo que denominamos *confucianismo*, la base del pensamiento político y social en China durante más de dos milenios), no se concibe al individuo aisladamente.

Al hombre se le concibe inserto dentro de un orden jerárquico que comienza en la familia, y esta a su vez se halla inserta en el clan, que es la prefiguración del estado. Comentada en todos los clásicos chinos, como *La gran enseñanza*, es la idea de que el aprendizaje del hombre superior comienza en la familia y ha de centrarse en los principios básicos de benevolencia o bonhomía, *ren*, como cualidad interior más excelsa, y de la corrección o propiedad, *li* (un término que en muchas ocasiones se traduce no muy afortunadamente como *los ritos*), como la manifestación exterior de la virtud interior. En este aprendizaje, respetar la línea de obediencia en una sociedad jerarquizada y con roles diferenciados es la clave para lograr el objetivo político fundamental: la armonía, el orden. De aquí se deriva una de las principales diferencias en lo que respecta al ordenamiento social y a los comportamientos políticos en la cultura tradicional china, que es la supremacía del interés colectivo sobre el individual.

2.3. Esfera política: la urbe versus la tierra

Los pilares del ordenamiento social confuciano se fraguan y consolidan en China de forma casi coetánea al momento en el que Occidente, en los albores de su civilización, se repartía en una Atenas donde se hablaba de democracia y en una Roma recién proclamada república. Desde época, por lo tanto, muy temprana podemos observar un rasgo bastante diferenciador en el sustrato cultural político sobre el que se construyen ambas civilizaciones y que imprimirá carácter tanto en la organización política que ambas van adquiriendo como en su proyección hacia el exterior. Se trata del hecho de que China ha sido históricamente una cultura agrícola, adherida a la tierra y a los usos y códigos sociales agrícolas.

En Occidente la reflexión sobre política se realiza en el seno de una cultura, la griega, que nace siendo urbana, marítima, expansiva y comercial, que era lo que imponía la propia geografía de Grecia. Conceptos como *polis*, *política*, *democracia*, *res publica*, *civitas*, son todos ellos conceptos urbanos. En la Europa medieval, el siervo hallaba en las villas francas un refugio frente a la nobleza o la Iglesia, los estamentos que acaparaban más poder. La burguesía, un colectivo, como la propia eti-

mología de la palabra indica, esencialmente urbano, será quien consiga hacer valer sus intereses frente a los monopolios de la Corona y protagonizar la conquista del poder en el siglo XIX. En China, las ciudades no eran ni un enclave de libertad ni una plataforma útil para subvertir el orden feudal; las ciudades eran la sede del mandarinato, el centro administrativo al servicio de los intereses estatales. A diferencia de Europa, China no desarrolló una aristocracia de sangre que permaneciera empoderada durante siglos; la clase dirigente y la más privilegiada fue la de los funcionarios del Gobierno, puesto que ni siquiera la burguesía comercial llegó a tener nunca el poder suficiente en China para desplazarlos de la esfera política, antes bien buscaba su connivencia para poder progresar en el terreno económico.

Es llamativo el diferente formato de «imperio» y de expansión del mismo que ambos colosos, Roma y China, mantuvieron a lo largo de los casi tres siglos que coincidieron en el tiempo la Roma imperial y la China de los Han, la dinastía en la que cuaja el concepto imperial. Roma extendía su imperio concediendo la «ciudadanía romana», otorgando de esta forma los privilegios que garantizaban los derechos civiles y políticos de la ciudad de Roma a las regiones conquistadas. En China el concepto de imperio es básicamente un concepto civilizatorio: el imperio llegaba allí donde llegaba su cultura y la cultura china llegaba donde llegaba su escritura. La influencia que China ejercía en los Estados tributarios del norte y este, como Japón y Corea, y del Sudeste Asiático tenía un innegable componente de asimilación cultural; de hecho, tanto Japón como Corea y Vietnam utilizaron los caracteres chinos. Qué poderoso instrumento de cohesión política, administrativa y cultural ha sido para el orbe chino su escritura. Todo aquello que está culturalmente alejado del núcleo de la cultura china era bárbaro, *yi*, y conforme acertaba distancias al círculo de lo chino se sinizaba asimilándose a lo *hua*.

2.4. Estructura del poder político: centralización versus atomización política

Un rasgo muy diferenciador entre ambas culturas políticas, la china y la de Occidente, es el grado de concentración de poder y la extensión

en el tiempo del mismo, altísimo en el caso de la civilización china, además de mucho más extenso en el tiempo que en toda la historia política de Occidente.

En el caso de Europa, y quizá contrariamente a lo que podemos pensar, el poder ha estado, en general, mucho más repartido a lo largo de los últimos dos mil quinientos años de civilización. Las épocas en las que el poder absoluto ha sido efectivo en manos de un monarca han sido relativamente muy inferiores a las épocas en las que se ha dado una descentralización de poder. La misma Grecia era un conglomerado de ciudades-estado independientes, cuya historia cuenta con un siglo de democracia, el de Pericles. Roma, en su historia, alternó formas de monarquía, república y finalmente un imperio, que, tras cuatro siglos de vida política, acabará atomizándose en los reinos medievales. Y estos a su vez serán el germen de los que a partir del siglo XV se consolidan en Europa como Estados nacionales (un concepto interesante el de «estado nacional» que no existe en China hasta el siglo XX).

Los monarcas del Medievo no eran monarcas absolutos; la monarquía compartía su poder con una institución con un altísimo grado de poder temporal, la Iglesia, y con la nobleza, primero, guerrera, luego, cortesana, en la cual se debía forzosamente apoyar un monarca que, recordemos, era *primus inter pares*. Haciendo un repaso de la historia de Occidente, las monarquías absolutas tan solo duraron dos siglos, los siglos XVI y XVII, y finalmente cayeron ante el empuje de una clase que fue empoderándose desde su aparición en los burgos medievales: la burguesía. A partir de los siglos XVI y XVII las grandes empresas políticas de las monarquías absolutas ya no precisaban de nobles guerreros, sino de banqueros que pudieran financiarlas. Esta burguesía, cuyo origen es eminentemente urbano, será la que finalmente conquiste el poder político a partir del siglo XIX para defender sus intereses económicos frente a los grandes monopolios estatales.

China cuenta con una larga tradición imperial, vertebrada por la idea de lo que se llama en chino *da yi tong*. Unidad, cohesión y centralidad política han sido las constantes de esta tradición. Responsable de esta cohesión era, sin duda, la institución imperial. El poder político en China era ejercido desde el palacio, arquetipo de la centralidad, por el

emperador y sus ministros y se extendía a todo el territorio gracias al formidable y sofisticado aparato funcional que a lo largo de los siglos fue el mandarinato. La eficacia en la gobernabilidad no dependía tanto de la figura del emperador cuanto de la solidez de esta institución. La elite política e intelectual, los mandarines, era un elite de naturaleza no aristocrática, como fue la nobleza europea, sino meritocrática. El acceso a los puestos de poder se realizaba conforme a sus méritos después de pasar unos durísimos exámenes oficiales. Los chinos fueron, en efecto, los inventores de las oposiciones oficiales como vía de acceso al funcionariado, algo que fascinó sobremanera a los ilustrados europeos. Esa centralidad y concentración del poder hizo que la tensión o el juego político en China, dinastía tras dinastía, estuvieran localizados en un círculo minúsculo. Ya fuera entre el emperador y sus ministros o entre los eunucos de la corte y los funcionarios territoriales, este juego político tenía lugar totalmente al margen del pueblo, para el que la corte estaba geográfica y mentalmente muy lejos de su realidad.

Junto a la institución imperial y el mandarinato, un elemento que no podemos obviar a la hora de analizar la formidable cohesión de China y que facilitó en gran modo la centralización no solo del poder sino de la educación en China en un territorio amplísimo fue su escritura. China cuenta con el mismo sistema de escritura desde antes del primer milenio antes de nuestra era hasta nuestros días. Al ser una escritura de caracteres, es decir, de origen pictográfico y no alfabético, era totalmente indiferente a variaciones dialectales o lingüísticas, esto es, era la misma para todo el territorio chino, se hablase la lengua que se hablase. La cohesión política y cultural que otorga al Imperio chino la escritura es, sin duda, una de las claves de su éxito político. Como empresa política, el Imperio chino es la de más éxito en la historia de la humanidad, con 2237 años (duración en el tiempo que rivaliza solo con el desaparecido hace algo más de dos mil años Imperio egipcio) y, como se desprenderá de las conclusiones finales de este ensayo, de hecho, no está del todo claro que el Imperio chino haya concluido. La escritura china no solo fue un instrumento de cohesión cultural y de canalización y transmisión de la civilización china; su escritura fue el mismo tiempo la muralla más sólida que ha guardado a China de influencias extranjeras. Como señala Dolors Folch, «al tener que pasar por ese molde, ninguna nueva noción, ninguna religión foránea podrá

penetrar en China sin antes haber sido traducida a los conceptos previos que envolvían los caracteres: la escritura siniza todo lo que toca».

Estas circunstancias nos ayudan a entender cuáles han sido los objetivos o dónde se han puesto las metas del buen gobierno, la armonía y el orden en el caso de la civilización china (algo clave habida cuenta de la dimensión geográfica y poblacional del imperio), mientras que Occidente ha gestado una cultura política que ha ido dirigiendo sus pasos hacia la conquista de la libertad y la igualdad.

3. Visión china del mundo

Llegamos al punto de reflexión y de síntesis histórica de lo que ha sido la percepción china del mundo a lo largo del pasado, el presente y lo que opinamos será el futuro. Lo que aquí llamamos pasado lo identificamos con el pasado imperial de China, que no es toda la civilización china, sino solo los últimos dos mil doscientos años. Inevitablemente incurriremos en simplificaciones al valorar un periodo de tiempo tan extenso; de él hemos sintetizado las constantes generales que se han mantenido en la visión china del mundo exterior. Lo que en el título llamamos *presente* es, en realidad, el pasado reciente de China, la entrada tardía y tormentosa de China en la modernidad, algo que ocurre en el siglo XX, un siglo de transformación y experimentación que enriquecerá sustancialmente su visión del exterior. Finalmente y en relación con el futuro, verteremos una serie de reflexiones surgidas a la luz del comportamiento de China y de su aporte en la nueva globalidad que se apunta para el siglo XXI. En todas estas reflexiones sobre la visión china del mundo nos referimos fundamentalmente a la percepción del mundo en la elite gobernante china, es decir, aquella en la que se han basado los presupuestos que han animado la diplomacia china y su acción hacia el exterior.

3.1. Visión del mundo en la China imperial

Aunque la identidad cultural de China de pertenencia a una civilización común es muy anterior, China existe como entidad política

diferenciada desde la dinastía Han en el siglo III a. C., momento en el cual tiene lugar la unificación política de China tras un paréntesis de siglos de atomización política. Atrás quedaban los tiempos de los Zhou, rememorados en los clásicos como la edad dorada de la Antigüedad china, bajo los cuales el orbe chino era gobernado armoniosamente por soberanos virtuosos. Los Zhou permanecerán en el imaginario de los intelectuales confucianos como arquetipo de la justicia y del bien hacer político. La dinastía Zhou fue perdiendo progresivamente el poder del territorio chino ante el ascenso de la nobleza local, y será esta nobleza la que, con el tiempo, irá conquistando el poder y protagonizará la división política del territorio chino en microestados en ocasiones rivales entre sí. La unificación de China tiene lugar en el siglo III a. C. por el emperador Qin Shi Huang, que eleva a la efímera dinastía Qin al trono imperial de toda China. Pero es su sucesora, la dinastía Han, la primera gran dinastía de China en la que cristalizan las bases del proyecto político que perdurará a lo largo de los siglos. Comienza así la historia de China como imperio centralizado que, aunque con momentos de disgregación política puntuales, se perpetúa durante más de dos mil doscientos años. Dos milenios a lo largo de los cuales no solo perviven sino que se perfeccionan las instituciones que mantienen la estructura del poder político.

A lo largo de siglos, las diferentes dinastías chinas se sucedían cambiándole el apellido al trono imperial, mientras que la estructura funcional, que era la que en realidad ejercía el poder *de facto*, cada vez más sólida, permanecía, sobreviviendo a los distintos linajes familiares que ostentaban el poder político.

Muchas han sido las vicisitudes de China a lo largo de estos dos milenios, pero, aun así, podemos encontrar una serie de conceptos comunes que explican, a grandes rasgos, la visión del mundo en la elite política china a lo largo del periodo imperial. En primer lugar, hay que tener en cuenta una cuestión puramente geográfica. China ha permanecido aislada por desiertos o cordilleras de montañas elevadísimas; no tuvo, por tanto, ninguna otra «gran civilización» vecina o lo suficientemente cercana como para tener que articular una diplomacia o, al menos, para forzar a China a interesarse por el mundo exterior. En la época Han, los grandes imperios de la Antigüedad: Roma, India y China, estaban muy

escasamente conectados y solo a través de corredores o vías de comunicación por donde viajaban fundamentalmente mercancías. Es cierto que conforme avanza la historia el principal corredor comercial de la Antigüedad, la Ruta de la Seda, propició la difusión por Asia del budismo y China no se quedó al margen de su impacto ni mucho menos. No obstante, China ha conservado, como civilización y como entidad política, un componente acusado de «interioridad» o centralidad. Su propia civilización nace en las fértiles y húmedas llanuras de los ríos de la China central que actúan como vectores de esta «interioridad». A su alrededor, tribus bárbaras y nómadas de las estepas, los terribles *xiongnu*, en absoluto semejantes a nivel civilizatorio o cultural, son el primer interlocutor exterior con China, con el que China interactúa en un juego en el que alterna la defensa y el ataque con la política matrimonial y asimilación. Las prósperas llanuras fluviales poseían un gran atractivo de sedentarización para las tribus bárbaras, y China proporcionaba además un *know how* agrícola de enorme valor.

Por lo tanto, un concepto fundamental en la visión del mundo en la China imperial es la dicotomía *hua/yi* (lo chino de lo bárbaro). Nótese que aquí el *otro*, el bárbaro, el extranjero no responde a un concepto político de fronteras, sino que es exclusivamente un concepto civilizatorio. Una división que estaba basada en una concepción sinocéntrica del mundo, según la cual el mundo se organizaba en círculos concéntricos, siendo el primer círculo el centro del imperio, un imperio que se irá ampliando en la medida en que esos pueblos bárbaros se vayan asimilando a la cultura china. Es muy sintomático y muy clarificador para entender lo que es un concepto civilizatorio de nación, y no político, el hecho de que China no se ha arrogado un nombre de país a sí misma hasta el siglo XVII, en plena dinastía Qing, y lo hizo para poder firmar el Tratado de Nerchinsk con Rusia. Hasta entonces, China se ha denominado de múltiples maneras, apelando al apellido de la dinastía reinante o al concepto *tianxia*, utilizado para referirse al espectro del Gobierno imperial con el significado de «todo aquello bajo el cielo».

La política con respecto a los bárbaros era, como hemos mencionado ya, de defensa o de asimilación. La construcción de la mítica Gran Muralla respondía precisamente a esa necesidad de defensa frente a los bárbaros del norte. China ha probado a lo largo de su historia una gran

capacidad de asimilación, precisamente por la superioridad cultural que mostraba frente a sus vecinos más cercanos. El avance del Imperio chino hacia el sur y hacia el oeste ha sido un avance de la civilización china, de la cultura china a través de ese instrumento tan útil que es la escritura china. Incluso cuando China era invadida por bárbaros y una dinastía extranjera se instalaba en el trono imperial, por ejemplo, la dinastía Yuan de origen mongol en el siglo XII, o la dinastía Qing de origen manchú en el siglo XVII, era la dinastía extranjera la que terminaba asimilándose y encajándose en las estructuras políticas y sociales chinas.

Un aspecto singular de China en relación con el mundo exterior es su capacidad para sinizar elementos exógenos y convertirlos, tras un proceso de digestión cultural, en algo chino. Es lo que ocurre con el budismo, una corriente de pensamiento que viene de la India y que se introduce en China a lo largo de la Ruta de la Seda durante los primeros siglos de la era cristiana. El budismo supuso una apertura de China a un universo cultural diferente y tuvo su momento de esplendor durante la dinastía Tang (entre los siglos VII y X), favorecido por el cosmopolitismo de los Tang y un mayor contacto con la India. El budismo en China, tras un primer momento de rechazo por parte de la ortodoxia confuciana, experimentó un mestizaje con elementos del autóctono chino, como el taoísmo, con quien compartía la intuición filosófica del vacío y del que toma prestados conceptos para su propia formulación en chino. El budismo chino o budismo chan se convierte así en una corriente espiritual budista singularmente china, de una simplicidad y profundidad tales que acabaría cautivando al vecino Japón, donde adquirió el nombre más conocido para los occidentales de zen.

China nunca ha sido una potencia expansiva ni conquistadora, como los mongoles u otros imperios más guerreros del centro de Asia, de naturaleza nómada y ágiles para la guerra. La expansión del territorio chino ha seguido un patrón orgánico de extensión en círculos desde el centro en el noroeste hacia el oeste y el sur de su territorio movido por la necesidad de abastecer a una población que siempre ha sido muy amplia. El Imperio chino concentró sus esfuerzos en gobernar lo que tenía en casa, una tarea lo suficientemente compleja por lo vasto del territorio como para embarcarse en aventuras de conquista exterior.

Tampoco ha tenido China el afán colonizador de nuevos mundos que se despertó en los imperios europeos de la Edad Moderna con los adelantos en las técnicas de navegación y cartografía. La China de los Ming, de hecho, impulsó a principios del siglo XV un gran proyecto de expedición marítima al mando del almirante Zheng He. A bordo de los colosales juncos chinos, Zheng He navegó y cartografió las costas de los cinco continentes; sin embargo, esta expedición, que consumió ingentes recursos tanto humanos como materiales, no tuvo ningún resultado colonizador, sino solamente un interés exploratorio y científico y ni siquiera hizo escuela ya que con este proyecto concluyeron las expediciones marítimas del Imperio chino. China no ha sido tampoco una potencia imperialista, al contrario, fue destino del imperialismo de potencias europeas en el siglo XIX y de Japón en el siglo XX. China es, en definitiva, una potencia que en su acción exterior puede considerarse pacífica.

El pilar intelectual en el que se asienta la principal obra de estrategia militar de China, *El arte de la guerra*, es la premisa de que la mejor batalla es la que nunca se llega a librar. El autor de esta obra, Sunzi, un general del siglo VI a. C, afirma que el mejor general es aquel que consigue evitar el conflicto armado, manteniendo también que toda guerra, por costosa, por sangrienta y por dañina para actividades vitales como la agricultura, es en sí una derrota. En caso de tener que ir a la guerra, esta debe ser corta, concluye Sunzi. Diplomacia, reflexión sobre el terreno, conocimiento del perfil del enemigo, engaño, espionaje, regalos, todos ellos son recursos útiles y lícitos con tal de evitar la guerra. No es Sunzi adalid de un pacifismo santurrón, ya que relatan las crónicas que sin pestañear decapitó a dos concubinas que se habían reído al escuchar sus órdenes en presencia del mismísimo emperador. Lo que anima a Sunzi a escribir así es el hecho de que evitar el enfrentamiento armado y gestionar el conflicto facilitando otra salida al cambio de situación es casi siempre mucho más práctico y responde mejor a las necesidades del monarca.

3.2. El siglo XIX: el «Siglo de Humillación» y el cambio en la visión china del mundo

Esta visión del mundo sinocéntrica, que considera a la civilización china como superior y universal, entra en crisis aguda a partir de la segunda mitad del siglo XIX. En este momento y aprovechando la debilidad de la decadente Administración Qing, Occidente irrumpe de forma cruenta en el suelo chino e inicia con la guerras del Opio una serie de conflictos armados que se saldan en su totalidad con derrotas flagrantes por parte de China.

Se gesta así lo que la historiografía china ha llamado el «Siglo de Humillación». El «Siglo de Humillación» es toda una narrativa histórica que vertebra en gran modo la percepción de China del mundo exterior e influye de forma decisiva en el discurso político de la China contemporánea. El «Siglo» hace referencia a la historia de enfrentamientos armados y agresiones entre China y las potencias occidentales (además de Japón) que tuvieron lugar desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, concretamente, hasta el año 1949, año de la proclamación de la República Popular China por Mao y que la narrativa del «Siglo de Humillación» define como el año de la «liberación». A las dos guerras del Opio en las décadas centrales del siglo XIX les siguió la guerra sino-japonesa de final de siglo. En 1900 tuvo lugar la intervención de la Alianza de los Ocho Ejércitos de las grandes potencias europeas para sofocar la rebelión de los bóxers. En la segunda década del siglo XX la presión de las potencias occidentales sobre China disminuyó debido al inicio de la I Guerra Mundial en Europa; sin embargo, las ambiciones japonesas adquirieron nuevos bríos. Durante las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo XX, China se vio envuelta en la guerra de resistencia a la invasión japonesa, un conflicto devastador que, además, coincidió con la guerra civil entre comunistas y nacionalistas del Guomintang. La guerra contra Japón concluirá solo con la derrota de este en la II Guerra Mundial y su retirada de suelo chino en 1945.

Como consecuencia de las continuas derrotas de China en estas guerras, la dinastía Qing se vio obligada a firmar una serie de tratados que China ha conceptualizado siempre como «desiguales» por las pérdidas de territorio que le ocasionaron al imperio y las concesiones de

todo tipo que la Administración Qing hubo de hacer a las potencias ganadoras. El Tratado de Nanjing obligó a China a ceder la isla de Hong Kong al Imperio británico y el de Simonoseki, a ceder la isla de Taiwán a Japón. China se vio obligada también a hacer frente a exorbitantes indemnizaciones de guerra y a realizar concesiones comerciales, de extra-territorialidad y de apertura de puertos francos en su propio territorio a potencias extranjeras. En definitiva, todo ello se tradujo en debilitamiento, desintegración, lo que fue visto por el pueblo chino como una humillante pérdida de soberanía.

El «Siglo» cambió la visión china del mundo, una visión sinocéntrica en la que la civilización china era la civilización superior, una civilización cuya escritura se había impuesto en países como Japón, Corea o Vietnam, una civilización cuyos descubrimientos habían precedido muchos de ellos en siglos a los de Occidente, una civilización que contaba con más de cuatro mil años de historia y había sido el centro gravitatorio cultural de Asia Oriental. El encuentro violento entre China y Occidente en el siglo XIX supuso no solo una humillante derrota militar, sino que al mismo tiempo era la primera vez que otra civilización, tecnológicamente más avanzada y militarmente muy superior, desafiaba la superioridad de la civilización confuciana. Esto desestabilizó la visión china del mundo y de su sitio en él. El «Siglo» generó inevitablemente una actitud hacia Occidente de profunda desconfianza, pero también, y en el mismo grado, de profunda admiración hacia un adversario que había probado ser superior. Un adversario temido pero que será a partir de este momento la fuente de inspiración en la búsqueda de medidas para la modernización de China.

Desconfianza hacia el exterior y una agudísima sensibilidad en los asuntos que atañen a la soberanía del país son aspectos que han sido alentados por esta narrativa, que, lejos de intentar borrar u olvidar la experiencia histórica de una derrota militar, fue constantemente evocada y recordada. Ya fuera través de discursos políticos, de libros de texto y películas o por boca de políticos y educadores, el «Siglo de Humillación» caló de manera muy profunda en el conjunto de la sociedad china y constituyó desde sus orígenes un elemento importantísimo en la legitimidad del Partido Comunista chino, el actor político protagonista de la liberación nacional en 1949.

Es indudable que el «Siglo de Humillación» potenció de manera notable la legitimidad del Partido Comunista chino y actuó como un potente filtro que condicionó en gran modo la visión china del mundo exterior a lo largo de gran parte del siglo XX. El «Siglo» impregnó desde sus comienzos el ideario del Partido Comunista, un partido que no solo perseguía los ideales de revolución social, como cualquier otro partido marxista leninista, sino que también nació con el objetivo de liberar a China de esa amarga experiencia y se arrogó la misión histórica de devolver a China el estatus que le correspondía como gran potencia.

3.3. El siglo XX en China: ensayos de republicanismo, comunismo y liberalismo económico

En los albores del cambio de siglo, China se hallaba a merced de una Administración débil y minada por la corrupción, salpicada de revueltas campesinas, con parte de su territorio en manos de potencias extranjeras y con el fantasma del expansionismo japonés que amenazaba desde Manchuria. Esta situación precipitó un golpe de Estado republicano que pondrá fin al sistema imperial. Sun Yatsen, un político e ideólogo chino introductor de un nuevo ideario político y fundador del primer partido político en China, el Guomintang, lidera esta revolución, que en 1911 derroca al último emperador y establece en China una fórmula política completamente nueva: la República China.

La desafección del reformismo chino de principios del siglo XX con su pasado imperial-confuciano es inmensa, y en pocos años la intelectualidad china corta de manera radical con su tradición, una tradición a la que considera feudal, antigua, atrasada y responsable de todos los males de China. Se inicia así un periodo de experimentación en la búsqueda de recetas políticas capaces de sacar a China de su atraso y llevar a cabo su modernización. Este periodo de experimentación de ensayos audaces y de errores y aciertos mayúsculos durará todo un siglo: el siglo XX.

En un primer momento, China ensaya un modelo político republicano, liderado por un partido, el partido nacionalista o Guomintang, de inspiración liberal, que, si bien introduce un nuevo formato político

en China y un nuevo ideario político que ya avanza conceptos como nacionalismo, democracia y bienestar, los «tres principios del pueblo», no consigue hacer salir a China de esa gravísima crisis nacional en la que se hallaba sumida. Tras años de guerra civil interrumpida solo por momentos de colaboración para luchar contra el enemigo japonés, el Gobierno republicano de Chiang Kaishek pierde el poder ante la victoria de los comunistas de Mao y se retira a la isla de Taiwán.

El segundo formato de experimento político se inicia con la llegada del Partido Comunista al poder y el establecimiento de una república popular; Mao concluye con éxito la unificación nacional y China continúa su avance hacia la modernidad de la mano del comunismo. En este periodo la rigidez ideológica del maoísmo y el contexto internacional de la Guerra Fría van a ser los mayores condicionantes de la visión del mundo exterior de la elite política china. El mundo para Mao se dividía en dos grandes bandos, el Oriente comunista, adalid del socialismo y de la paz, y el Occidente capitalista, cuna del imperialismo y de la desigualdad, una visión dualista y bipolar muy en la línea de los tiempos. En la década de los setenta, una vez consumada la ruptura entre China y la Unión Soviética, Mao enunciará la «teoría de los tres mundos». El primer mundo estaría integrado por el bloque imperialista: Estados Unidos y la Unión Soviética, dos superpotencias económicas y militares que constituían para Mao la principal amenaza para la paz mundial. El segundo mundo englobaría a todos aquellos países que no estaban ni en el primer ni el tercer mundo: Europa, Japón, Australia y Canadá, a pesar de ser capitalistas (es decir, ideológicamente hostiles) eran potencialmente socios en un posible frente unido en la lucha contra el imperialismo. Finalmente, el Tercer Mundo, categoría en la que Mao incluía a China, estaba integrado por los países de Asia, Sudamérica y África, pueblos oprimidos por el primer mundo que aspiraban a lograr la libertad y la paz. Esta percepción del mundo dividido en bloques va a definir claramente la acción de China en el exterior; la diplomacia china estará enfocada a exportar revolución, será una diplomacia de apoyo a movimientos de liberación nacional y de condena constante de cualquier tipo de imperialismo.

El comunismo como proyecto político impuesto por Mao fracasa estrepitosamente a la hora de dotar al pueblo chino de prosperidad ma-

terial y de hacer de China un país moderno. En el imaginario chino, Mao fue el gran «liberador» artífice de la independencia nacional, pero el «reformador» que sacará a China del yugo de la pobreza será Deng Xiaoping. Deng dará la vuelta al maoísmo iniciando el tercer ensayo político de China en el siglo XX. China se abre al exterior y se embarca en una ambiciosa y audaz política de reforma para dismantelar la estructura económica dirigista de una economía planificada al estilo soviético e ir, gradualmente y por sectores, abriéndose hacia una economía de mercado. Es el gran golpe de timón que da en su línea programática el Partido Comunista chino: admitir el liberalismo económico como ingrediente fundamental de su política.

El fin de la Guerra Fría y la desaparición del fantasma de la III Guerra Mundial propicia también un cambio de percepción del mundo exterior en la elite política china. Con una visión impregnada de pragmatismo chino, Deng identificará el mundo exterior como un socio potencial; los países desarrollados, independientemente de su orientación ideológica, son para Deng actores indispensables para llevar a cabo la reforma. Comenzando con sus vecinos asiáticos, como Japón o Corea, hasta Estados Unidos o Europa, todos ellos son países desarrollados que pueden aportar capital, *know how* y tecnología para la tan necesaria y ansiada reforma. Lógicamente, el discurso en política exterior, cambia y abandona la retórica revolucionaria; el eslogan maoísta de «guerra y revolución» se sustituye por la máxima de Deng de «paz y desarrollo». Deng Xiaoping, un líder de espíritu eminentemente pragmático, se lanza a una diplomacia orientada a estrechar lazos comerciales con Occidente y el Tercer Mundo e impulsar la complementariedad económica y el desarrollo del país. China irá reduciendo progresivamente su apoyo a movimientos de liberación nacional y concentrando esfuerzos en estrechar lazos comerciales con Occidente y el Tercer Mundo. Reforma económica en el interior, liderazgo único del PCC y apertura hacia el exterior es lo que Deng denominó, y fue integrado en el corpus de doctrina oficial política china, como «socialismo con peculiaridades chinas». La diplomacia china, más que nunca, se pone al servicio de los intereses económicos y de desarrollo del país. Mantener un entorno pacífico en el exterior que fuera propicio para avanzar en la reforma interior será la principal lente con la que China gradúe su visión del mundo.

La década de los noventa son años de crecimiento fulgurante en la economía china. Jiang Zemin es el responsable de lograr la inclusión de China en la corriente de la globalización económica y consolidar su estatus de gran potencia en la comunidad internacional. China experimenta en los primeros años del siglo XXI una considerable inyección de autoconfianza: su admisión en la Organización Mundial del Comercio, el triunfo de su candidatura para los Juegos Olímpicos de Pekín y la elección de Shanghái como sede de la APEC la hacen sentirse de nuevo la gran potencia que fue antes del «Siglo de Humillación». China está a principios de siglo abierta al mundo como no lo estuvo nunca en toda su historia, pero, al mismo tiempo, la constatación de su éxito en la creación de riqueza y prosperidad material reavivan la reafirmación en su propia singularidad.

Hu Jintao, el primer líder político chino del siglo XXI, rescata para el discurso político del Gobierno chino las alusiones a la propia tradición. La multipolaridad política que clamaba Jiang Zemin como mejor patrón para el orden mundial se convertirá en boca de Hu Jintao en el anhelo por crear un «mundo armonioso». Este nuevo enunciado de la diplomacia china se elabora rescatando conceptos y textos de los clásicos. Tanto en el discurso político chino como en los principales focos de la intelectualidad china se multiplican las citas de las *Analectas* de Confucio y aforismos presentes en los clásicos. China se redescubre a sí misma y, tras un paréntesis de un siglo, revitaliza su propia tradición, su esencia.

Pero el «gran renacimiento de la nación china» no ocurre en el siglo XXI de forma espontánea; tiene lugar tras haber experimentado durante todo un siglo con varias recetas. A lo largo del siglo XX, los tres grandes reformadores que ha tenido China: Sun Yatsen, Mao Zedong y Deng Xiaoping incorporaron sucesivamente el republicanismo, el marxismo-leninismo y el liberalismo económico. Fueron tres grandes actores de la historia de China que propiciaron con mayor o menor acierto la entrada de China, aun tardía, en la modernidad. Pero es preciso hacer notar que fueron los transmisores de un legado intelectual occidental: republicanismo, marxismo y liberalismo económico son doctrinas todas ellas importadas de Occidente. El despertar de la conciencia en la tradición china tiene que ver con un ansia de renovación cultural, un anhelo por

redefinir la identidad del pueblo chino en un momento histórico concreto. Un momento en el que China, después de casi un siglo de búsqueda y experimentación, debe dar con el fundamento cultural en el que se asiente el proceso de modernización del país más poblado del planeta y heredero de la civilización más antigua. O, dicho de otro modo, China necesita definir las claves de su propia modernidad. Eso es lo que está ocurriendo ahora y en política y diplomacia tiene su reflejo en el enunciado del «modelo chino».

3.4. El modelo chino para un nuevo orden mundial en el siglo XXI

La iniciativa OBOR y el reto de China como país

El Gobierno chino actual liderado por Xi Jinping es el impulsor de una gran iniciativa, grande por el alcance que se propone tanto en el tiempo como en el espacio, que consiste nada menos que en la revitalización y dinamización de la antigua Ruta de la Seda. Aprovechar el potencial de conectividad del corredor comercial más antiguo del mundo que comunicaba todo el continente euroasiático es, en definitiva, el objetivo de esta iniciativa que se conoce por sus siglas en inglés, OBOR (*One Belt, One Road*).

A pesar de ser un proyecto que cuenta con pocos años de vida (se hizo público en el año 2013), la magnitud y la significación del mismo han hecho que corran ya ríos de tinta analizando las implicaciones de su puesta en marcha. Muchos la identifican con el diseño de una nueva geoestrategia mundial por parte de China. Ciertamente, el proyecto OBOR es un proyecto magno, un proyecto de conectividad euroasiática a través de la planificación de una extensa red de infraestructuras que incluyen líneas de ferrocarril, autopistas, corredores comerciales, oleoductos, gaseoductos y una estratégica red de puertos que facilitan en gran medida la salida al mar de puntos muy alejados de las costas a lo largo de Eurasia. En este gran entramado de conectividad, el proyecto cuenta con dos grandes arterias, una terrestre y otra marítima, lo que multiplica enormemente su potencial. En resumidas cuentas, es la oportunidad de integración continental más clara que jamás ha tenido

Eurasia para poder ser considerada como zona de influencia global. Y, siendo China la iniciadora de este proyecto, está claro que le ayudará a restituir en gran modo su centralidad en la esfera internacional. OBOR es de iniciativa china, pero es un proyecto abierto e inclusivo que actualmente implica a alrededor de setenta países de Asia, Oriente Medio, Europa y África.

Los primeros comentarios en torno al proyecto por parte de analistas occidentales inciden sobre todo en su aspecto más geopolítico. Desde su perspectiva, China ha dejado atrás claramente esa diplomacia de bajo perfil que recomendaba Deng Xiaoping, centrada años atrás en lo económico, para tener un comportamiento más asertivo en política exterior. Afirman que con esta iniciativa China estaría proponiendo un nuevo modelo geopolítico para el siglo XXI. La oficialidad china prefiere usar el concepto de «iniciativa» antes que el de «estrategia», como se trató en un principio en medios occidentales, precisamente para evitar dar una imagen excesivamente geoestratégica del proyecto y contrarrestar cualquier sensación de amenaza o suspicacias que pudieran derivarse de ello. Realmente, la iniciativa OBOR responde no solo a un factor dominante, sino que es la respuesta a factores de distinta naturaleza, pero todos ellos de peso, que son los que ha considerado China a la hora de ponerla en marcha.

En primer lugar, la revitalización de la Ruta de la Seda permite a China alargar su polo de desarrollo hacia la zona más deprimida del país, el centro-oeste, y contribuir de este modo a paliar el desequilibrio estructural e histórico que tiene China entre el norte y la rica costa este y el mucho más atrasado centro y oeste del país.

En segundo lugar, la iniciativa OBOR, con la apertura de varios puertos y participación china en la gestión de otros tantos a lo largo de toda la ruta marítima, le permite algo crucial para su supervivencia, que es asegurar su abastecimiento energético, un abastecimiento muy comprometido hasta ahora por estar sujeto a cuellos de botella como el estrecho de Malaca, algo que se aliviará con la acción del puerto de Gwadar y el corredor económico China-Pakistán. Si a ello le unimos la construcción ya en proyecto de un oleoducto y de un gasoducto que van de Pakistán hasta Kashgar en la provincia china de Xinjiang, desde

el punto de vista de seguridad energética, supondrá una gran baza para China. China tiene, además, participación en otros puertos jalonados a lo largo del océano Índico. El temor a que estos puertos puedan ser utilizados eventualmente como bases militares ha sido una de las principales causas que han generado temor y desconfianza por parte de sus vecinos asiáticos y por parte también de la principal potencia desplazada en el área de influencia que es Estados Unidos.

En tercer lugar, la cantidad de contratos en infraestructuras que generará el proyecto permitirá a China también dar salida a parte de su sobrecapacidad industrial y, en general, a fomentar conectividad, integración euroasiática y un clima de complementariedad económica con sus vecinos asiáticos. En última instancia, el proyecto OBOR sigue respondiendo fundamentalmente a necesidades internas de China. La República Popular China, no lo olvidemos, alberga la quinta parte de la población mundial. Una población que era mayoritariamente pobre (y, por tanto, no consumidora) hace apenas cincuenta años, pero que ahora avanza hacia lo que el Gobierno chino llama la fase del «modesto bienestar». China consume cada vez más, y el que hace un siglo fuera el «hombre enfermo de Asia» hoy en día es un coloso que necesita salir para poder abastecerse.

No es casualidad que la iniciativa de revitalización de la Ruta de la Seda tenga lugar ahora. La realidad interna de China, si se analiza en profundidad, resulta menos glamurosa que la *grandeur* que a simple vista se desprende de su aventura euroasiática. China se encuentra en un punto de inflexión importantísimo y muy delicado en su proceso de desarrollo. En la actualidad la República Popular atraviesa una década crucial en la que la que debe hacer frente a un reto enorme, un reto que probablemente exija tanta audacia como la que tuvo Deng Xiaoping a finales de los años setenta cuando con su reforma sacó adelante a una China deprimida y sin pulso tras la década de la Revolución Cultural. China es consciente de que el modelo económico que ha mantenido hasta ahora y que ha sido el artífice del milagro está ya caduco y no es sostenible en los próximos cincuenta años. Este modelo, cuyo crecimiento se basaba fundamentalmente en la inversión estatal en infraestructuras y una economía de exportación al exterior, debe evolucionar progresivamente hacia un patrón diferente: hacia una economía en la

que se potencie el consumo interno, basada en la innovación y generadora de una industria capaz de producir bienes de alto valor añadido. La situación se complica si tenemos en cuenta el hecho de que la demografía china no ayuda. El milagro económico se realizó con una población activa ingente que proveyó al país de mano de obra barata durante décadas. La población de China está hoy estancada en su crecimiento, mientras que el porcentaje de población envejecida comienza peligrosa e inexorablemente a aumentar. El reto para China es inmenso: debe ser rica antes de ser demasiado vieja, y el peso de esa empresa recae sobre una generación de hijos únicos que son lo que deben hacer posible el gran cambio de modelo económico.

Nuestra conclusión personal es que el proyecto OBOR responde más a una necesidad interna de China que a un despliegue de talante geoestratégico (aunque este último también sea deseado y bienvenido por China). No obstante lo dicho, la iniciativa de la nueva Ruta de la Seda, efectivamente, sí encaja en el modelo de orden mundial que demanda China y por ello nos da la oportunidad de analizarlo.

Reflexiones finales sobre la propuesta china: un orden que acompañe al cambio

China no oculta su malestar cuando encuentra que su peso real como país no está lo suficientemente representado en las instituciones económicas globales. Y es así porque estas instituciones que surgieron de un momento histórico concreto, tras la II Guerra Mundial, cuando China era todavía un país subyugado por la miseria y las guerras, cristalizaron en los acuerdos de Breton Woods. Estos acuerdos pusieron en marcha un orden internacional económico concreto con la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, un orden que respondía de la mejor manera posible a la realidad de entonces pero cuya estructura no permite encajar ahora el inmenso cambio que se ha producido en el panorama internacional con el ascenso de China.

La respuesta a este desequilibrio entre la presencia china en el gobierno de esas instituciones y su peso real es también muy china, y podría llevar la rúbrica del mismísimo Sunzi, el autor del *Arte de la*

guerra: no ir contra las viejas instituciones, ya que ello supondría entrar de frente en un conflicto, algo costoso e inconveniente, sino crear otras nuevas que faciliten y propicien el cambio. Resultado de este planteamiento son la creación de dos grandes instituciones encargadas de proveer de financiación al proyecto, como son el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras; o el banco de los BRIC, en cuya gestión China tiene el papel que por su peso orgánico le corresponde.

¿Está China promoviendo entonces un nuevo modelo de orden internacional? Quizá no esté enunciado de esa manera en la agenda de la cartera de exteriores del Gobierno chino, pero con la puesta en marcha del proyecto OBOR podemos inferir que los líderes chinos desean un cambio en el orden mundial.

Una premisa básica para entender ese nuevo orden que preconiza China en boca de sus gobernantes es entender quiénes integran en realidad la elite política china, es decir, el Partido Comunista chino. Como ya hemos señalado en algún otro escrito, el Partido Comunista chino es una organización con un ropaje leninista pero que en realidad responde a la estructura tradicional del poder en China. El proyecto político chino que se inició con los Han y que sobrevivió a diferentes dinastías continúa hoy, adaptado a su tiempo, bajo un nuevo linaje y con el nombre de «socialismo con características chinas». El Partido Comunista chino, al igual que lo fueron los Tang o los Ming, es heredero de una larga tradición política de despotismo letrado chino, una tradición que arrastra siglos de experiencia en la gobernanza de un vasto imperio. Encarna en sí mismo la reedición del mandarinato en su versión moderna, un modelo de gobernanza que, aunque alejado de los parámetros occidentales actuales, ha probado ser eficaz para China.

La elite gobernante de China hoy ya no ve al mundo exterior bajo el prisma del sinocentrismo: China está abierta al mundo y entiende que desea seguir estándolo. Pero sigue viéndolo con ojos chinos, y, para la *episteme* china, lo más real, lo mencionábamos al principio de este escrito, es el «cambio». Ningún orden construido sobre estructuras rígidas y asentado en principios inamovibles será apto para el modelo chino. Occidente es hijo de una tradición especulativa y racional y necesita conceptos claros y definidos para entender la realidad. Por eso nos

afanamos en construir instituciones que garanticen órdenes que pretendamos de alcance universal. El orden feudal, el orden de Westfalia, la Guerra Fría o el orden liberal son fruto de esquemas racionales lúcidos pero con un inconveniente grave para los chinos: son estáticos, y por eso eventualmente «se quiebran». El orden feudal se quebró en la Revolución francesa y propició el advenimiento de la Edad Moderna; el orden de Westfalia se quebró en la I Guerra Mundial con la explosión del nacionalismo en Europa; la Guerra Fría se quebró con la caída del Muro de Berlín y el final del comunismo en Europa; y el orden liberal no ha quebrado pero comienza a ser ampliamente cuestionado por el ascenso de potencias como Rusia o China.

Para los chinos, la palabra *orden* es incompatible con impedir el cambio. La inmutabilidad y universalidad que busca Occidente con un orden fijo China la encuentra en amoldarse y adaptarse al cambio. China precisa de estructuras flexibles, permeables, cuya virtud esté no en sustentar un orden sino en «ordenar» lo cambiante. Y resulta ser que la iniciativa OBOR responde claramente a esas necesidades: en primer lugar, se basa en algo intangible y de naturaleza potencial que es la conectividad, la capacidad de permitir que las cosas fluyan. China sabe que la conectividad aporta prosperidad y que la prosperidad genera paz. No está sujeta a la jurisdicción de una potencia o a la adhesión a unos principios políticos o ideológicos, sino que se basa en el beneficio mutuo. No es una estructura cerrada, sino una puerta abierta al desarrollo, en definitiva, al cambio. No genera alianzas militares, sino que está diseñada para fomentar la complementariedad económica. Al mismo tiempo, es una estructura que, por ser flexible, es más sensible a la regulación y, por tanto, mucho más apta para equilibrar influencias según el peso orgánico de los actores que interactúan en ella, algo que a China le interesa sobremedida.

Es curioso cómo Occidente diseña órdenes que pretende inmutables y, sin embargo, se quiebran y cómo China se aferra al cambio y, sin embargo, como civilización, resulta ser mucho más inmutable. Dos concepciones cosmológicas igualmente válidas que intentan responder a ese aspecto tan misterioso en el devenir de la humanidad que es el paso del tiempo. Sin duda algo digno de asombro.

Bibliografía

- BALAZS, Etienne (1974), *La burocracia celeste. Historia de la China imperial*. Barcelona: Seix Barral.
- FOLCH, Dolors (2002), *La construcción de China*. Barcelona: Península.
- SUÁREZ, Anne Hélène (ed.) (1998), *Tao Te King* (pról. François Jullien). Madrid: Siruela.
- MONCADA, Mariola (2012), «Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes del Partido Comunista Chino. Evolución histórica y conceptual», en *Documentos Cidob*, 27 (mayo).
- _____ (2017), «Actor clave del nuevo orden global: el Partido Comunista Chino», en *Esglobal* (julio).
- RELINQUE, Alicia (ed.) (2009), *La construcción del poder en la China antigua*. Granada: Universidad de Granada.
- SUN TZU (2008), *El Arte de la Guerra* (ed. José María Ayllón), Madrid: Martínez Roca.
- SUN JIHENG (2017), «Cultura tradicional china y la formulación del discurso chino en política exterior tras el decimoctavo congreso nacional», en *Revista de política exterior de la Escuela Diplomática*, 4.
- 孙吉胜: 《传统文化与十八大以来中国外交话语体系构建》 外交评论 (外交学院学报), 2017年04期
- ZHAO TINYANG (2005), *El sistema Tianxia. Introducción a una filosofía sobre el orden mundial*, Nanjing.
- 赵汀阳: 天下体系——世界制度哲学导论, 南京2005年
- ZHANG WEIWEI (2012), *The China Wave. Rise of a Civilizational State*. New Jersey: World Century Publishing Corporation.
- ZHENG YONGNIAN (2010), *The Chinese Communist Party as an Organizational Emperor*. Nueva York: Routledge.
- Xinhua News* (2018), «Xi Jinping delivers keynote speech at opening of the 2018 BOAO Forum for Asia» (julio).



MODELO ESTRATÉGICO Y DOCTRINA DE SEGURIDAD DE CHINA

IGNACIO FUENTE COBO

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)



Introducción

En las últimas décadas, China ha ido modificando la concepción restrictiva de su política nacional, excesivamente regional y centrada en el Extremo Oriente y en el Océano Pacífico, haciéndola cada vez más expansiva y ambiciosa. Su actual modelo estratégico es extraordinariamente pragmático y carente de cualquier sensibilidad idealista, si bien también es pacífico y está basado en mantener el crecimiento económico y en la defensa a ultranza del libre comercio y en la cooperación con otros países.

El objetivo estratégico nacional de China es completar la construcción de una sociedad modestamente próspera en todos los aspectos para el año 2021, cuando el Partido Comunista chino celebre su centenario, y la construcción de un país socialista moderno que sea próspero, fuerte, culturalmente avanzado y armonioso para 2049, cuando la República Popular de China (RPC) cumpla su centenario. En este año, las autoridades chinas esperan ver culminado el sueño chino de lograr el gran rejuvenecimiento de la nación china situada en el centro de la región emergente del Pacífico asiático y convertirla en lo que nunca debió dejar de ser: el «Imperio del Medio», un Estado soberano situado en el centro del mundo y alrededor del cual giran, a modo de satélites, el resto de los países.

Los fundamentos de la gran estrategia china

La historia de China indica que, en economía y en política, este país siempre ha mirado hacia dentro y raramente ha buscado la expansión territorial. Aislada de su entorno exterior por Manchuria y Mongolia interior en el norte, el Sinkiang en el este y el Tíbet en el sur, durante siglos China confió en estos inmensos espacios geopolíticos para que actuaran como barreras naturales que la protegieron de los peligros exteriores y

le garantizasen continuar apaciblemente con su espléndido aislamiento. De esta manera, confinada dentro de sus fronteras seguras, el Imperio del Medio utilizó las rutas comerciales como puente para relacionarse con las civilizaciones occidentales y orientales y no para conquistarlas.

Por nivel de riqueza, desarrollo tecnológico y tamaño de la población, el Imperio chino pudo haber disputado ventajosamente la primacía global a las monarquías europeas durante el periodo de expansión colonial que duró hasta finales del siglo XIX; sin embargo, no lo hizo, sino que prefirió aislarse voluntariamente del contexto global contentándose con dominar su entorno inmediato, cerrado y autosuficiente. La realidad es que esta visión geopolítica aislacionista e independiente no funcionó y la revolución tecnológica que tuvo lugar a partir del siglo XVI y que se aceleró en el XIX permitió que el centro de gravedad de la geopolítica mundial se trasladara a Europa, cuyos pequeños Estados se convirtieron en potencias globales, siendo los que dictaron durante varios siglos las normas de comportamiento en las relaciones internacionales.

En lo que los chinos consideran como el «Siglo de los Agravios», que comienza con la guerra del Opio de 1839 contra el Reino Unido y termina con la guerra de Corea en 1950, las intervenciones de las potencias europeas, de los Estados Unidos y del Japón rompieron esta visión geopolítica china y la obligaron a establecer contacto económico y militar con el resto del mundo. La imagen de los cañoneros occidentales patrullando los grandes ríos chinos produjo una sensación de humillación en un imperio que se había considerado hasta entonces impenetrable, semejante a la que se produciría en Europa si contemplásemos hoy en día los barcos de guerra chinos surcando las aguas del Rin, el Sena o el Guadalquivir. La ocupación de la Manchuria exterior y de la Mongolia exterior por Rusia, de la Manchuria interior por Japón, la independencia del Tíbet, la colonización de Indochina por Francia y de Birmania por el Reino Unido, así como el control de todos los puertos chinos desde Corea hasta Vietnam por potencias occidentales, terminaron por destruir esta visión geopolítica sinocéntrica tan cerrada, forzando a China a abrirse hacia el exterior.

Pero incluso así, en el siglo XX, durante el largo periodo de Mao Zedong, retornaron las tendencias aislacionistas y China volvió a recluírse en

sí misma reduciendo su participación en los asuntos mundiales a un nivel insignificante en relación con su potencial geopolítico. No obstante, y a diferencia de lo que había ocurrido en el pasado, la posesión temprana del arma nuclear, el inmenso tamaño de su población y de sus fuerzas armadas y la relativa seguridad de su espacio geográfico próximo le permitieron garantizar su supervivencia como Estado, al tiempo que conservar su independencia estratégica. Solo cuando su entorno de seguridad más inmediato se vio amenazado, como ocurrió con la guerra de Corea en 1950 y con Vietnam años después, China decidió utilizar la fuerza como herramienta para recomponer un equilibrio regional que sentía amenazado.

Incluso en la extensa frontera del norte con la Unión Soviética, la afinidad ideológica que mantuvieron los dos países durante la época de la Guerra Fría evitó que la pugna natural entre estas dos potencias vecinas que parecían llamadas a competir por la primacía regional degenerase en una confrontación abierta. Es más, en el contexto de bipolaridad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética propio de la Guerra Fría, China optó por convertirse en un elemento equilibrador que contribuyó decisivamente a evitar que los Estados Unidos se convirtieran en un eventual hegemón.

De esta manera, el potencial natural de China y la restricción de sus ambiciones geopolíticas permitió durante esta época configurar un orden bipolar equilibrado y poco interdependiente en el que el poder mundial se repartió equitativamente entre las dos grandes potencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que contribuyó a la estabilidad del sistema al reducir las probabilidades de una confrontación abierta.

Esta situación cambió sustancialmente a principios de la década de los noventa del pasado siglo, con el fin de la Guerra Fría y la creación, en el caso de China, de las zonas económicas especiales, cuya finalidad última era evitar que se reprodujeran en el país las mismas convulsiones internas que estaban ocurriendo en esas fechas en el espacio postsoviético. Estos cambios, inicialmente modestos, supusieron una revolución en la política y la economía china, al tiempo que ampliaron su nivel de ambición estratégica. Con la aprobación de la estrategia de desarrollo occidental en el año 2000, China optó por mantener un perfil bajo en los asuntos internacionales mientras ponía en orden su economía y se iba posicionando rápidamente en el tablero mundial.

De esta manera, China subordinó el desarrollo militar a la construcción nacional. Una de las consecuencias más importantes de este principio ha sido que sus presupuestos de defensa han crecido en menor medida de lo que lo ha hecho su economía. El ejemplo negativo del derrochador gasto de defensa soviético, ha hecho que Pekín priorice la construcción de la economía sobre sus Fuerzas Armadas y no haya sacrificado el desarrollo civil en la búsqueda de la modernización militar. Incluso con los aumentos en los gastos de defensa anunciados desde mediados de la década de 1990, el gasto militar de China se ha mantenido, según estimaciones del Banco Mundial, en alrededor del 2 % del PIB y alrededor del 6 % del gasto gubernamental total.

El espectacular desarrollo que supuso la apertura al exterior vino acompañado de enormes desigualdades entre las zonas costeras privilegiadas económicamente y el interior, que siguió estancada en una situación semimedieval. China centró su atención en el control de la sociedad, de manera que, sin menoscabo del crecimiento, se evitase que las crecientes disparidades que se iban produciendo en una población hasta entonces profundamente igualitaria produjeran un estallido social. No obstante, a medida que fue aumentando su riqueza, China fue modificando esta concepción restrictiva de su política nacional, excesivamente regional, haciéndola cada vez más expansiva y ambiciosa. La percepción de que la guerra de cualquier tipo no es buena para el desarrollo económico de China ha ido cambiando a medida que China se va afianzando como una superpotencia cada vez más dispuesta a disputarle a los Estados Unidos el liderazgo en los asuntos mundiales.

La nueva geopolítica china

La visión geopolítica china fue así adquiriendo un carácter progresivamente global, si bien pacífico, buscando mantener un crecimiento económico sostenido basado en la defensa a ultranza del libre comercio y en la cooperación con otros países. De esta manera, una China convertida en la gran defensora, y gran beneficiaria, de la globalización entendía que solo manteniendo las fronteras abiertas se podía asegurar el flujo regular de petróleo y otros productos necesarios que le permitieran

ampliar sin sobresaltos su maquinaria económica y continuar con el desarrollo del país. China terminó por convertirse en la «fábrica» del mundo, a la vez que en el mayor país consumidor de recursos, por lo que su gran estrategia nacional quedó condicionada por la necesidad de asegurarse los aprovisionamientos de materias primas y por la búsqueda de mercados comerciales donde colocar su enorme producción.

Esta estrategia, extraordinariamente racional y carente de cualquier inclinación idealista, se basaba en un comportamiento internacional ajustado a la perfección a los patrones del realismo político y de una visión pragmática del orden internacional caracterizada por la inclinación a utilizar la geopolítica en su provecho, de manera similar a como lo han hecho a lo largo de la historia las sociedades y las naciones. El hecho de que China, más que un estado nación, sea un estado civilización en el que el Estado goza de una legalidad y legitimidad mayor que en Occidente, facilita el diseño estratégico y su aplicación sin apenas contestación. Los chinos tienen un sentido muy profundo de su identidad nacional que identifican con su Estado, al que consideran el guardián de la civilización china y cuyos objetivos casi nadie discute, sino que, por el contrario, casi todos los asumen como propios. De ahí que la facilidad que tiene el Estado chino de lograr una gran consenso nacional que le permita construir una gran estrategia extraordinariamente ambiciosa basada en tres líneas de acción estratégicas.



Figura 1. El modelo estratégico chino.
Fuente: Elaboración propia

Primera línea de acción estratégica: la creación de una nueva Ruta de la Seda

En primer lugar, la acción estratégica de China se concreta en la creación de una nueva Ruta de la Seda dual, terrestre y marítima, que comunique las zonas industriales del este del país a través de Asia Central, hasta alcanzar los países europeos y el océano Atlántico. Con este gigantesco proyecto geopolítico de «marchar hacia el Oeste» que ha venido a denominarse «One Way, One Road», cuya culminación está prevista en el año 2049, coincidiendo con el centenario de la proclamación de China como república popular, China buscaría condicionar el curso de la globalización alejándola del control anglosajón y colocándola bajo su esfera de influencia.

Ahora bien, lograrlo exige un inmenso esfuerzo que pasa por controlar la extensa zona de recursos naturales que abarca los Estados de Asia Central, mar Caspio, Sudeste Asiático e incluso Oriente Medio, auténtica reserva energética mundial. También implica estabilizar las regiones de Sinkiang y del Tíbet, amenazadas por el separatismo étnico, el extremismo religioso y otras fuerzas transnacionales originadas más allá de las fronteras chinas.

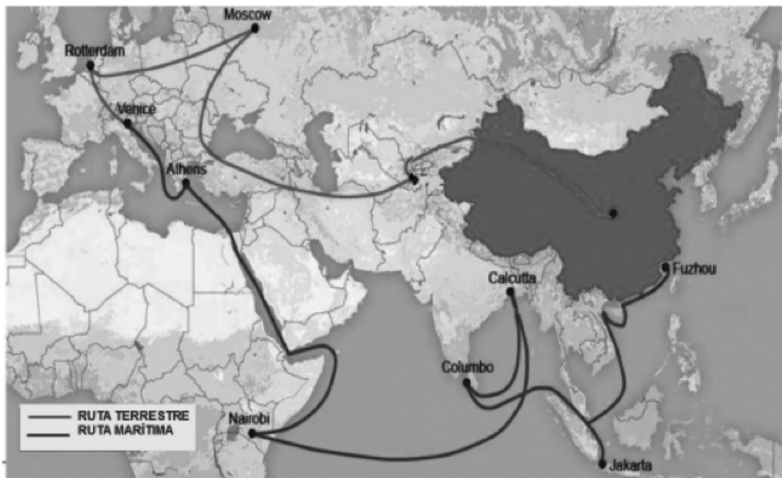


Figura 2. Las nuevas Rutas de la Seda.
Fuente: Xinhua. Elaboración propia

El problema de este diseño tan ambicioso es que se trata de un arriesgado «juego de suma cero», en el que, junto con los chinos, convergen y compiten los intereses de los Estados Unidos, Rusia, India y Japón y en el que sus esferas de influencia se solapan, superponen y, en ocasiones, colisionan. De ahí que, con vistas a prevalecer en una región sumamente inestable, China trataría de eclipsar a las otras potencias a través de una política activa de grandes inversiones en infraestructuras y en aprovechamiento de sus recursos energéticos, buscando convertirse en el actor más influyente y poderoso de la zona en detrimento de sus competidores.

Segunda línea de acción estratégica: la alianza con Rusia

Una segunda línea geoestratégica china iría dirigida a condicionar, en su beneficio, las relaciones con su vecino ruso del norte. Aunque ambos países proclaman regularmente la existencia de una identidad bilateral de intereses, un análisis más detenido contradice esta visión tan idílica. Para Rusia, las regiones de Siberia y el Asia rusa constituyen una zona crítica de responsabilidad estratégica sometida a una presión demográfica y económica creciente por parte de su vecino del sur. Hay que tener en cuenta que en el norte de China habitan más de cien millones de ciudadanos de etnia han, mientras que en la Siberia oriental apenas viven seis millones de rusos, una cifra que, además, está decreciendo. Este gradiente demográfico tan acentuado beneficia en el medio y largo plazo los intereses chinos en detrimento de una Rusia en declive. Más temprano que tarde, los chinos serán mayoritarios también en esa inmensa región, de manera que solo el poder militar ruso, fundamentalmente el nuclear, será capaz de impedir la aparición de una actitud reivindicativa china sobre unos territorios que, durante siglos, han estado sometidos a su influencia. De ahí que China, consciente de que el tiempo corre a su favor, considere que, por razones estratégicas, la mejor forma de garantizar que los recursos económicos de esta región, sobre todo los energéticos, se encaminen hacia ella y no hacia el oeste

europeo, o hacia los países vecinos de Japón y Corea, es, precisamente, manteniendo a Rusia estable y aliada.

Ahora bien, las relaciones chino-rusas contradicen la lógica geopolítica de la competencia natural entre potencias vecinas y se basan exclusivamente en la aceptación por ambas de una política pragmática fundamentada en los intereses económicos comunes y en la necesidad de contrapesar a los Estados Unidos como potencia dominante en Asia y en el mundo. Pero, en este juego geoeconómico, China tiene mejores bazas. No se trata solo de que, en caso de conflicto, a China le resultaría relativamente fácil cortar los lazos de Moscú con Siberia, sino que, además, China estaría en condiciones de imponer precios favorables en petróleo y gas, dada la dificultad que tiene Rusia para hacer salir estos recursos siberianos hacia mercados alternativos.

La realidad es que la relación entre ambas potencias está cada vez más descompensada en favor de China debido al diferencial creciente entre sus capacidades económicas y decreciente en cuanto a su potencial militar. De ahí que, durante los próximos años, China podrá mantener frente a Rusia una cómoda política dual basada, por una parte, en la exigencia de facilidades de acceso e inversiones en los recursos naturales siberianos y en la compra de armas avanzadas, pero también en la disuasión que le proporciona su creciente poder militar.

Puede, por tanto, decirse que la actual comunidad de intereses estratégicos de China y Rusia tiene un carácter coyuntural y antinatural que se mantendrá vigente en tanto en cuanto China no sea capaz de lograr la paridad en términos geopolíticos con los Estados Unidos. Se trataría de una situación clásica de lo que un realista como Mearsheimer llama «equilibrio externo» en su obra *La tragedia de la política de las grandes potencias*, una situación en la que dos Estados, China y Rusia, establecen una alianza defensiva que los ayude a contener lo que ellos entienden como un adversario expansivo y peligroso. La suma de los potenciales nacionales de China y Rusia incrementaría las probabilidades de confrontar a los Estados Unidos como potencia dominante, al tiempo que también lo hace la posibilidad de que la disuasión combinada de ambas potencias funcione. Como afirmara un general francés al término de la I Guerra Mundial, «desde que he visto

cómo funcionan las alianzas, he perdido algo de mi admiración por Napoleón», un líder que siempre luchó en solitario contra las alianzas para, al final, terminar perdiendo frente a una de ellas (Neilson y Prete Roy, 1983: VII).

Sin embargo, aunque la alianza ente ambas potencias asiáticas ha sido impulsada principalmente por Rusia, el desequilibrio creciente entre ambos aliados y la debilidad en la identificación de intereses comunes en temas como la gestión del entorno asiático, la promoción de la democracia, las intervenciones exteriores o los derechos humanos harán que no pase mucho tiempo antes de que Pekín use a Moscú para sus propios propósitos. No será un proceso fácil, y ni siquiera podemos asegurar que sea pacífico, dado que la geoestrategia rusa para los próximos años, impulsada por su presidencia, se orienta hacia la recomposición del espacio postsoviético.

Resulta evidente que Rusia carece de los medios suficientes, principalmente económicos y humanos, para lograrlo y que, en las próximas décadas, probablemente solo podrá aspirar a conservar los territorios incluidos en el actual Estado ruso y, como mucho, a refederar su extranjero más inmediato. Ahora bien, un diseño geopolítico tan ambicioso le coloca en rumbo de colisión con una China emergente cuyo potencial geopolítico crece en la misma proporción en la que disminuye el ruso. Lo lógico es que, tarde o temprano, Rusia tendrá que reevaluar sus prioridades estratégicas y buscar una alianza con otras potencias, preferentemente los Estados Unidos y, en menor medida, Europa, que le sirvan para reequilibrar el creciente poder de una China llamada a convertirse en el hegemón regional en Asia.

Tercera línea de acción estratégica: el dominio del mar de la China

La tercera línea de actuación estratégica china estaría dirigida hacia las aguas del mar de la China y de los océanos Pacífico e Índico, donde estaría desarrollando una geopolítica expansivo de carácter mucho más agresivo. La ambición china de crear un anillo de seguridad

—«Collar de Perlas»— en su zona marítima oriental y un colchón de influencia terrestre al sur supone enfrentarse con los Estados Unidos, además de con otras potencias regionales, como son la India y Japón e incluso con potencias menores, como Corea del Sur, Filipinas, Vietnam o Indonesia.

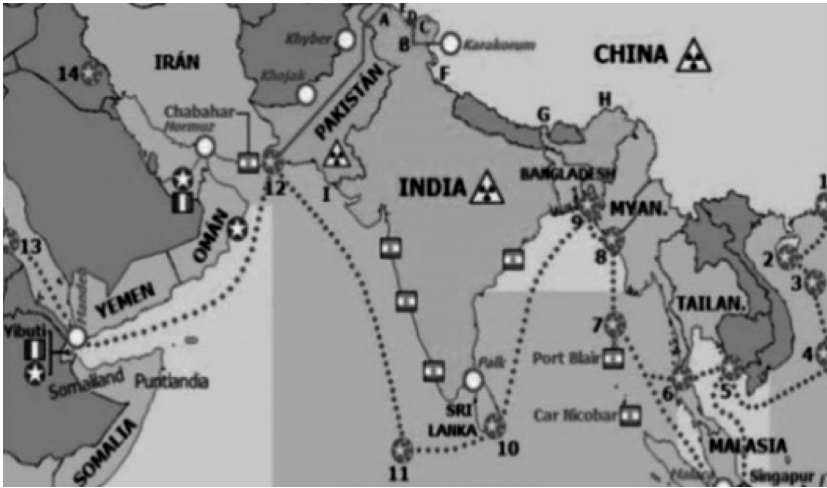


Figura 3. El Collar de Perlas chino
Fuente: <https://guillermosantacruz.com/>

En esta región, China se habría convertido en una potencia revisionista, en los términos expresados por Robert Kagan (2017), que cuestionaría el *statu quo* imperante en Asia-Pacífico desde el final de la II Guerra Mundial basado en la supremacía de los Estados Unidos como principal actor regional. La concepción geopolítica norteamericana, establecida desde los tiempos de Mahan, que preconiza el control de las costas opuestas, exige la existencia de países aliados o, al menos, no hostiles a la presencia norteamericana en las costas orientales de Asia. Esta visión se vería ahora cuestionada por una China que, carente de una capacidad militar equivalente a la norteamericana, habría diseñado una eficaz estrategia anti-acceso/denegación de área (AA/DA), eminentemente militar, cuya finalidad última sería desplazar a los Estados Unidos como hegemon regional.

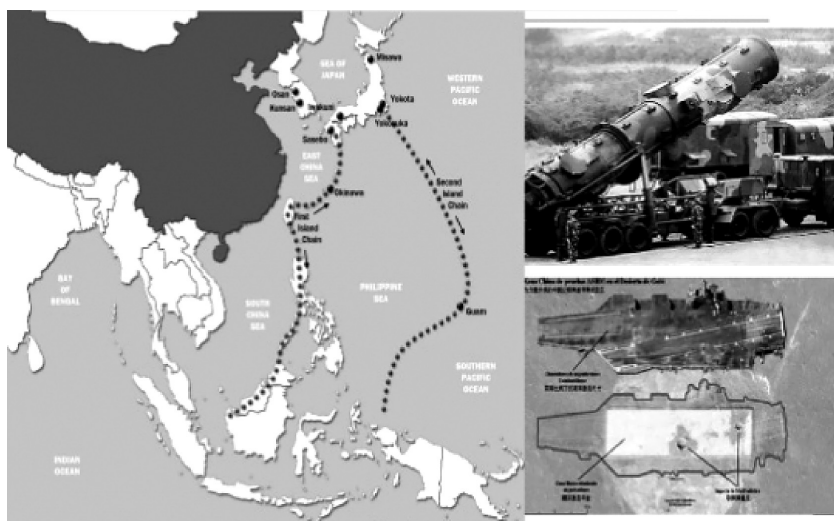


Figura 4. Estrategia AA/DA en el mar de China.

Fuente. Elaboración propia

Separada de las aguas azules oceánicas por dos cinturones de islas (el que conecta Japón con Taiwán y con Filipinas y Borneo, en primer lugar, y la conexión Japón-Marianas-Guam-Palaos-Papúa Nueva Guinea, en segundo), la geoestrategia china pasaría ahora por expulsar a los norteamericanos más allá del segundo cinturón de islas, defendiendo para ello los mares intermedios, negando el paso a las fuerzas norteamericana externas y abriendo a sus flotas la posibilidad de salir libremente al Pacífico Central y el océano Índico. Los misiles balísticos antibuque y las bases en el mar del Sur de China constituirían la punta de lanza de la ecuación estratégica. A estas tres líneas de acción estratégicas hay que sumar la determinación china recogida en su ley antisección de 2005 de oponerse a la secesión de Taiwán de China o, en otras palabras, disuadir un mayor movimiento de Taiwán hacia la independencia.

Las acciones disuasivas chinas en el mar del Sur de China, que incluyen la expansión de las instalaciones en los arrecifes ocupados por China, suponen una escalada que aumenta la tensión geopolítica en la región. En cuanto al problema de Taiwán y su eventual reunificación con China, la solución hay que contemplarla en el largo plazo como una

tendencia inevitable a medida que China se vaya fortaleciendo económica y militarmente en un proceso que ha venido a denominarse de «rejuvenecimiento nacional».

¿Se puede contener a China?

Estas tres líneas de acción estratégicas de China muestran, al menos desde la lógica de los postulados geopolíticos del realismo más ofensivo, que, si China sigue creciendo, tarde o temprano terminará por dominar Asia de la misma manera que los Estados Unidos terminaron por dominar el hemisferio occidental imponiéndose a los europeos. De lograrlo, China intentaría convertirse en un hegemón global, siguiendo igualmente el ejemplo norteamericano. Ahora bien, esta concepción expansiva del poder nacional agudiza el llamado «dilema de seguridad» que preconiza que las medidas que toma un Estado para aumentar su propia seguridad normalmente terminan por reducir la seguridad de otros Estados. Es decir, que lo que China entiende como medidas defensivas sus vecinos lo ven como una actitud ofensiva.

Por ello, lo lógico es que, si asumimos que los Estados son actores racionales cuyo principal interés estriba en sobrevivir, los vecinos geográficos, incluidos Corea del Sur, Japón, Vietnam, Filipinas, India y, finalmente, Rusia, se unirán a los Estados Unidos en una estrategia proactiva cuya finalidad última sería la contención de China. Este país, a su vez, también buscará en países como Pakistán reforzar su propio potencial geopolítico para evitar verse desbordado por una alianza hostil.



Figura 5. Estrategia de contención frente a China.

Fuente. Elaboración propia

En el caso de Japón, una potencia regional autocontenida por su historia y sometida a una grave crisis demográfica y de crecimiento, su geopolítica se basa tradicionalmente en la alianza con los Estados Unidos en el entendimiento de que, delegando en los norteamericanos las responsabilidades de seguridad, se favorecen sus propios intereses. Ahora bien, el temor creciente a una China cada vez más poderosa va a obligar a Japón a repensar su política de defensa buscando en el rearme —y quizá en la nuclearización— reforzar su seguridad, al tiempo que recupera el peso geopolítico perdido desde la II Guerra Mundial.

Por el contrario, la India constituye una potencia emergente cuyos intereses económicos e impacto cultural en varios continentes reflejan un potencial nacional en auge. Aunque en términos geopolíticos la India no es comparable, hoy por hoy, a China, si nos atenemos a la «ley de los grandes números» que indica que el peso de un Estado es proporcional a su importancia demográfica, la diferencia entre ambas potencias está llamada a acortarse en los próximos años. La India se beneficia de una población creciente que, en el 2050, se espera alcance los 1700 millones, superando largamente a la de China, condenada a sufrir los efectos catastróficos de las políticas coercitivas sobre la natalidad de las últimas décadas.

La consecuencia será una disminución de la brecha de potencial geopolítico entre ambos países y, posiblemente, un aumento de la influencia estratégica de la India en su entorno regional, a medida que los pesos de la balanza demográfica entre ambos países se inviertan y el diferencial económico se reduzca. Ello permitirá a la India aplicar una estrategia de contención dirigida hacia China que pasaría por emular sus prácticas económicas en Asia Central y Meridional, donde también tiene intereses propios.

Ahora bien, carente de una potencia naval equiparable a la de China y sin recursos para conseguirlo en un tiempo razonable, la India no puede por sí sola convertirse en un proveedor de seguridad para los países marítimos del Asia Oriental. Para ello necesitará establecer alianzas geopolíticas con otras potencias regionales, principalmente, los Estados Unidos y Japón, pero también Corea de Sur, Vietnam, Singapur, Indonesia o Filipinas, con vistas a crear un cordón de seguridad alrededor de China.

Siguiendo esta lógica, es posible que, en algún momento más o menos futuro, algunos de estos Estados u otras pequeñas potencias asiáticas, cuyo potencial geopolítico no es en ningún caso suficiente para compensar el de China, entiendan que este país puede resultar el gran vencedor de la gran partida geopolítica que se está conformando en Asia y que las garantías norteamericanas pueden no bastar para inclinarles a asumir los riesgos de una estrategia de compensación que sirva para contener a China. En estos casos, estos Estados podrían optar por una estrategia del débil frente al fuerte que pasaría o bien por el apaciguamiento del coloso asiático, o bien por sumarse al carro del vencedor, en la creencia de que este, al final, será generoso.

El célebre *dictum* de Tucídides de que «los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben» (*apud* Strassler, 1998: 352) reproduce con toda crudeza la esencia de esta estrategia tan realista como ingenua, que, en el caso de China, se basaría en la premisa de asumir que su conducta agresiva en espacios geográficos contenidos como el mar de la China se debería a una percepción intensa de su vulnerabilidad estratégica, por lo que las cesiones en su favor reducirían la misma y, por tanto, eliminarían cualquier excusa para la confrontación. En es-

tas circunstancias, el colocarse «a remolque» de China se convierte en el comportamiento principal y más sensato de los Estados, dado que garantiza ganancias para todos, incluidos los perdedores, al tiempo que evita poner en riesgo la seguridad de cualquiera de ellos.

Aunque los Estados nunca pueden estar seguros sobre las intenciones de los otros, la realidad es que, al final, los vecinos de China que adoptasen esta postura terminarían por hacer concesiones excesivas, lo que inclinaría la balanza de poder todavía más en su favor y la incentivaría a plantear nuevas demandas. De esta manera, maximizando la brecha de poder nacional con los otros Estados de la región, China se aseguraría de que ningún Estado en Asia dispusiera de los recursos suficientes para amenazarla o confrontarla. Cuando ello ocurriera, una China convertida en hegemon regional sería tan poderosa como para dictar coercitivamente los límites de conducta aceptables para el conjunto de los Estados asiáticos.

Conclusiones. Una nueva doctrina Monroe china para Asia

Nos encontramos en un periodo de emergencia acelerada de una China cada vez más poderosa que busca la reorganización de su espacio geopolítico con la expulsión de los Estados Unidos de la región de Asia-Pacífico y su consolidación como potencia dominante. Se trataría de reformular una versión china de la doctrina Monroe pero aplicada a una Asia convertida en su «patio trasero». Con un entorno externo generalmente favorable, China es consciente de que su poder nacional, su competitividad económica y su capacidad de resistencia al riesgo están aumentando notablemente, proporcionándole una posición de seguridad nacional y de influencia internacional cada vez más fuerte. Por otra parte, el proceso de modernización militar a largo plazo en el que está inmerso desde hace dos décadas el Ejército de Liberación del Pueblo le ha ido convirtiendo en una fuerza militar capaz y creíble para proteger los intereses fundamentales de una China que, en alguno momento de mediados de este siglo, habrá superado a los Estados Unidos en tér-

minos de poder nacional y será capaz de dictar las reglas que conformarán, *China way*, el orden internacional. No será un proceso rápido ni necesariamente pacífico, pero sí pragmático y extraordinariamente inteligente que seguirá la dirección estratégica que puso en marcha el padre del «milagro económico chino», Deng Xiaoping, cuando afirmaba que China debía «esconder sus capacidades y ocultar sus tiempos, pero, mientras, ir haciendo cosas» (*apud* Bikiang, 2005); es decir, China debía evitar verse envuelta en conflictos internacionales tanto como fuera posible, pero sin perder de vista su objetivo de dominar Asia, toda vez que esta región estaría llamada a convertirse en el centro de gravedad de la geopolítica mundial.

La historia nos indica que, en el auge de las grandes potencias, lo normal es convertirse primero en una potencia regional dominante antes de llegar a serlo global. El Imperio británico sería una excepción a esta regla y puede que China, y quizá la India, también. Es posible que nos encontremos actualmente en un mundo multipolar imperfecto donde una potencia hasta ahora dominante, los Estados Unidos, estaría siendo cuestionada por otras menores, principalmente, China y, en menor medida, Rusia, lo que proporciona buenas oportunidades para el enfrentamiento entre potencias en las que el poder está distribuido desigualmente. En este contexto, una potencia emergente como China podría llegar a la conclusión de que le resultaría favorable —y conveniente— iniciar guerras contra potencias menores, simplemente porque puede ganarlas. Es más, incluso en el caso de que piense que no es así, tiene bastantes posibilidades de conseguir sus fines mediante políticas coactivas, siempre que haga una evaluación correcta de sus posibilidades de éxito y no caiga en groseros errores de cálculo.

Ahora bien, en el medio plazo, y a medida que China se vaya asentando como una nueva superpotencia, lo más probable es que veamos aparecer un nuevo orden global con dos potencias dominantes, China y los Estados Unidos, y una serie de potencias menores que orbitarán en torno a ellas formando coaliciones que mantengan el equilibrio y eviten que la competencia por el liderazgo, termine por convertir a cualquiera de ellas en hegemónica (Pardo de Santayana, 2017). Mientras los Estados más débiles tengan interés en que nadie gane, el sistema favorecerá el equilibrio.

En este sentido, China y los Estados Unidos seguirán comportándose como Estados soberanos, pero también intensamente dependientes, lo cual significa que no podrán hacer lo que quieran y tampoco dejar de influirse el uno al otro. El destino de cada uno de ellos dependerá de la respuesta que proporciona a las acciones del otro, por lo que el equilibrio vendrá dado por la forma en que cada uno de ellos imita, o antagoniza, el comportamiento del otro.

Por ello, lo más probable, y deseable, es que el esfuerzo por maximizar su interés nacional en un contexto de intensa interdependencia, al tiempo que competición, entre China y los Estados Unidos, empuje a ambas potencias a asumir un mayor compromiso en la gestión de los asuntos colectivos. Cuanto mayor sea la interdependencia entre estas dos potencias, más probable es que estas busquen actuar en beneficio del sistema, aunque ello suponga una mayor participación en su gestión y una mayor interferencia en los asuntos de los Estados más pequeños. No se trata de que se pongan de acuerdo en decidir el rumbo que debe tomar el mundo, sino de que acepten la necesidad de llegar a acuerdos razonables en la gestión de los asuntos globales a medida que el sistema camine hacia la bipolaridad. Si no están dispuestos a hacerlo, la competencia a ultranza, que puede llevar incluso a la guerra, se convertirá en la característica fundamental de un sistema internacional que se habrá vuelto más anárquico.

En un mundo en el que, como dice Robert Kaplan, «la geografía ha vuelto para vengarse», será necesario que China tenga una noción precisa de los cambios que se están produciendo en el entorno internacional y de su propio papel en el mundo. De esta manera, la adecuada valoración de la correlación de fuerzas con las otras potencias, principalmente, los Estados Unidos, y su cada vez mayor poder e influencia en los asuntos globales deberían impulsarle a buscar el equilibrio estratégico del sistema internacional de manera que se evite la escalada y se prevenga una confrontación militar de consecuencias catastróficas para China y para el mundo.

Bibliografía y webgrafía

- KAGAN, R. (2017), «Backing Into World War III», en *Foreign Affairs* (6 de febrero).
- KAPLAN, R. (2012), *Revenge of Geography: what the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Nueva York: Random House.
- NEILSON, K. y R. A. PRETE (eds.) (1983), *Coalition Warfare: an uneasy accord*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- STRASSLER, R. (ed.) (1998), *The landmark Tucidides: a comprehensive guide to the Peloponesian War*. Nueva York: Simon y Schuster.
- MEARSHEIMER, J. J. (2014), *The tragedy of great power politics*. Nueva York: W.W. Norton y Company Ltd.
- WALTZ, K. (1979), *Theory of international politics*. Nueva York: McGraw Hill.
- _____ (2008), *Realism and International Politics*. Nueva York: Routledge.
- BIJIAN, Z. (2005), «China's Peaceful Rise», *Foreign Affairs*, 89 (septiembre-noviembre).
- PARDO DE SANTAYANA, J., «La geopolítica ha llegado para quedarse» (documento de análisis 06/2017). IEEE, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA06-2017_Vuelta_Geopolitica_JMPSGO.pdf> (última consulta el 31 de enero de 2017).

4. La península coreana y la amenaza nuclear





EL OBJETIVO DE LA REUNIFICACIÓN COREANA: MÉTODOS, DESAFÍOS Y EXPECTATIVAS

ALFONSO OJEDA

Universidad Complutense de Madrid.
Director del Centro Español de Investigaciones Coreanas (CEIC)



La división de Corea fue ejecutada al finalizar la II Guerra Mundial sin consultar a la propia población coreana. Este dato histórico reviste gran importancia, porque ningún coreano es responsable de la separación, aunque los propios coreanos saben que se convertirán en los verdaderos protagonistas de la futura reunificación. No se va a permitir, pues, interferencias extranjeras en el proceso de unificación entre el Norte y el Sur¹.

De manera paralela, también los europeos nos encontramos embarcados en un proceso de construcción cuyo final será la unificación europea, es decir, la creación de los Estados Unidos de Europa. Sin embargo, nosotros tenemos una historia nacional distinta y a veces antagónica. Los diferentes países europeos mantienen lenguas diferentes y han forjado culturas diferentes. Todos estos obstáculos —que los europeos consideran más bien una riqueza cultural— no aparecen en la península coreana. Allí se comparten afinidades étnicas, lingüísticas, históricas y culturales. Existen, en consecuencia, numerosos lazos comunes y de fraternidad entre ellos. Las discrepancias aparecen más bien en los ámbitos de la política y economía. Pese a ello, hay que ser optimista respecto al proceso de reunificación coreana, si bien conviene armarse de prudencia y no aventurar una fecha exacta para ejecutar la esperada reunificación nacional.

Convendría recordar que todavía no han cicatrizado los devastadores efectos de la guerra coreana desencadenada en 1950. Las dos Coreas se involucraron en una despiadada guerra fratricida, dejando un sedimento de amargura y hostilidad aún perceptible en los coreanos de los dos lindes fronterizos. Debemos añadir también el clima de guerra fría

1 Un estudio básico que nos permite profundizar en los problemas y expectativas de la península coreana se encuentra en Eunsook Yang, *Corea: Historia de un proceso de reunificación*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2007.

que aún pervive en el perímetro coreano. Cada Gobierno, tan celoso de su respectiva seguridad interna, sabe que ciertos movimientos hacia la reunificación, aparentemente alentadores, pueden minar el propio sistema político y económico. De ahí que este largo proceso aparezca salpicado de cautelas, movimientos sinuosos, avances y retrocesos.

¿A través de qué método puede realizarse la reunificación? Se ha debatido mucho sobre esta pregunta, ya que parece importante buscar un método reunificador que sea positivo, viable, eficaz y, en la medida de lo posible, moderado en sus costes políticos y económicos.

Los propios coreanos del Norte y del Sur han previsto distintos proyectos². El primer dirigente norcoreano, Kim Il Sung, propuso crear la llamada República Confederal de Koryo. El sistema político (comunista en el Norte, capitalista en el Sur) no sufriría alteración alguna. Para el dirigente Kim, el nuevo Gobierno resultante de la unificación estaría compuesto por un número igual de delegados norcoreanos y surcoreanos. Posteriormente, hablaría de la futura Corea como «una nación, un Estado con dos sistemas y dos Gobiernos».

Frente a esta fórmula reunificadora, que será o no compartida, todos los coreanos rechazan el uso de la fuerza armada como instrumento de unificación. Ellos conocen el doloroso capítulo de la guerra fratricida desde 1950 a 1953 y nadie desea repetir la tragedia, porque supondría la destrucción de la propia península. Resulta positivo que hasta la Constitución de la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) acepte la reunificación por medios pacíficos.

También los políticos surcoreanos han introducido en este debate fórmulas reunificadoras que merecen ser objeto de estudio. No pocos presidentes surcoreanos han contribuido con sus aportaciones personales a la búsqueda de fórmulas o métodos para alcanzar la unidad. Personalmente, estimo que la República de Corea (Corea del Sur) debería

2 Un estudio más detallado de los primeros proyectos de unificación en Alfonso Ojeda, «Hacia un nuevo modelo de relaciones intercoreanas», en Alfonso Ojeda, Álvaro Hidalgo, Ernesto de Laurentis, *Corea frente a los desafíos del siglo XXI*. Madrid, CEIC, 2001, pp. 51-67.

adoptar, mediante consenso nacional, una única fórmula que se mantenga a lo largo del tiempo y con independencia del criterio personal de cada presidente. Así se ofrecería más fuerza, coherencia y duración a las demandas surcoreanas. En cualquier caso, conviene recordar algunas aportaciones políticas al proceso. Todos los presidentes surcoreanos han diseñado sus particulares políticas reunificadoras, si bien se conserva cierta convergencia en sus presupuestos básicos: paz, cooperación y negociaciones mutuas. El presidente Chun Doo-hwan ejecutó su política sobre la base del reconocimiento mutuo y la no interferencia en asuntos internos. Posteriormente, el presidente Roh Tae Woo habló de una especie de Commonwealth o Comunidad Nacional Coreana. Conviene detenerse ahora en la fórmula del presidente Kim Dae-jung, porque aportaba algunas dosis de realismo y pragmatismo. Kim rechazó la reunificación instantánea, es decir, la rápida reunificación mediante absorción del Norte en beneficio del Sur.

Corea del Norte debe tranquilizarse al pensar que va a existir cierta equidad y reciprocidad en el proceso hacia la unidad. A pesar de todo, no hay que descartar la unificación mediante rápida absorción si el régimen norcoreano se derrumba y cae inerme en el regazo de Seúl. En tal caso, Seúl tendrá que ejecutar una reunificación acelerada, que resultará muy problemática, pues el contribuyente surcoreano tendrá que pagar los cuantiosos costes del proceso y se crearán grandes focos de inmigración descontrolada hacia el Sur.

En resumen, la política reunificadora deberá beneficiar a ambas partes. Se trataría de negociar lo que los anglosajones llaman una «win-win policy».

Algo similar perseguía la política de compromiso o «sunshine policy» del presidente surcoreano Kim Dae-jung, pues logró aumentar las relaciones económicas bilaterales, reducir las tensiones intercoreanas y dedicarse a aspectos humanitarios. La valoración de esta política debe ser positiva, ya que se consiguió celebrar una Cumbre Presidencial en Pionyang entre los días 13 a 15 de junio de 2000. Como fruto de las conversaciones directas entre Kim Dae-jung y el líder norcoreano Kim Jong-il fue la firma de una declaración conjunta basada en la colaboración para resolver cuestiones humanitarias, el diálogo político y social,

así como la cooperación económica. Pero los ciudadanos surcoreanos se sintieron un tanto engañados. Después de ofrecer tanta colaboración económica a Pionyang, el régimen comunista desarrolló un programa nuclear secreto que en buena medida se enfrentaba a la estabilidad de toda la región asiática. La política del presidente surcoreano Roh Moo-hyun modificó ligeramente esta política introduciendo nuevos elementos de reciprocidad, equivalencia y mayor dosis de realismo.

Siguiendo con las políticas surcoreanas, la Administración de Park Geun-hye buscó el máximo impulso a la cooperación intercoreana en distintos ámbitos, incluida la seguridad regional, sin olvidar el desarrollo de vínculos económicos y empresariales. Pero el aspecto más interesante de esta política es el protagonismo que se otorgaba a Corea del Norte en los programas de cooperación. A través del diálogo y del compromiso mutuo, se le permitía colaborar activamente en los llamados «canales participativos» (en bienestar, protección del medioambiente y en ámbitos culturales).

El actual presidente surcoreano, Moon Jae-in, diseñó las líneas maestras de su política unificadora en una conferencia celebrada en la Fundación Korber de Alemania³. La paz y la cooperación deben basarse en la confianza mutua. Moon no pretende el colapso de Corea del Norte ni persigue un sistema rápido de unificación a través de la absorción del Norte en beneficio del Sur. Según el presidente Moon, la unificación es un proceso donde las dos partes han de apostar por la coexistencia y la coprosperidad. Para ello es necesario diseñar un «nuevo mapa económico en la península coreana» que conecte el Sur con el Norte mediante un «cinturón económico» que facilite la cooperación y los intercambios, de manera que sea posible el establecimiento de una comunidad económica intercoreana.

Moon tiene una visión mucho más dialogante que la ofrecida por el Gobierno anterior y su visión de las relaciones bilaterales no se encuentra tan condicionada por la política del presidente norteamericano, Donald Trump. Es de prever que los Gobiernos norcoreano y surcoreano

3 Véase el *Korea Herald* de 7 de julio de 2017.

intenten ahora buscar una vía para la distensión política, que se puede ver acompañada de fórmulas tendentes a la negociación, reconciliación y cooperación bilateral. No es previsible alcanzar resultados de gran relevancia a corto plazo, ya que la imprevisible política norcoreana, lejos de circular en línea recta, se ha acostumbrado a moverse más bien en espiral, amenazando con cambiar de rumbo ante cualquier circunstancia o provocación que alimente la épica de resistencia frente al «enemigo exterior». Por todo ello, conviene ser muy cauteloso a la hora de analizar los avances o logros que las dos partes alcanzan en beneficio de toda la península coreana.

¿Cuál será el modelo más adecuado de reunificación? Se trata de una cuestión difícil de responder, ya que resulta difícil encontrar algún tipo de acuerdo entre Pionyang y Seúl. Ahora bien, es evidente que no sirven los modelos extranjeros de reunificación nacional.

La reunificación alemana resultó excesivamente costosa, fue ejecutada de manera deficiente y, además, recibió una ayuda financiera extraordinaria de la Unión Europea. Las dos Alemanias estaban económicamente mejor situadas que las dos Coreas. Por lo demás, no lucharon entre sí. Ellas no combatieron en una guerra civil como, por desgracia, sucedió en suelo coreano. En realidad, la guerra coreana ha originado, junto al clima de guerra fría, un sentimiento de tensión y hostilidad a ambos lados del paralelo 38 que va a resultar arduo de superar. Por otro lado, antes de consumarse la unidad germana han existido muchos años de cooperación entre estos vecinos. Gracias a ello se ha facilitado también el acercamiento definitivo entre los propios alemanes.

Dejando al margen otros modelos de reunificación, como el vietnamita, que se ejecutó a través de una absorción fundamentada en la conquista militar, tampoco resulta recomendable seguir el ejemplo de la reunificación entre China y Hong Kong. El planteamiento chino de «un país, dos sistemas» puede interesar a Pionyang, pero nunca a Seúl. En Hong Kong se permite desarrollar la economía libre de mercado y un Gobierno más o menos democrático, pero las fuerzas armadas y la gestión de las relaciones exteriores corresponden exclusivamente a Pekín. No conviene, pues, trasplantar el sistema chino porque Hong Kong es

un pequeño territorio, sin peso en la política internacional, y su historia está vinculada durante largos años al colonialismo británico.

De seguir el ejemplo de «reintegración» chino, ¿qué parte de Corea renunciaría a su ejército? ¿Cómo es posible que dos sistemas económicos contrapuestos coexistan sin dificultades en toda Corea? Ni siquiera Taiwán desea seguir la experiencia unificadora entre China y Hong Kong o Macao.

Pese a tanta incertidumbre, algunas cuestiones parecen evidentes.

En primer lugar, Seúl y Pionyang renuncian a conseguir la unidad nacional por medio de la fuerza o por la violencia armada. El régimen norcoreano debe renunciar de manera real y comprobable a la amenaza nuclear y a su programa de misiles balísticos que amenazan no solamente la seguridad de la península coreana, sino también la estabilidad del Sudeste Asiático. Su nueva ideología militarista, denominada «Songun», tiene que dejar paso a una política de paz y reconciliación. Claro está, Corea del Sur y su principal aliado —los Estados Unidos de América— deben ofrecer garantías suficientes y verificables para asegurar que Corea del Norte no será atacada bajo ningún concepto o provocación. La comunidad internacional se convertiría en garante de este compromiso de paz y no intervención al ofrecer evidencias de que el régimen de Kim Jong-un no será atacado, ni siquiera desestabilizado desde el exterior. Y, como primera medida de confianza, Estados Unidos tendrá que retirar su presencia militar del territorio surcoreano. Si Pionyang renuncia a la «disuasión nuclear» deberá recibir compensaciones militares, políticas y económicas, como ya se intentó en el pasado merced al Acuerdo Marco de Ginebra (1994) y la creación de la Organización para el Desarrollo Energético en la Península Coreana (KEDO)⁴. El proyecto, que se convirtió en la mayor esperanza de paz, reconciliación y cooperación en la

4 El vicepresidente de KEDO, Young-Mok Kim, explicó la composición, fines, políticas y desenlace del KEDO en su artículo «The North Korean Nuclear Development: KEDO's Role and Failure», en Alfonso Ojeda y Álvaro Hidalgo (eds.), *North Korea and Regional Security (Corea del Norte y la seguridad regional)*. Madrid, Verbum, 2006, pp. 85-95.

península coreana desde el final de la II Guerra Mundial, fracasó por la desconfianza, provocaciones y temores de unos y otros.

Volviendo a los requisitos que deben verificarse para cambiar el clima de tensión y hostilidad, en segundo lugar, y previamente a cualquier negociación, deberá intensificarse la cooperación económica para reducir las diferencias de rentas entre el Norte y el Sur. Pionyang debe desprenderse del lastre militarista que frena su progreso económico. Según datos que se han dado a conocer sobre las partidas presupuestarias destinada a la República Popular Democrática de Corea publicados por el periódico *Rodong Simún* en marzo de 2016, los gastos de defensa se elevan al 15,8 %, mientras que la industria solamente recibe el 4,8 %. A ello hay que añadir unas fuerzas armadas con más de un millón de soldados y una fuerza de reservistas dispuesta a tomar las armas que es seis veces superior al ejército convencional. Aun cuando la propaganda norcoreana insista en que el ejército realiza también labores de carácter humanitario, y hasta económico, salta a la vista que numerosos jóvenes no pueden incorporarse a la actividad laboral productiva hasta transcurridos largos años de servicio militar. Con esa política económica es imposible suministrar unos niveles mínimos de prosperidad a la nación.

Ya se han ensayado planes de cooperación económica en el campo de las infraestructuras básicas, especialmente en las carreteras y ferrocarriles, así como en la creación de empresas mixtas, especialmente, en los sectores donde el Norte y el Sur son complementarios. Un campo necesitado de cooperación es la promoción e intercambio de experiencias científicas de carácter no militar. La reciprocidad puede ser el eje sobre el cual giren los proyectos de investigación conjunta y de transferencia tecnológica.

También resultará oportuno intensificar los contactos entre la población civil de las dos Coreas en los ámbitos social, cultural, educativo, deportivo o sanitario. Tarde o temprano las dos diplomacias intentarán coordinarse a la hora de presentar proyectos comunes ante ciertos organismos internacionales. Así se dará una mejor imagen de cohesión, unidad y espíritu de equipo. Una cuestión que causa estragos en los sentimientos de la población coreana es la separación de familias coreanas a causa de la división de la Península y la imposibilidad de

franquear la frontera para visitar a sus parientes de uno u otro lado del paralelo 38.

Cabe proponer los siguientes campos donde se puede iniciar o incrementar la colaboración sociocultural:

- Estudios conjuntos relacionados con las distintas políticas culturales de la Corea tradicional. Este aspecto de la política cultural no crea fricciones en Corea del Norte. Al mismo tiempo, se pueden organizar eventos conjuntos en el teatro, música, baile, espectáculos circenses (los norcoreanos son consumidores expertos), arte gráfico y pintura, exhibiciones y ferias artísticas, etc.
- Coproducción de películas y programas de radio y televisión sobre contenidos «no sensibles».
- Planes conjuntos de salud y bienestar. Posibilidad de intercambio de médicos y hospitalización compartida de enfermos según las necesidades de cada parte. Estudios comunes relativos a la medicina tradicional coreana.
- Promoción de especialistas turísticos y de zonas urbanas y paisajísticas de interés común.
- Aumento de equipos deportivos que compitan conjuntamente en el escenario internacional.
- Hermanamiento de las dos capitales coreanas (Seúl y Pionyang) como símbolo de convergencia institucional en el ámbito local.

Por lo que concierne a la colaboración intercoreana en el campo internacional, las dos Coreas han mantenido una posición uniforme en cuestiones de interés común, como sucede con el medioambiente o la defensa de términos geográficos, por ejemplo, la denominación «mar del Este» frente a la actual «mar del Japón». Asimismo, los dos Gobiernos reconocen la soberanía coreana en los islotes de Dokdo (Takeshima, según la denominación japonesa).

En tercer lugar, hay que seguir intensificando las relaciones de amistad, cooperación y de seguridad en toda la península coreana. La cultura y la educación unen a los pueblos. Por ello, es necesario promover experiencias científicas y educativas conjuntas. En ese sentido,

convendría estudiar la posibilidad de crear una universidad intercoreana integrada por dos campus, uno localizado en el Norte y otro en el Sur. Dicha universidad ofrecería estudios comunes en materias políticamente no controvertidas, como Medicina, Ingeniería, Química, Farmacia, Veterinaria, Matemáticas, etc. Posteriormente, se ofrecerían estudios en Economía y, sobre todo, en Dirección y Administración de Empresas, ya que Corea del Norte necesita integrarse en el proceso de globalización y, por consiguiente, adquirir los conocimientos empresariales que se emplean en los países con economía libre de mercado.

En cuarto lugar, hasta que se alcance un único Estado bajo una bandera común, se permitirán periodos de transición a través de modelos políticos de convivencia provisional, como puede ser la Confederación o una débil Federación Coreana.

Por último, hay que preparar psicológicamente al contribuyente surcoreano, puesto que en él recaerá buena parte del coste económico que origine el proceso. Es de esperar que algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo o la Unión Europea muestren sus sentimientos de solidaridad aportando recursos financieros para que los costes de la construcción nacional puedan repartirse de forma más equilibrada.

Es importante no crear grandes expectativas en un aumento del nivel de vida norcoreano, al menos a corto y medio plazo, como consecuencia de la reunificación. Es muy probable que tengan que cerrarse numerosas industrias norcoreanas obsoletas y eliminar servicios sin rentabilidad económica ni social. Un sistema económico basado en una economía de mercado, por muy intervenida que se encuentre, debe asumir la tragedia del paro y el desempleo. Será necesario habilitar políticas que reduzcan las consecuencias del desempleo en unas familias norcoreanas acostumbradas a depender totalmente del Estado. Igualmente, será pertinente abordar planes que reduzcan el impacto de la frustración y el resentimiento de habitantes norcoreanos por no alcanzar a corto plazo el alto nivel de vida de los surcoreanos.

¿Cómo se percibe el proceso de reunificación por la comunidad internacional? Todos los países apuestan por una Corea pacífica y libremente unificada que proporcione seguridad y estabilidad al dinamismo

económico en Asia Oriental. Sin embargo, las discrepancias abundan cuando se trata de analizar los detalles concretos⁵. China, no puede oponerse a la unidad ya que se ha involucrado en planes propios de unificación con Macao, Hong Kong y, en la actualidad, con Taiwán. Sería incoherente apoyar procesos internos de unidad mientras que se opone a los de sus vecinos. Ahora bien, China rechaza una Corea unificada que sea favorable a los intereses norteamericanos. Pekín necesita una zona de aislamiento en su frontera oriental, ahora custodiada por su aliado norcoreano, que mantenga alejado a su principal rival en la cuenca del Pacífico.

Por su parte, Rusia tiene fronteras con Corea del Norte. Su influencia actual ha decrecido enormemente frente a su importante papel en la antigua URSS. Actualmente, Rusia desempeña el modesto papel de «convidado de piedra»⁶ en las conversaciones sobre paz y desnuclearización. Aun cuando apoye la unidad, es consciente de que la prosperidad de la península coreana va a causar un impacto en su subdesarrollado territorio asiático, único territorio huérfano de dinamismo, ya que se encontrará rodeado de grandes potencias económicas: China, Japón y la «gran Corea».

Ha llegado el momento de finalizar nuestras reflexiones. Me gustaría concluir con lo que en la ciencia política se denomina planteamiento funcionalista. Dado que es conveniente evitar una rápida reunificación, ahora es el momento de avanzar desde unos compromisos fáciles de aceptar hacia metas más complejas y ambiciosas. La primera meta consiste en alcanzar la reconciliación nacional. A continuación hay que mantener la paz, la seguridad y la desnuclearización de la península coreana. A partir de ese momento se hará más fácil incrementar la coope-

5 Véase, en tal sentido, Rafael Bueno, «La reunificación coreana y el juego de las grandes potencias», en Pablo Bustelo y Fernando Delage (coords.), *El nuevo orden internacional en Asia Pacífico*. Madrid, Pirámide, 2002, pp. 235-246.

6 En tal sentido véase José Ignacio Ortega Vasalo, «Influencia rusa sobre Corea del Norte: de Gran Hermano a convidado de piedra», en Alfonso Ojeda y Álvaro Hidalgo (eds.), *op. cit.*, pp. 153-167.

ración económica a través del comercio intercoreano, del aumento de las inversiones y de la ayuda humanitaria a Corea del Norte.

Una vez logrados esos objetivos, hay que seguir avanzando a través de los mecanismos de integración económica que se aplican en la actualidad. Me refiero a la creación de una zona de libre cambio o de libre comercio (Free Trade Area). Así se romperán las barreras internas al comercio intercoreano. Posteriormente, se podrá pactar una unión aduanera o arancelaria (Customs Union) entre el Norte y el Sur, estableciendo un arancel exterior común. El siguiente paso será la creación de un mercado común (Common Market) que garantice las llamadas libertades de circulación (mercancías, capitales, servicios y trabajadores). Cuando funcionen a la perfección estos mecanismos de integración económica, que deberá perfeccionarse con la creación de una unión económica y monetaria (Economic and Monetary Union), será más fácil aspirar a la fase final de la unión política.

Todo este proceso de convergencia económica, que culminará con la unidad política, deberá efectuarse a través de fases o etapas. El éxito en cada una de esas etapas previas proporcionará una mayor dosis de optimismo hasta alcanzar el objetivo final de la reunificación.

No seamos ingenuos al pensar que este proceso estará libre de problemas y obstáculos. Parece muy complicado desarrollar un marco económico bajo la coexistencia del comunismo y del capitalismo. Ni Corea del Norte quiere renunciar al comunismo ni Corea del Sur abandonará el capitalismo. Es probable, sin embargo, que Pionyang siga ampliando las zonas territoriales donde se permiten más libertades económicas. Las reformas económicas implementadas en Corea del Norte desde el 1 de julio de 2002 son positivas. Basándose en lo que el anterior líder norcoreano, Kim Jong-il, calificó en 2001 como «nueva forma de pensamiento», el país se ha embarcado en un plan de reformas económicas, desde la descentralización en la gestión económica, pasando por la fijación de precios basada en los factores reales de producción, la mayor autonomía en la gestión de actividades económicas, el aumento de salarios o la emergencia de los mercados en los sectores agrícola, ganadero o en la producción doméstica. Bien es cierto que las reformas económicas provocaron un ascenso de la inflación. Por lo demás, el país necesita au-

mentar y diversificar sus bienes de consumo, dotando a su economía de mayor competitividad e innovación. Asimismo, se echa en falta una mayor apertura económica al exterior. Sin embargo, todos los observadores políticos, incluso quienes más critican a Corea del Norte, reconocen que el nivel de vida de la población norcoreana es hoy día más elevado y más satisfactorio que hace una década.

Ha llegado el momento de refrenar cierta dosis de extremo optimismo que tanto engalanan ciertos expertos occidentales en sus análisis sobre la «pronta y repentina» disolución del régimen norcoreano. ¿Por qué se mantiene firme y seguro el sistema político y económico norcoreano mientras que otros se han disuelto al mínimo empuje desde el interior y exterior? Ni la URSS, los países comunistas del Este de Europa, la República Popular China, Vietnam, ni siquiera Cuba se han mantenido tan férreamente sujetos a sus fundamentos originarios como Corea del Norte. No solo con represión y propaganda puede mantenerse un régimen autoritario. Se necesita algún ingrediente de «legitimidad» que galvanice a la elite político-militar-burocrática, originando alguna suerte de convivencia entre gobernantes y gobernados. Corea del Norte mantiene rasgos peculiares que los hacen difícil de categorizar frente a otros países comunistas. Ya desde la lejana época monárquica sufrió invasiones e interferencias de potencias extranjeras. El fundador de Corea del Norte, Kim il Sung, luchó contra los invasores japoneses, posteriormente, contra una coalición internacional liderada por los Estados Unidos. A lo largo de más de medio siglo se ha alimentado un sentimiento épico de liberación nacional frente a las ambiciones de otros países. Hasta ahora las sanciones internacionales, tan severas y prolongadas como insólitas, no han tenido el menor impacto en la fortaleza del régimen. Aún más, han servido para consolidarlo. A todo ello se une la ideología confuciana, profundamente arraigada en la población coreana, que marca desde la Antigüedad un espíritu acrítico de sujeción jerárquica entre gobernantes y gobernados. Así se explica que la «dinastía roja de la familia Kim» haya transitado sin problemas sucesorios desde el abuelo (Kim Il-sung) al hijo (Kim Jong-il) y al nieto (Kim Jong-un). No es de extrañar en este contexto que la ideología neoconfuciana apueste por fortalecer las relaciones paterno-filiales (apoyo del padre y obediencia del hijo) en un contexto de relaciones dominadas por la armonía.

Según la ocasión lo requiera, la comunidad internacional deberá adoptar tanto la política de contención y la de compromiso de manera proporcionada, fijando unos límites que sean admisibles al diálogo y a la negociación, pero haciendo posible la evolución política, social y económica del régimen, buscando espacios de corresponsabilidad y de apertura en un régimen que ya comienza a enviar estudiantes y técnicos a formarse en el exterior, como certifica el hecho de que incluso el actual dirigente norcoreano pasó parte de su etapa formativa en Suiza, lo que le permitió conocer un mundo distinto pero real, con altos niveles de vida y tolerancia en la diversidad de criterios políticos. A este respecto permítaseme relatar una anécdota personal. Con motivo del Día del Lucero, el embajador norcoreano, Kim Hyok-chol, me invitó a la recepción ofrecida en su residencia y embajada el día 5 de febrero de 2017. Me sorprendió ver a un grupo de jóvenes norcoreanos que atendía determinadas labores auxiliares (control de las invitaciones, camareros, etc.). El embajador me comentó que se trataba de un conjunto de estudiantes matriculados en una universidad privada madrileña. Si las autoridades españolas, y, especialmente, las de la Unión Europea, proporcionan becas, ayudas de estudio o de investigación a profesores, especialistas y estudiantes norcoreanos, volverán a su país, llamados a desempeñar cargos directivos o de responsabilidad, con un conocimiento de la realidad exterior que servirá de contrapunto a la férrea propaganda interior. Dada la dificultad objetiva de liquidar el régimen, según hemos tenido oportunidad de examinar en los párrafos anteriores, es posible «dulcificarlo» desde el exterior a través de inversiones extranjeras, a través de la cooperación cultural, deportiva, social o de ayuda al desarrollo, pero también cabe esperar una evolución interna a través de los propios norcoreanos que, habiendo finalizado sus estudios en las democracias industriales, retornan a su país como expertos y miembros de la alta burocracia.

Queremos finalizar con una noticia reciente que invita al optimismo, al menos en su versión más moderada. Sabemos que los XXIII Juegos Olímpicos de Invierno (2018), celebrados en la localidad surcoreana de Pyeongchang, destilaron el más acendrado espíritu de pacífica deportividad, ya que las dos Coreas desfilaron bajo una bandera común en la ceremonia de apertura, rompiendo así la gélida temperatura

ambiental con un cálido clima de unidad y colaboración. Aunque ese gesto de marchar juntos se ha visto en Sídney (2000), Atenas (2004) y Turín (2006), el de Pyeongchang tiene un valor más que simbólico, no porque la experiencia tenga lugar en territorio coreano (Corea del Norte no participó en los Juegos Olímpicos de Seúl en 1988), sino porque se ha abierto un número significativo de vías al diálogo y a la cooperación bilateral. El presidente surcoreano Moon ha recibido una invitación para visitar Corea del Norte. Todo ello animará a los Estados Unidos a perseguir una política más basada en la negociación que en la confrontación. Es de esperar que Corea del Norte aproveche esta pequeña muestra de deshielo y se muestre más diligente en la búsqueda de fórmulas conciliadoras que se alejen de la confrontación militar y de la amenaza nuclear.

Bibliografía

- BEAL, Team (2005), *North Korea: The Struggle Against American Power*. Londres, Ann Arbor: Pluto Press.
- BOLTAINA BOSCH, Xavier (2017), «Los falsos mantras norcoreanos? Desnuclearización, colapso del régimen y reunificación», en *Comillas Journal of International Relations I*, n.º 9 (documento en línea).
- BUENO, Rafael (2002), «Corea del Norte en el proceso intercoreano», en Alfonso Ojeda, Álvaro Hidalgo, Ernesto de Laurentis (coords.), *Sociedad, Economía y Política en Corea. II Simposio Internacional sobre Corea*. Madrid: Gondo, pp. 193-202.
- NICHOLAS EBERSTADT (2005), «How North Korea Managed to Survive in the Post-Soviet Era?», en Alfonso Ojeda, Álvaro Hidalgo, *North Korea and Regional Security (Corea del Norte y la seguridad regional)*. Madrid: Verbum, pp. 15-44.
- KIM, Hak-joon (1977), *The Unification Policy of South and North Korea. A Comparative Study*. Seúl: Seoul National University Press.
- METZLER, J. (1996), *Divided Dynamism. The Diplomacy of Separated Nations: Germany, Korea, China*. Lanham, MD: University Press of America.
- NOLAND, Marcus (2004), *Korea after Kim Jong-il*. Washington: Institute for International Economics.

- OBERDORFER, Don (1997), *The Two Koreas: A Contemporary History*. Reading: Addison-Wesley.
- OH, Kongdan y Ralph C. HASSIG (2000), *North Korea Through the Looking Glass*. Washington: Brookings Institution Press.
- OJEDA, Alfonso (1998), «Las perspectivas de reunificación en Corea», en *Desarrollo. Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo*, n.º 27, pp. 46-50.
- _____, Álvaro HIDALGO y Ernesto DE LAURENTIS (2001), *Corea frente a los desafíos del siglo XXI*, Madrid: CEIC.
- ORTEGA VASALO, José Ignacio (2001), «Influencia rusa sobre Corea del Norte: de Gran Hermano a convidado de piedra», en Alfonso Ojeda y Álvaro Hidalgo (eds.), *Corea frente a los desafíos del siglo XXI*, Madrid: CEIC.
- PARK, Han S. (2002), *North Korea: The Politics of Unconventional Wisdom*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- YANG, Eunsook (2007), *Corea: Historia de un proceso de reunificación*, Madrid: Los Libros de la Catarata.



COREA DEL NORTE Y LA POSIBLE DESESTABILIZACIÓN NUCLEAR EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Profesor titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos



1. Situación del desafío nuclear norcoreano en 2018

Desde la celebración, en el mes de marzo de 2018, de la cuarta sesión del seminario objeto de la presente publicación hasta finales de año, ha habido un cambio significativo en la evolución de los acontecimientos y, especialmente, en las expectativas depositadas en una posible solución de lo que se ha venido conociendo, desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, como el «desafío nuclear norcoreano», que pasa por el abandono del programa nuclear y de misiles balísticos de la República Popular y Democrática de Corea (RPDC, en lo sucesivo, Corea del Norte) y la desnuclearización de la península coreana.

Ese cambio de percepción con respecto a una posible solución negociada que ponga fin al desarrollo del programa nuclear (militar, no civil) norcoreano ha venido marcado por la celebración de varias cumbres bilaterales entre las dos Coreas y, sobre todo, entre Estados Unidos (EE. UU.) y Corea del Norte. La primera de las cumbres intercoreanas tuvo lugar el 27 de abril de 2018, en la frontera de Panmunjom, entre Kim Jong-un y el presidente surcoreano, Moon Jae-in. Al término de esta se firmó la «Declaración de Panmunjom para la paz, la prosperidad y la unificación de la península coreana», en virtud de la cual ambos Estados confirmaron el «objetivo común de realizar, a través de una desnuclearización completa, una península coreana libre de armas nucleares y el establecimiento de un régimen de paz permanente»¹. La Cumbre fue seguida de un segundo encuentro (secreto) en la frontera entre los dos líderes norcoreanos para preparar la Cumbre entre el presidente en funciones de EE. UU., Donald Trump, y Kim Jong-un, que finalmente se celebró el 12 de junio de 2018 en la isla de Sentosa, Singapur.

1 «Texto completo de la declaración conjunta emitida en la cumbre intercoreana» (traducción no oficial), *Agencia de noticias Yonh*, 6 de mayo de 2018, disponible en <<https://sp.yna.co.kr/view/ASP20180427008400883>>.

La Cumbre entre EE. UU. y Corea del Norte tenía un especial significado político (hay que recordar que Washington no reconoce diplomáticamente al régimen de Pionyang) e histórico, al tratarse del primer encuentro entre ambos países desde la guerra de Corea. Fue una cumbre también muy mediática, con muchas expectativas, pero con escasos resultados, regida por la máxima defendida por el presidente norteamericano de «Everething for everething, but nothing for something»; es decir, EE. UU. se mostraba dispuesto a un levantamiento total de las sanciones a Corea del Norte y su integración en la comunidad internacional a cambio de una desnuclearización total y verificable, pero no realizaría ninguna concesión a cambio de una desnuclearización parcial. En la declaración final de la Cumbre se destaca que «Estados Unidos y Corea del Norte unirán sus esfuerzos para construir un régimen de paz duradero y estable en la península de Corea», comprometiéndose a «trabajar hacia la desnuclearización completa de la península coreana»². Por su parte, Corea del Norte consiguió arrancar a EE. UU. varios compromisos y renunciaciones que confirman, una vez más, el valor negociador que tiene para el régimen norcoreano el arma nuclear (incluso como instrumento de «chantaje» político internacional) y, sobre todo, de sus misiles balísticos de largo alcance (algunos de ellos con capacidad para alcanzar suelo estadounidense): suspensión el 19 de junio de las maniobras militares conjuntas entre EE. UU. y Corea del Sur (consideradas como una «provocación» para Corea del Norte y que, con el nombre «Ulchi Freedom Guardian», estaban planificadas para el mes de agosto); y, a largo plazo, se prevé una reducción de la presencia militar estadounidense en suelo surcoreano (cifrada en 28 500 soldados), otra las demandas de Kim Jong-un para continuar con las conversaciones.

Finalmente, los dos líderes norcoreanos se volvieron a reunir en una tercera cumbre de tres días de duración en Pionyang, del 18 al 20 de septiembre de 2018. Si, en las dos primeras, el mero gesto de reunirse y dialogar representaba un avance, en este tercer encuentro era ya necesario acordar medidas concretas, especialmente en materia de desarme

2 «Declaración conjunta firmada por Trump y Kim en la cumbre de Singapur», Reuters-*El País*, 12 de junio de 2018, disponible en <https://elpais.com/internacional/2018/06/12/actualidad/1528788088_615392.html>.

nuclear con vistas a la eventual celebración de una segunda cumbre bilateral entre EE. UU. y Corea del Norte. Tras la segunda jornada de la Cumbre (celebrada a puerta cerrada), Moon Jae-in y Kim Jong-un firmaron una declaración conjunta, mientras que los titulares de Defensa suscribieron un acuerdo para reducir la tensión militar en zonas fronterizas, en presencia de ambos líderes. Ambas partes acordaron «retirar completamente los puestos de observación del Sur y del Norte ubicados a una distancia de menos de un kilómetro como medida experimental para facilitar la retirada completa de los puestos de observación de la zona desmilitarizada». El acuerdo también estipula la desmilitarización de la «zona de vigilancia conjunta en el punto fronterizo Panmunjom», así como el «cese, a partir del 1 de noviembre de 2018, de los ejercicios militares cerca de la línea de demarcación militar dirigidas contra cada uno». Se precisa, además, que «a una distancia de hasta cinco kilómetros de la línea de demarcación cesarán por completo los ejercicios de artillería y de campo que implican más que un regimiento». En el apartado nuclear, Corea del Norte, siguiendo el espíritu de la declaración conjunta suscrita por los presidentes Trump y Kim Jong-un en junio de 2018, se compromete a «desmantelar de forma perpetua y bajo la presencia de inspectores internacionales la plataforma de lanzamiento de misiles y el centro de ensayos de Dongchang-ri». El Norte declaró también su voluntad de «desmantelar para siempre el centro nuclear de Yongbyon y de realizar acciones adicionales similares a la anterior si Washington adopta medidas compensatorias en sintonía con la Declaración Conjunta Corea del Norte-Estados Unidos de 12 de junio». Además, el acuerdo determina que «el Sur y el Norte colaborarán estrechamente en el proceso hacia la completa desnuclearización de la península coreana», como señala el documento³. La ratificación de la declaración

3 El texto completo de la declaración en inglés puede consultarse en el diario *Korean Times*, 19 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/09/103_255848.html>. La traducción —no oficial— de la declaración al español puede consultarse en «Corea del Norte: Perspectivas», en *KBS World Radio*, 19 de septiembre de 2018, disponible en <http://world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/archives/summit/summit_2018_3.htm?lang=s>.

de Pionyang por el presidente Moon Jae-in fue realizada el 24 de octubre de 2018, causando un gran malestar entre los partidos de la oposición al entender que no se había consultado a la Asamblea Nacional. El Gobierno surcoreano considera que la declaración y su anexo no necesitan aprobación parlamentaria, ya que no se trata de un nuevo acuerdo sino una concreción de la declaración de Panmunjon, documento que sí se sometió a aprobación del legislativo.

Pese al indudable importancia del desbloqueo del diálogo entre las dos Coreas, de una parte, y entre EE. UU. y Corea del Norte, de otra, contribuyendo el proceso de «distensión» de las hostilidades entre esos países y más allá de estos a la reducción significativa de la tensión en la región (en comparación a tan solo hace un año), los avances reales hacia el fin del programa nuclear norcoreano y, de forma especial, la desnuclearización de la península de Corea han sido muy limitados, más allá de la retórica contenida en las declaraciones. De hecho, el último informe del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), de 20 de agosto de 2018, confirmaba que el régimen norcoreano había desarrollado su programa nuclear y de misiles balísticos⁴.

Para Corea del Norte, el aspecto clave de todo el proceso consiste, sin lugar a dudas, en conseguir un relajamiento de las sanciones internacionales impuestas por la comunidad internacional por sus actividades nucleares, institucionalizado a través del Comité de Sanciones 1718, órgano subsidiario del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). En virtud de dicho comité, establecido en 2006, quedan sometidos a un severo régimen de sanciones económicas todas aquellas «personas o entidades que participen en programas de Corea del Norte relacionados con actividades nucleares, otras armas de destrucción en masa y misiles balísticos, o les presten apoyo, incluso por otros medios ilícitos, o de personas o entidades que actúen en su representación o

4 *Vid.* «IAEA, Board of Governors-General Conference, Application of Safeguards in the Democratic People's Republic of Korea», informe del director general, documento GOV/2018/34-GC(62)/12, 20 de agosto de 2018, disponible en <https://www-legacy.iaea.org/About/Policy/GC/GC62/GC62Documents/English/gc62-12_en.pdf>.

siguiendo sus instrucciones. Los familiares de esas personas también pueden ser designados para la prohibición de viajar». Los criterios se ampliaron para incluir a las entidades y personas que hayan ayudado a evadir las sanciones o a infringir las disposiciones de las resoluciones del CSNU 1718 (2006) y 1874 (2009) —párrafo 12 de la Resolución 2087 (2013)—, así como a las personas y entidades que hubieran contribuido a 1) programas prohibidos de Corea del Norte; y 2) actividades prohibidas por las resoluciones; o 3) la evasión de las sanciones —párrafo 27 de la Resolución 2094 (2013)—⁵. Sin embargo, el Comité atraviesa una situación de permanente bloqueo ante la negativa de Rusia de aprobar y publicar el informe semestral de su panel de expertos y con ello, haciendo imposible en la práctica el poder constatar si Corea del Norte está superando el cupo máximo autorizado de importaciones de crudo y de productos refinados de petróleo al año contemplado en las resoluciones sancionadoras, así como la inclusión en los listados de sanciones de buques rusos, norcoreanos y de otros Estados que, presumiblemente, estarían participando en las operaciones de trasvase ilegales⁶.

En nuestra opinión, y pese al anuncio de una segunda cumbre bilateral entre Donald Trump y Kim Jong-un para enero o febrero de 2019, posiblemente, en Hanói (Vietnam es uno de los pocos países con los que Corea del Norte mantiene lazos diplomáticos sólidos), no existe aún una «hoja de ruta» clara que contenga medidas concretas para llegar a una «desnuclearización completa, verificable e irreversible», como defiende la comunidad internacional, encabezada por EE. UU. y la Unión Europea. Cada uno de esos conceptos encierra en sí diferentes interpretacio-

5 Para más información sobre las competencias y el funcionamiento del Comité, véase *Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 1718 (2006)*, disponible en <<https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1718#work%20and%20mandate>>.

6 «United States, Russian Federation Trade Accusations of Interference in Expert Panel's Report as Security Council Considers Non-Proliferation», en *United Nations Meeting Coverage and Press Releases*, documento SC/13506, 17 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.un.org/press/en/2018/sc13506.doc.htm>>.

nes para Washington y Pionyang, como analizaremos más adelante. Estados Unidos exige a Corea del Norte gestos de verdadero calado hacia la desnuclearización, mientras que el régimen norcoreano pide a su vez que antes incluso de iniciar el proceso de desnuclearización (ya durante las negociaciones de los términos) se le retiren las sanciones internacionales y bilaterales impuestas por su programa nuclear y de misiles balísticos y se firme un tratado de paz que garantice su seguridad.

De hecho, en diciembre de 2018 el régimen norcoreano anunció que no renunciaría a sus armas nucleares a menos que Estados Unidos pusiese fin a lo que Pionyang considera la «amenaza nuclear de EE. UU.» para avanzar hacia la paz. Por ello, Corea del Norte advirtió que cualquier acuerdo que implique la renuncia a su arsenal nuclear también debe contemplar «la retirada completa de las amenazas nucleares de Estados Unidos» en una de las alusiones más claras hasta la fecha sobre futuras reivindicaciones⁷. Ello evidencia las dificultades por las presumiblemente atravesará el proceso y, sobre todo, el hecho de que cualquier escalada en las hostilidades, tensión o simple declaración o gesto por parte de Estados Unidos (especialmente de su presidente) podría dejar, una vez más, los buenos propósitos de desnuclearización de la península coreana en el «limbo».

2. ¿Optimismo, pragmatismo u optimismo pragmático?

El programa nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte constituye el mayor desafío del siglo XXI al régimen internacional de no proliferación. El programa norcoreano arranca en los años cincuenta, pero no es hasta el año 1985 cuando la comunidad internacional toma

7 «El régimen norcoreano llama a poner fin a la amenaza nuclear de EEUU para avanzar hacia la paz», en Reuters/*Europa Press*, 20 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.europapress.es/internacional/noticia-regimen-norcoreano-llama-poner-fin-amenaza-nuclear-eeuu-avanzar-paz-20181220120722.html>>.

conciencia de las intenciones proliferantes de Pionyang, intenciones que nunca a partir de esa fecha se han visto desmentidas por los hechos. Debido a ello la actual coyuntura de distensión entre las dos Coreas, por una parte, y entre Corea del Norte y EE. UU., por otra, según hemos descrito en el apartado anterior, se presta a dos posibles interpretaciones:

- a) La más voluntarista u optimista, que entiende que estamos ante el preludio de un punto de inflexión en la carrera nuclear y balística, que desembocará con el regreso de Corea del Norte al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)⁸, que abandonó en el año 2003, después de haberlo violado reiteradamente, la firma y ratificación del Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares (TPCEN o CTBT, por sus siglas en inglés)⁹ y la desnuclearización completa de la península de Corea.
- b) La más pragmática, que defiende que las cumbres celebradas a lo largo de 2018 y las declaraciones emanadas de ellas no son más que parte de una estrategia o puesta en escena repetitiva del régimen norcoreano con el objetivo de ganar tiempo para reducir la presión internacional, neutralizando el factor del presidente Donald Trump y, al mismo tiempo, consolidar los logros nucleares conseguidos por Corea del Norte en estos últimos años a ser posible, obteniendo alguna prebenda o crédito extraordinario

8 La base del régimen de no proliferación nuclear es el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares o TNP abierto a la firma en 1968 (en vigor desde 1970). Con 188 Estados-parte (lo que representa el 97 por ciento de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas), el TNP es el tratado multilateral de control y limitación de armamentos más universal.

9 El TPCEN es un tratado internacional que prohíbe la realización de ensayos nucleares por parte de los Estados firmantes. Se abrió a la firma el 24 de septiembre de 1996. Actualmente, el TPCEN ha sido firmado por 178 países, sobre un total de 195, siendo ratificado por 144, pero no está en vigor, al requerir su ratificación por 44 Estados recogidos en el anexo II del Tratado, entre ellos, Corea del Norte (además de Estados Unidos, China, India, Pakistán e Israel, estos tres últimos, no Estados-parte en el TNP).

a cambio de regresar a la mesa de «conversaciones» o negociaciones, además de mitigar en la medida de lo posible el impacto de las sanciones y consolidar los logros nucleares de un Estado que ya es considerado, tras la realización de los últimos ensayos nucleares, como un estado nuclear *de facto*, capaz de disuadir eficazmente a la comunidad internacional de una intervención militar. Además, el arsenal nuclear y de misiles balísticos bajo control de Kim Jong-un supone una garantía última no solo de la supervivencia del régimen norcoreano, sino de su propia perpetuidad en el poder, de tal modo que no existiría ninguna medida efectiva de presión (ni siquiera el régimen de sanciones internacionales, que ha mostrado no ser suficientemente efectivo) para hacerle renunciar a este. Por esta razón, desde esta perspectiva, la desnuclearización de la Península coreana y, en particular, de Corea del Norte, habría dejado de ser un objetivo viable a corto y medio plazo para la comunidad internacional, teniendo en cuenta el actual desarrollo de su programa nuclear y balístico.

Nuestro análisis considera que la segunda opción es la más plausible, y lo hace sobre la base de tres razones fundamentales que nos sitúan, siguiendo a Mark Stevenson, el autor de *An Optimist's Tour of the Future*¹⁰, en lo que se podría denominar un «optimismo pragmático», basado en hechos objetivos («tenemos que pensar como ingenieros, no como políticos»): el nivel de desarrollo del programa nuclear norcoreano y el consiguiente esfuerzo del régimen y de su población (con consecuencias para la economía del país, muy debilitada a consecuencia de la concentración de las inversiones en el programa armamentísticos y de las sanciones internacionales impuestas por ello), aparte del historial de fracasos negociadores en torno a la desnuclearización de la península de Corea.

10 Mark Stevenson, *Viaje optimista por el futuro: un hombre curioso propone responder a la pregunta: ¿qué viene ahora?* Madrid, Galaxia-Gutenberg, 2011.

2.1. El nivel de desarrollo del programa nuclear norcoreano

a) Orígenes del programa nuclear

Los antecedentes del programa nuclear norcoreano se remontan a 1947¹¹, cuando la Unión Soviética realizó una serie de exploraciones en el territorio de la península coreana para analizar los depósitos de uranio existentes en la región, sobre todo en el norte, rico en minas. Poco después se realizaron las primeras exportaciones de uranio norcoreano a la Unión Soviética. Cuatro años más tarde, en 1956, Pionyang firmó un acuerdo con Moscú en el que se contemplaba el suministro de un reactor nuclear de investigación a Corea del Norte, pacto que se completó en 1959 con la firma de otros dos acuerdos de cooperación nuclear con la URSS y China, respectivamente¹².

El programa nuclear de Pionyang empezó a adquirir carácter nacional con la fundación del Departamento de Física Nuclear de la Universidad de Kim Il-sung. A mediados de los años sesenta se creó otro departamento de Física Nuclear en el Colegio Industrial Kim Chaek, que sirvió de apoyo al centro de investigación nuclear subterráneo de

11 Para un análisis detallado sobre el origen y desarrollo del programa nuclear, véase V. Garrido Rebolledo, «Corea del Norte: Entre el Desarme y el Rearme Nuclear», *Tiempo de Paz*, n.º 32-33, Madrid, primavera-verano de 1994, pp. 104-113; «La situación nuclear en Asia: ¿cuál es el atractivo del arma nuclear?», en *Asia, escenario de los desequilibrios mundiales*, Zaragoza: Seminario de Investigación para la Paz, Centro Pignatelli, 2000, pp. 227-264; «La crisis nuclear norcoreana: conflicto nuclear y trascendencia en la región asiática» en A. Ojeda, A. Hidalgo y E. Laurentis (eds.), *Corea: tradición y modernidad*, Madrid, Ed. Verbum, 2004, pp. 141-166; «Proliferación nuclear» en VV. AA., *Una mirada al mundo del siglo XXI*, XV Curso Internacional de Defensa de Jaca, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008, especialmente pp. 281-283.

12 Vid. G. Karouy, «A Technical History of Soviet-North Korean Nuclear Relations», en J. Clay Moltz y A. Y. Mansourov (eds.), *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*, Nueva York, Routledge, 2000, pp. 16-17.

Backchon. El primer reactor nuclear de investigación norcoreano, de 8 MWt de potencia, fue suministrado por la URSS en 1965. El reactor no fue sometido a salvaguardias del OIEA hasta 1977. En la década de los sesenta, Pionyang acudió a Moscú y a Pekín solicitando ayuda con vistas al desarrollo de su programa nuclear. La negativa de ambos países a colaborar con Pionyang, unida al deseo de Corea del Norte de contar con un programa nuclear propio no sujeto a control de ningún Estado, llevó a Kim Il-sung a la construcción de una polémica y más ambiciosa segunda instalación nuclear en Yongbyon. La nueva instalación albergaría un reactor plutónigeno de alrededor de 30 MWt de potencia, pese a que el régimen norcoreano señalase que se trataba de un reactor exclusivamente experimental y de tan solo 5 MW eléctricos de potencia. El reactor, conocido con el nombre de «Calder Hall» y situado al lado del primero, seguía el diseño de un reactor británico de los años cincuenta de grafito-gas y era una copia del modelo de reactor francés G-1, que tenía la particularidad de admitir uranio natural como combustible. Su entrada en funcionamiento se produjo en 1987¹³.

b) Capacidad y ensayos nucleares norcoreanos

El programa nuclear norcoreano está diseñado y desarrollado con el objetivo casi único de producir material fisible. Pionyang tiene capacidad autónoma suficiente para producir plutonio y uranio altamente enriquecido (HEU), aptos para la fabricación de armamento nuclear. El elemento fundamental para la producción de plutonio ha sido el reactor de grafito/gas de Yongbyon, tipo Magnox¹⁴, de 5 MWe

13 Para un análisis más detallado sobre la evolución del programa nuclear de Corea del Norte a partir de 1987 y hasta la crisis nuclear de 1994, véase la entrada sobre el país en el sitio web de la organización estadounidense Nuclear Threat Initiative (NTI), <<https://www.nti.org/learn/countries/north-korea/nuclear/>> (última consulta de octubre de 2018).

14 Este tipo de reactor nuclear utiliza uranio natural en forma de metal como combustible. El combustible se introduce en tubos de una aleación de magnesio llamado Magnox. El moderador utilizado es el grafito y el refrigerador es gas, anhídrido carbónico.

de potencia¹⁵. Este reactor le ha permitido producir al año plutonio suficiente para fabricar, al menos, una bomba nuclear. No obstante, las estimaciones acerca del tamaño del arsenal nuclear norcoreano varían mucho en función de la fuente utilizada, situándose entre los veinte y los sesenta dispositivos nucleares, no faltando incluso aquellos que incrementan dichas cifras hasta el centenar en el año 2020¹⁶. En agosto de 2017 un informe de inteligencia estadounidense atribuyó a Corea del Norte la capacidad para producir suficiente material fisible para fabricar doce bombas nucleares al año, incrementando considerablemente el tamaño de su arsenal¹⁷. Existen evidencias de que Corea del Norte ha desarrollado un programa para el enriquecimiento de uranio basado en la tecnología obtenida a través de Pakistán. De momento se

-
- 15 Un megavatio eléctrico (MWe) equivale a un millón de vatios o mil kilovatios producidos por una central eléctrica que funciona continuamente durante una hora. Esta medida se utiliza para medir grandes potencias, como, por ejemplo, los buques de guerra, equipamientos científicos, grandes motores eléctricos. Esta medida se emplea también para las centrales térmicas nucleares (plantas nucleares) utilizadas para la generación de energía eléctrica.
- 16 La cifra de cien dispositivos nucleares para el año 2020 fue defendida por vez primera en el año 2015 por el *think tank* estadounidense 38north (*vid.*, J. S. Bermúdez, *North Korea's Development of a Nuclear Weapons Strategy*, North Korea's Nuclear Futures Series Us-Korea Institute at SAIS, 2015, disponible en <https://www.38north.org/wp-content/uploads/2015/08/NKNF_Nuclear-Weapons-Strategy_Bermudez.pdf>). En fecha más reciente algunos analistas, como Robert Litwak, vicepresidente del Woodrow Wilson International Center for Scholars, han defendido también esa estimación (*vid.* «North Korea Could Have 100 Nuclear Warheads by 2020: Analyst», *The National Interest*, 3 de enero de 2019, disponible en <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/north-korea-could-have-100-nuclear-warheads-2020-analyst-40522>>).
- 17 Cfr. A. Panda, «North Korea May Already Be Annually Accruing Enough Fissile Material for 12 Nuclear Weapons», *The Diplomat*, 9 de agosto de 2017, disponible en <<https://thediplomat.com/2017/08/us-intelligence-north-korea-may-already-be-annually-accruing-enough-fissile-material-for-12-nuclear-weapons/>>.

cree que solo puede enriquecer hasta el 5 %, muy lejos del grado militar (mínimo, un 90 %) ¹⁸. Aparte de todo ello, Corea del Norte ha conseguido desarrollar sofisticados misiles balísticos y se le atribuye capacidad química y biológica.

Las instalaciones nucleares conocidas de Corea del Norte, teniendo en cuenta el hermetismo del régimen sobre este asunto, así como la falta de acceso de los inspectores del OIEA, son ¹⁹: (1) El centro de investigación nuclear de Yongbyon, que contiene un reactor nuclear de 5 MWe tipo Magnox (grafito/gas); un reactor experimental de agua ligera (LWR), de unos 100 MWt de potencia, en construcción (desde el año 2010); una planta para el reprocesamiento de plutonio; una planta para la conversión del uranio; una planta para la fabricación de combustible nuclear (que podría albergar una planta para el enriquecimiento de uranio); varias instalaciones para el almacenamiento de combustible; un reactor de investigación de origen soviético de 8 MWt; y un reactor de 50 MWe que no está finalizado. (2) Un reactor nuclear de 200 MWe en Taechon sin finalizar. (3) Minería de uranio y fabricación de concentrados en Packchon y Pyongsan. (4) Un pequeño laboratorio radioquímico para la extracción de plutonio en Pionyang. (5) Un centro de ensayos nucleares en Punggye-ri. Además de todo ello, tiene un proyecto en desarrollo para construir dos plantas nucleares civiles en Shinpo ²⁰.

18 A este respecto, véase V. Garrido Rebolledo, «Pakistán y el doctor Khan: del orgullo a la clemencia», en *Política Exterior*, vol. 18, n.º 98 (marzo-abril de 2004), pp. 7-13.

19 Utilizamos aquí la información contenida en los *Informes del Director General del OIEA a la Junta de Gobernadores/Conferencia General del Organismo sobre Aplicación de Salvaguardias en la República Popular Democrática de Corea*, el último de ellos (solo disponible en inglés) es el ya citado de fecha 20 de agosto de 2018.

20 El proyecto Shinpo fue cancelado por Estados Unidos en 2002 tras las acusaciones hacia Corea del Norte en el sentido de que la construcción de las plantas nucleares violaba el Acuerdo Marco de 1994 al continuar el régimen norcoreano desarrollando en secreto armas nucleares. El proyecto consistía en la construcción de dos plantas de 1000 MWe cada una,

El régimen norcoreano ha realizado un total de seis ensayos nucleares desde el año 2006 a 2017 (2006, 2009, 2013, 2016 —dos pruebas— y 2017), todos ellos en las instalaciones de Punggye-ri, al noreste de la Península. Cada uno de los ensayos ha sido de mayor potencia que el anterior y ha supuesto una mejora técnica de sus capacidades, lo que ha contribuido a una desestabilización considerable de la región, incrementando la preocupación, sobre todo, de Corea del Sur y Japón ante un eventual ataque sobre sus territorios.

El primer ensayo se realizó el 9 de octubre de 2006 y fue una bomba nuclear de plutonio de escasa potencia, entre los 0,2 y 1 kilotón. Pese a la escasa potencia del artefacto, el ensayo sirvió para lanzar un mensaje al mundo: Corea del Norte se convertía en la novena potencia nuclear de facto. Por consiguiente, la prueba tenía, sobre todo, un efecto psicológico; además, la fecha elegida coincidió con la visita del nuevo primer ministro de Japón a Pekín y Seúl. La segunda explosión se produjo el 25 de mayo de 2009 con una potencia de un orden de magnitud superior, entre 2 y 7 kilotones (pese a que el régimen norcoreano declarase que se trataba de un ensayo de 20 kilotones), y se llevó a cabo con el pretexto de que esta se realizaba para reforzar la capacidad de disuasión y con el objeto de proteger el territorio de Corea del Norte de un eventual ataque por parte de EE. UU. En febrero de 2013 Corea del Norte anunció que había detonado un artefacto nuclear pequeño pero de gran potencia (alrededor de 10 kilotones), provocando un terremoto de magnitud 4,9-5,2 en la escala Richter (el doble que en el ensayo de 2009). Los medios oficiales norcoreanos emitieron un comunicado afirmando que la nueva prueba nuclear estaba dirigida a hacer frente a la «intolerable» hostilidad de Estados Unidos, que mina «de forma violenta» el derecho soberano y pacífico de Corea del Norte a lanzar satélites por parte del régimen. El ensayo nuclear fue condenado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que aprobó por unanimidad una nueva resolución

basadas en el diseño estándar surcoreano (KSNP). La inversión total inicialmente estimada para la construcción de estas ascendía a 4500 millones de dólares; *vid.* Power Technology, *Shinpo*, disponible en <<https://www.power-technology.com/projects/shinpo/>>.

sancionadora, la 2094, de 8 de marzo, provocando una nueva escalada de la tensión, llegando incluso a declarar la guerra el Norte al Sur el 20 de marzo.

A partir del año 2016, tras el cuarto ensayo nuclear, se produce un avance importante en el desarrollo técnico del programa nuclear norcoreano, cuando el régimen afirma haber probado con éxito su primera bomba de hidrógeno²¹ (afirmación no confirmada) y que, en realidad, se considera que se trató de una bomba de fisión de unos 10 kilotones de potencia, que provocó un terremoto de 5,1 grados de potencia. Tras este nuevo ensayo, el CSNU adoptó la Resolución 2270, de 2 de marzo, condenando el ensayo nuclear y el lanzamiento de varios misiles balísticos el 7 de febrero. El apoyo de China a la Resolución refleja el descontento e irritación de Pekín, pero quiere evitar a la vez que afecte a la estabilidad del régimen y de la península coreana y mantener el régimen norcoreano como «barrera» geoestratégica en la región. Por su parte, Corea del Sur y EE. UU. reaccionan al cuarto ensayo nuclear norcoreano aprobando el despliegue del sistema de defensa de misiles antibalísticos THAAD (ante las protestas de Rusia y China), declarando su entrada en funcionamiento para finales de 2017. Para China, el despliegue de este sistema, que contiene un radar de gran alcance, introduce un desequilibrio estratégico en la región, especialmente, en sus relaciones con Corea del Sur.

El 9 de septiembre de ese mismo año Corea del Norte detonó su primera cabeza nuclear, precedido de un sismo de magnitud 5,3 en la escala de Richter. Las estimaciones del desplazamiento de energía en la explosión variaron: el ejército de Corea del Sur declaró que fue de unos 10 kilotones pero otros expertos señalaron que las indicaciones preliminares sugerían 20 kilotones o más²². Diez días más tarde, Corea del

21 «DPRK Succeeds in Nuclear Warhead Explosion Test», *KCNA*, 9 de septiembre de 2016, disponible en <<https://www.ctbto.org/the-treaty/developments-after-1996/2016-sept-dprk-announced-nuclear-test/>>.

22 «Qué ha logrado Corea del Norte con sus 6 pruebas nucleares y cómo escaló la tensión con otros países», *BBC News*, 4 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41141465>>.

Norte afirmaba haber probado con éxito un motor de alta potencia de un nuevo cohete espacial para portar satélites geoestacionarios²³.

Finalmente, el 3 de septiembre de 2017 Corea del Norte llevó a cabo su mayor ensayo nuclear hasta el momento, con una potencia (según la agencia oficial de noticias norcoreana KCNA) de entre 80 y 100 kilotonnes (la bomba que Estados Unidos lanzó sobre Hiroshima tenía una potencia de 15 kilotonnes). Además, el régimen declaró haber logrado desarrollar una bomba de hidrógeno «íntegramente local» diseñada para ser instalada en la ojiva de los misiles intercontinentales probados en julio de 2017. Es decir, este ensayo confirma con casi toda probabilidad de que Corea del Norte posee y maneja la tecnología termonuclear con potencias de más de 100 kilotonnes. Estos avances tienen lugar en paralelo con el desarrollo de una ojiva nuclear miniaturizada capaz de ser acoplada en alguno de los múltiples misiles balísticos que posee, en especial, los de largo alcance (los ICBM) y que en estos momentos es lo que constituye el mayor obstáculo técnico a solventar por el régimen norcoreano (y lo que más preocupa a la comunidad internacional). Una vez probada su capacidad nuclear, las armas tienen que ser operativas para su posible utilización con misiles balísticos en caso de conflicto.

c) Misiles balísticos

Desde la llegada al poder de Kim Jong-un en diciembre de 2011, Corea ha progresado en materia de desarrollo de misiles a un ritmo alarmante. Lo que más preocupa de su programa de misiles es precisamente la posibilidad de que estos puedan portar una carga nuclear. Aunque es cierto que, además de una carga convencional, también podrían portar una química o incluso biológica, el valor disuasorio de un misil con carga nuclear (y, sobre todo, su capacidad destructiva) no tiene comparación. Además de poseer un número significativo de misiles balísticos, Corea del Norte es uno de los principales exportadores de

23 «Corea del Norte afirma haber probado con éxito motor de nuevo cohete espacial», Agencia de noticias *EFE* (Seúl), 20 de septiembre de 2016, disponible en <<https://www.efe.com/efe/america/mundo/corea-del-norte-afirma-haber-probado-con-exito-motor-de-nuevo-cohete-espacial/20000012-3044910>>.

sistemas completos de estos misiles, así como de sus componentes y se su tecnología, siendo con ello (pese a las sanciones internacionales y controles a la exportación de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso a los que ha estado y sigue estando sometido) uno de los principales proliferadores mundiales²⁴.

Actualmente, Pionyang trabaja en el desarrollo de los siguientes modelos: 1) misiles intercontinentales (ICBM), con alcance superior a 5 500 kilómetros cuyo desarrollo es complejo, caro y genera grandes tensiones políticas, lo que ha provocado que únicamente seis Estados dispongan de ellos, Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China, Francia y, desde 2017, Corea del Norte; 2) misiles de alcance intermedio (IRBM), con alcance entre los 2 500 y 5 500 kilómetros, que, en condiciones operativas óptimas, podrían alcanzar los 3 500 kilómetros, capacidad suficiente para amenazar el territorio japonés y la importante base americana de Guam; 3) misiles de corto y medio alcance (SRBM y MRBM), con un alcance entre los 500 y los 2 500 kilómetros. Teniendo en cuenta que algunos de estos misiles podrían alojar una cabeza nuclear de 600-700 kilos, a corto plazo serían el vector predilecto para un hipotético lanzamiento de una bomba nuclear o de otro agente de ADM.

Corea del Norte cuenta ya con misiles de corto y medio alcance, como el Taepodong o el Musudan, capaces de recorrer hasta 4 000 kilómetros. En 2016 ya probó con éxito por primera vez el lanzamiento de un misil, el Pukguksong-1, desde un submarino, un logro clave que podría permitirle evadir el escudo antimisiles estadounidense instalado en Corea del Sur (THAAD).

Bajo el mandato de Jim Jong-un, el régimen ha realizado cerca de cien ensayos con misiles, aunque tan solo setenta y nueve están confirmados (sesenta y dos tuvieron éxito, es decir, el misil no estalló durante

24 Acerca de la evolución del programa de misiles de Corea del Norte y sobre su participación en exportaciones a otros Estados, véase el sitio web del NTI, disponible en <<https://www.nti.org/learn/countries/north-korea/delivery-systems/>> (última consulta en julio de 2017).

la trayectoria y diecisiete fallaron), veinte de los cuales han sido realizados en 2017. Desde 2012 ha mostrado dos modelos de misiles intercontinentales, el KN-08 y el KN-14, inicialmente muy burdos pero que han ido progresando con el tiempo²⁵.

El programa de misiles se centra en dos prioridades: un mayor número de misiles de menor alcance y el desarrollo de motores más potentes para su uso en cohetes espaciales o en misiles intercontinentales que puedan transportar bombas nucleares a Estados Unidos. El gran objetivo del régimen es conseguir un misil intercontinental —capaz de recorrer 5 500 kilómetros—, una arma que con la que hasta ahora solo cuentan Estados Unidos, Rusia, India, China y quizá Israel. Con ella, Corea del Norte podría alcanzar objetivos en territorio estadounidense, su gran sueño, algo que podría haber logrado tras el ensayo del 28 de noviembre de 2017 del ICBM denominado Hwasong-15 (el vigésimo ensayo de un misil balístico en ese año). Pese a que este misil se encuentra aún en fase de desarrollo y que, de acuerdo al comunicado oficial de KCNA, en su ensayo de noviembre de 2017 tan solo alcanzó un apogeo de 4 475 kilómetros antes de caer al mar de Japón²⁶, lo realmente relevante es que se trata de un misil diseñado para alcanzar prácticamente cualquier punto del planeta, con un alcance de hasta 13 000 kilómetros, especialmente, la costa de EE. UU.

25 Puede consultarse una relación completa de los ensayos realizados y de las capacidades nucleares y misilísticas de Corea del Norte en H. M. Kristensen y R. S. Norris, «North Korean nuclear capabilities, 2018», en *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, n.º 1 (8 de enero de 2018), pp. 41-51, disponible en <<https://thebulletin.org/2018/01/north-korean-nuclear-capabilities-2018/>>.

26 «North Korea missile launch: regime says new rocket can hit anywhere in US», *The Guardian*, 29 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.theguardian.com/world/2017/nov/28/north-korea-has-fired-ballistic-missile-say-reports-in-south-korea>>.

Nombre	Tipo	Alcance	Estado
Hwasong-15	ICBM	8,500-13,000 km	En desarrollo
Hwasong-14	ICBM	10,000+ km	En desarrollo
KN-08	ICBM	5,500-11,500 km	En desarrollo
KN-14	ICBM	8,000-10,000 km	En desarrollo
Taepodong-2	SLV	4,000-10,000 km	Operativo

Cuadro 1. ICBM norcoreanos

En respuesta al lanzamiento del misil Hwasong-15, el CSNU aprobó por unanimidad la Resolución 2397 de 22 de diciembre de 2017 (redactada por EE. UU.), a través de la cual se aprobaban nuevas sanciones contra el régimen norcoreano, entre ellas, la prohibición de exportar a Corea del Norte alimentos y la repatriación de ciudadanos norcoreanos que trabajen en el exterior, así como el bloqueo de casi el 90 % de las exportaciones de productos refinados de petróleo destinados a Pionyang. Estas sanciones (en vigor) se completan con otras específicas adoptadas por EE. UU. contra Corea del Norte y que afectan a las personas involucradas en el programa de misiles balísticos del país.

Sin embargo, lejos de «amedrentar» al régimen, la víspera de la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno en Corea del Sur y para celebrar el setenta aniversario de la creación de su ejército, en febrero de 2018, Pionyang aprovechó para exhibir, entre otros, cuatro gigantescos misiles Hwasong-15, tres Hwasong-1 y seis Hwasong-12 de alcance intermedio²⁷.

27 «Kim Jong-un exhibe poder en vísperas de los JJ. OO. de invierno», *La Vanguardia*, 8 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20180208/44622706646/corea-norte-desfile.html>>.

2.2. El historial de fracasos negociadores en torno a la desnuclearización de la península de Corea

a) El TNP

Corea del Norte suscribió el TNP en 1985 pero trascurrieron casi siete años hasta la firma de un acuerdo total de salvaguardias (para todo el conjunto de sus instalaciones nucleares) con el OIEA. Por lo tanto, desde 1987 a 1992 el reactor estuvo funcionando (y, muy probablemente, produciendo uranio enriquecido y plutonio de grado militar) sin estar sometido a ningún control internacional. En 1992 entró finalmente en vigor el acuerdo de salvaguardias totales con el OIEA.

Sin embargo, tras la firma de dicho acuerdo, Pionyang siguió manteniendo una actitud contraria a las inspecciones, llegando incluso a anunciar en 1993 su retirada del TNP²⁸ (algo que ningún Estado había realizado con anterioridad). El hecho de que el anuncio norcoreano se produjese tan solo once meses después de la entrada en vigor del acuerdo de salvaguardias con el OIEA, unido a las fotos que satéli-

28 Carta del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular Democrática de Corea a la presidencia francesa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los Estados-partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 10 de enero de 2003. La retirada sería efectiva a los tres meses de la notificación, es decir, el 10 de abril de 2003, siempre y cuando se incluya en la misma una «exposición de los acontecimientos extraordinarios, relacionados con el TNP, que comprometen los intereses supremos del Estado que se retira del tratado» —artículo X.1—, lo que Corea del Norte no hace. Además, según la doctrina iusinternacionalista, basada en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, mantiene que la retirada de un tratado internacional por imposibilidad de subsiguiente cumplimiento no se podrá alegar por una de las partes como causa para retirarse de él o suspender su aplicación si resulta de una violación, por la parte que la alegue, de una obligación nacida del tratado (artículo 61.2 del Convenio de Viena). Por consiguiente, Corea del Norte habría seguido siendo parte en el Tratado en lo referente a aquellas acciones relacionadas con el no cumplimiento del TNP antes del 10 de enero de 2003.

tes estadounidenses habían captado de las instalaciones nucleares de Yongbyon en 1989 y 1993, respectivamente, ponía de manifiesto la verdadera magnitud del programa nuclear norcoreano. Hasta entonces, el régimen de Pionyang nunca había permitido el acceso de inspectores del OIEA a dos de las nueve instalaciones nucleares sospechosas de almacenar plutonio no declarado al organismo. Las discrepancias entre el plutonio declarado por el país y el estimado por el OIEA, las sospechas estadounidenses de no haber declarado todas sus instalaciones nucleares y la obstaculización continua a las inspecciones llevaron al organismo a solicitar en febrero de 1993 la realización de una inspección especial centrada en las dos instalaciones no declaradas por el país y que fue nuevamente rechazada por el régimen de Pionyang. Para ganar tiempo y evitar de ese modo nuevas peticiones de inspección (y posibles sanciones internacionales si se negaba), Corea del Norte anunció su retirada del TNP. Inicialmente prevista para el 12 de junio de ese mismo año, la retirada fue suspendida un día antes. Tras dieciséis meses de negociación, el 21 de octubre de 1994, EE. UU. y Corea del Norte sellaban el llamado «Acuerdo Marco» para solucionar la crisis nuclear²⁹.

b) El Acuerdo Marco

El Acuerdo ofrecía a Corea del Norte la construcción de dos reactores nucleares civiles en el emplazamiento de Simpo. Como parte de este acuerdo en 1995, se constituyó la corporación industrial KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization) compuesta por Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Argentina, Chile, Indonesia, Unión Europea, Polonia, República Checa y Uzbekistán. Como quiera que su objetivo era la construcción de estas plantas nucleares civiles, después de un sinfín de vicisitudes todo quedó en agua de borrajas y Corea del Norte siguió produciendo plutonio en su reactor Magnox. Otro aspecto significativo del Acuerdo de Ginebra era que Corea del

29 Sobre el contenido del Acuerdo Marco, *vid.* V. Garrido Rebolledo, «Corea del Norte: El último glaciar de la guerra fría», en *Tiempo de Paz*, n.º 37 (primavera-verano de 1996), Madrid, pp. 28-39.

Norte se comprometía a «adoptar todas las medidas a su alcance» para aplicar la declaración conjunta del Norte y el Sur sobre la desnuclearización de la península coreana de 1992, así como a iniciar un diálogo al respecto con Seúl. Actualmente, y como consecuencia de la cumbre bilateral entre EE. UU. y Corea del Norte, la UE prepara una decisión del Consejo que permita a la comisión negociar la renovación del acuerdo KEDO.

El Tratado que establece los compromisos entre la KEDO y Corea del Norte fue suscrito en Nueva York el 15 de diciembre de 1995. En el mismo, además de reiterarse los compromisos contenidos en el Acuerdo Marco de octubre de 1994, se determinaba la contribución económica de cada uno de los países integrantes de KEDO para la construcción de los nuevos reactores de agua ligera. Corea del Norte quedaba obligada a devolver a KEDO los 4 500 millones de dólares «prestados» en un periodo de diecisiete años, una vez fuesen entregados los dos reactores, con la particularidad de que el primer pago podría demorarse tres años a partir de dicha entrega, además de no tener que pagar ningún tipo de interés por las cantidades prestadas durante un periodo de veinte años.

Por su parte, EE. UU. se comprometía a no introducir ni a almacenar armamento nuclear en el territorio de Corea del Sur, cancelar indefinidamente las maniobras militares conjuntas con Corea del Sur (una de las reivindicaciones máximas del régimen norcoreano) y a apoyar la celebración de negociaciones diplomáticas directas entre Pionyang y Washington para discutir la cuestión de la reunificación de la península coreana (incluido el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Washington y Pionyang). La «generosidad» con la que Washington trató al régimen norcoreano fue objeto de gran sorpresa a nivel internacional, pero muy pronto el optimismo inicial provocado por la firma del acuerdo fue sustituido por un clima general de escepticismo por razones de diversa índole.

- En primer lugar, al no tratarse propiamente de un tratado internacional sino de un pacto entre caballeros, el Acuerdo Marco carecía de fuerza jurídica obligatoria para cualquiera de las

partes, en virtud de lo cual, en teoría, el incumplimiento de sus disposiciones no iba a poder ser sancionado (este aspecto es de especial importancia en el contexto actual de las conversaciones con Corea del Norte y en el que habría que intentar no «caer» de nuevo). De ese modo, Corea del Norte obtendría muchas más ventajas de la nueva situación.

- Segundo, en el acuerdo no se establece ninguna fecha concreta para que se produzca el total desmantelamiento de los reactores norcoreanos plutonígenos, por lo que se temía que Pionyang podría esperar a ver si KEDO cumplía en primer lugar sus compromisos de ayuda financiera y, mientras tanto, seguir adelante con su programa nuclear durante el periodo de transición que abarcaría de 1994 a 2003, intentando obtener así mayores concesiones de tipo económico en el futuro (como ya hiciera en junio de 1994, en el trascurso de las negociaciones del Acuerdo Marco).
- En tercer lugar, existía el temor a que Corea del Norte pudiera utilizar cualquier pequeño retraso o deficiencia en el suministro de los reactores para no cumplir su compromiso de desnuclearización, o bien negarse nuevamente a aceptar las inspecciones del OIEA, que conviene recordar fueron aplazadas hasta que Pionyang no recibiese los dos nuevos reactores.
- Por último, aunque importante, el Acuerdo Marco no constituía en absoluto un acuerdo global de desarme y no proliferación al no contemplar ni las armas químicas ni las biológicas ni tan siquiera los misiles balísticos. Corea del Norte ha sido identificado en varias ocasiones como un país que posiblemente ya esté en posesión de armas químicas y biológicas, con capacidad para su fabricación.

c) Evolución de la crisis nuclear y las «rondas de conversaciones» con Corea del Norte

A comienzos de 1999 el descubrimiento de unas nuevas instalaciones nucleares subterráneas en Kumchangri, excluidas de las inspecciones internacionales del OIEA, volvió a hacer sonar la voz de alarma. A

los pocos meses, el régimen norcoreano permitió la visita dichas instalaciones a inspectores del organismo, pero a cambio de 500 000 metros cúbicos de grano y otras ayudas en el terreno agrícola, y ello pese a que Pionyang ya estaba obligada, en virtud del TNP y de los acuerdos de salvaguardias totales suscritos con el OIEA, a someter a inspección internacional todo el conjunto de sus instalaciones nucleares. Con ello, la impresión general que se volvía a dar era que Corea del Norte había utilizado una vez más su programa nuclear como instrumento eficaz de negociación, o, si se prefiere, de «chantaje político», frente a la comunidad internacional.

Si la Administración Clinton vio en el Acuerdo Marco el mejor instrumento para garantizar la estabilidad regional y evitar así que la crisis nuclear pudiera desembocar en un conflicto en la península coreana de mayores dimensiones, con la llegada del presidente George Bush a la Casa Blanca dicho enfoque iba a experimentar un cambio radical. El 7 de marzo de 2001 la Administración republicana anunció la congelación de las negociaciones sobre el programa nuclear norcoreano emprendidas por Clinton en 1994 ante «la imposibilidad de constatar si Pionyang cumplía sus obligaciones internacionales en materia de desarme nuclear». Por su parte, el régimen norcoreano declaró que, para cancelar su programa nuclear, exigía una nueva negociación con EE. UU. con vistas a 1) obtener garantías de que no habría ataque preventivo; 2) un reconocimiento diplomático formal por parte de EE. UU. y de Japón; y 3) un pacto de no agresión y un tratado de paz con EE. UU.

La tensión alcanzó su punto máximo cuando el 12 de diciembre Corea del Norte envió una carta al OIEA anunciando la reactivación del reactor de Yongbyon, solicitando al propio tiempo al organismo la retirada de cámaras y precintos. La decisión se adoptaba tras suspender EE. UU. (con efectos desde el 1 de diciembre de 2002) el envío del petróleo contemplado en el Acuerdo Marco de 1994, en virtud del cual Corea del Norte se había comprometido a paralizar la instalación nuclear de Yongbyon. Aunque en la carta enviada al OIEA Pionyang señalaba que el propósito de la puesta en funcionamiento del reactor era la generación de energía eléctrica, un informe del Congreso de EE. UU. señalaba que el reactor podía producir el suficiente plutonio como para fabricar

de una a dos bombas nucleares al año³⁰. El 27 de diciembre Corea del Norte expulsaba a los inspectores del OIEA, se retiraban las cámaras de vigilancia y, en consecuencia, su programa nuclear quedaba al margen de cualquier verificación internacional.

Durante el año 2003, a la incertidumbre acerca de lo que realmente estaba ocurriendo con el programa nuclear norcoreano, se le unen otros hechos significativos que hacen aún más difícil la gestión y solución de la crisis: denuncia unilateral del TNP el 10 de enero; anuncio del embajador de Corea del Norte en China de poner a la moratoria de ensayos de misiles de largo alcance el 12 de enero; y traspaso de la crisis al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 12 de febrero. A comienzos de febrero, los satélites de EE. UU. detectaron que Corea del Norte estaba transportando el uranio enriquecido contenido en 8 000 barras de combustible sólido a otras instalaciones y el 27 de dicho mes se confirmó que el reactor plutonígeno de 5 MW de Yongbyon (paralizado desde 1994) había comenzado a funcionar. Además, el 24 de febrero, 10 de marzo y 1 de abril Pionyang realiza tres ensayos de misiles de corto alcance.

En ese clima hostil, dio comienzo la primera ronda de conversaciones trilaterales³¹ en Pekín entre EE. UU., China y la propia Corea del Norte, celebrada del 23 al 25 de abril, pero la delegación norcoreana abandonó un día antes las conversaciones tras admitir abiertamente que estaba «en posesión de armamento nuclear y que tenía capacidad para construir varias bombas nucleares». La razón de dicho fracaso residía, sobre todo, en la exigencia norcoreana —constante en todo el proceso negociador— de obtener garantías negativas de seguridad por parte de

30 L. Nicksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief for Congress (IB91141) Congressional Research Service (CRS), The Library of Congress, Washington D.C., 21 de febrero de 2006, disponible en <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/IB91141.pdf>>.

31 Hay que hacer notar que se habla de conversaciones con Corea del Norte en lugar de negociaciones, principalmente, ante la oposición de Estados Unidos a emplear dicho término en sus relaciones con un «régimen dictatorial» y un «Estado delinciente» integrado en esos momentos en la lista del Eje del Mal.

EE. UU., antes de comprometerse a cualquier medida de desarme y no proliferación nuclear.

La segunda ronda de conversaciones, celebradas de nuevo en Pekín del 27 al 29 de agosto en «formato multilateral» (EE. UU., China, las dos Coreas, Japón y Rusia), tuvo un éxito «relativo», ya que la delegación norcoreana no se levantó de la mesa antes de que concluyeran las negociaciones y aceptaron reanudar el diálogo a seis bandas en fechas próximas, aspectos ambos nada seguros, especialmente, tras el anuncio de la agencia oficial KCNA, a comienzos del mes de octubre, informando que Pionyang había terminado el reprocesado de las 8 000 barras de combustible irradiado y que estaba utilizando el plutonio para fabricar armamento nuclear, a la vez que recordaba que su país «no había prometido participar en nuevas negociaciones». Además, con la ayuda energética congelada y, sobre todo, con la suspensión de la construcción de los dos reactores nucleares el 21 de noviembre de 2003, el acuerdo KEDO de 1994 quedaba, formalmente, vacío de contenido.

Las conversaciones no se reanudan hasta febrero de 2004, cuando se celebra la segunda ronda a seis bandas sin ningún resultado significativo, al igual que ocurre con la tercera ronda, celebrada en junio de ese mismo año. Es necesario esperar aún hasta el 13 de febrero de 2007 para alcanzar un acuerdo final sobre el desmantelamiento del programa nuclear clandestino de Corea del Norte conocido como «Plan de acción para la desnuclearización de Corea del Norte». Se trata de un acuerdo aplicable en varias fases, de acuerdo a la Declaración Conjunta de 19 de septiembre de 2005, tras la cuarta ronda de conversaciones a seis bandas, y es de carácter progresivo («acción por acción»). Se compone de diferentes etapas, cuyo objetivo final es alcanzar la pronta desnuclearización de la península coreana de forma pacífica a partir de los compromisos de las partes manifestados en la declaración conjunta. El acuerdo del 13 de febrero consta de una fase inicial de «acción» de sesenta días y una fase posterior de «inutilización». Una vez se apliquen las acciones iniciales, las seis partes celebrarían un encuentro ministerial en el noreste de Asia para confirmar la aplicación de la declaración conjunta. Las partes reafirman que adoptarán medidas positivas para incrementar la confianza mutua y realizarán esfuerzos para alcanzar la paz y la estabi-

lidad en la región, negociando un régimen permanente de paz sobre la península coreana en un foro apropiado.

El 4 de julio de 2007 regresan a Pionyang los inspectores del OIEA para reanudar las inspecciones interrumpidas en diciembre de 2002 y cuatro meses más tarde comienza el desmantelamiento de las instalaciones nucleares de Yongbyon por parte del OIEA y el equipo de inspectores de EE. UU. Como «recompensa», EE. UU., China y Corea del Sur realizan un envío de 50 000 toneladas de petróleo (sobre un total de un millón de toneladas prometido) a Corea del Norte en reconocimiento por los trabajos realizados para el desmantelamiento de su programa nuclear, al considerar que Pionyang ha cumplido ocho de los diez requisitos para su desnuclearización. En noviembre de 2008 ambos países se reúnen para tratar el asunto de la aplicación del protocolo de verificación nuclear, la ayuda energética restante y el desmantelamiento de las instalaciones nucleares, pero Corea del Norte se niega a que los inspectores del OIEA tomen muestras de terreno para verificar la naturaleza del programa nuclear. En diciembre de 2008 se celebra una nueva ronda de conversaciones a seis bandas para tratar la desnuclearización norcoreana, pero conversaciones terminan sin resultados por problemas de interpretación acerca de lo que debe entenderse por *verificación*, incluido el asunto de toma de muestras sobre el terreno. Corea del Norte exige como prerrequisito para el desmantelamiento de su programa que «EE UU termine con su política hostil» hacia el régimen norcoreano y el 16 de abril de 2009, tras el lanzamiento previo de un misil de largo alcance (posiblemente, del tipo Taepodong-2 de 6 700 km con capacidad para portar una cabeza nuclear), que Pionyang declara que se trata de un cohete que porta un satélite, no un misil estratégico, lo que es condenado (no sancionado, por falta de acuerdo) por el CSNU, decide la expulsión de los inspectores del OIEA y anuncia la retirada «indefinida» de las conversaciones a seis bandas y la puesta en marcha de sus instalaciones nucleares.

A partir de ese momento se cierra la puerta a la negociación de un acuerdo sobre la desnuclearización de la península coreana, a la vez que se suceden una serie de ensayos nucleares con una potencia cada vez mayor, combinados con el lanzamiento de misiles balísticos de largo, medio y corto alcance a los que nos referiremos a continuación.

En 2012, tras el nombramiento de Kim Jong-un como máximo responsable del Partido de los Trabajadores y de la Comisión Nacional de Defensa y su consolidación como líder supremo, se ponen en marcha algunas iniciativas para acercar posiciones y reanudar las conversaciones a seis bandas pero sin resultados concretos: invitación a los inspectores del OIEA a visitar Corea del Norte; reunión informal de los especiales para las negociaciones sixpartitas de Corea del Norte y EE. UU. en el marco de la conferencia del Diálogo de Cooperación del Nordeste Asiático (NEACD) celebrada en China. Finalmente, en 2013 y 2014 se celebran reuniones «exploratorias» entre EE. UU. y Corea del Norte, primero, y con Corea del Sur y China, después, para reanudar las conversaciones sobre el programa nuclear de Corea del Norte. El 11 de diciembre de 2015 tiene lugar una reunión de alto nivel entre ambas Coreas, que concluye sin ningún tipo de acuerdo. Hasta el 9 de enero de 2018 no se reanudan las conversaciones a nivel ministerial entre las dos Coreas la delegación surcoreana propone reunir a los familiares que resultaron separados tras la guerra de Corea y la fecha del inicio de estos reencuentros se fija para el 16 de febrero. Corea del Norte se compromete a enviar a atletas y a los altos cargos del país a los Juegos Olímpicos, que se celebrarán entre el 9 y el 25 de febrero en Corea del Sur. Sin embargo, la cuestión nuclear no se aborda hasta la visita «secreta» de Kim Jong-un a China, la primera del dirigente norcoreano al extranjero y tiene lugar antes de las cumbres con los presidentes de Corea del Sur y EE. UU.

El análisis de todos los intentos negociadores con Corea del Norte revela un patrón de conducta bastante similar: Corea del Norte accede a sentarse a la mesa de conversaciones/negociaciones, genera unas expectativas razonables de éxito, logra algún tipo de «recompensa» o reconocimiento por su aparente buena disposición y las conversaciones/negociaciones acaban frustrándose por el transcurso del tiempo, la falta de resultados o el cansancio de los negociadores. Mientras tanto, y pese a las expectativas que despiertan las conversaciones/negociaciones en el resto de los negociadores, ello permite a Pionyang ganar tiempo y seguir desarrollando su programa de disuasión nuclear.

3. Perspectivas en torno a la desnuclearización de la península coreana

La verificación del arsenal y de las instalaciones nucleares de Corea del Norte será el aspecto clave de cualquier acuerdo a negociar con el régimen. El primer paso de ese proceso será alcanzar una declaración formal por parte del régimen norcoreano en la que se recoja la magnitud y naturaleza de su programa nuclear (tanto civil como militar), lo que suscitará muchas dudas en la comunidad internacional. De alcanzarse un acuerdo acerca de la desnuclearización de Corea del Norte, seguramente serán necesarias más de trescientas inspecciones a cargo del OIEA, un trabajo mucho más complicado que en el pasado la verificación del programa nuclear iraní. (Hay que tener en cuenta que Irán no ha construido ni un solo dispositivo nuclear explosivo, en comparación con los entre veinte y sesenta que podría haber desarrollado Corea del Norte)³². Además, se estima que el complejo nuclear norcoreano está compuesto por más de cuatrocientas instalaciones.

Sin embargo, es necesario entender que, para el régimen norcoreano, el concepto de desnuclearización es amplio, que debe aplicarse no solo al territorio de Corea del Norte sino al conjunto de la península de Corea, con implicaciones, sobre todo, para la presencia militar de EE. UU. en la región.

Desde el fin de la guerra de Corea en 1950 ha habido diferentes propuestas del régimen norcoreano centradas en la desnuclearización. El lenguaje acordado en la Declaración de Panmunjon tras la Cumbre Intercoreana de abril de 2018 y la Cumbre entre Donald Trump y Kim Jong-un, donde se trató de una «península coreana libre de armas nucleares», recuerda el concepto original de desnuclearización de Pionyang, que data de finales de la década de 1950 y que se definió como una «zona libre de armas nucleares en la península de Corea». Este concepto ha evolucionado con el tiempo a nivel táctico, alcance y condiciones

32 «Verifying the End of a Nuclear North Korea Could Make Iran Look Easy», *The New York Times*, 6 de mayo de 2018.

políticas y geoestratégicas (relaciones y política exterior y de seguridad de EE. UU., relaciones con China y la política de Corea del Sur), para maximizar las posibilidades de supervivencia del régimen a largo plazo, pero el significado fundamental del término no ha cambiado sustancialmente. Esos reajustes tácticos se han presentado de diversas formas, como los cambios a la hora de demandar la retirada de las tropas estadounidenses de la península de Corea.

La definición de desnuclearización de Corea del Norte fue presentada oficialmente por primera vez por medio de una carta de su Asamblea Popular Suprema a los miembros de la Asamblea Nacional de Corea del Sur fechada el 7 de noviembre de 1956, en la que se proponía establecer una zona libre de armas nucleares en la península coreana³³. Pionyang desarrolló la iniciativa bajo el régimen de Kim Il-sung y propuso su desarrollo al VI Congreso del Partido de los Trabajadores, celebrado en diciembre de 1980; la idea era crear esa zona para alcanzar el objetivo final de unificación de ambas Coreas. El 7 de noviembre de 1988 el líder norcoreano presentó un plan dividido en varias fases, con vistas a la retirada de las fuerzas terrestres de Estados Unidos de la península coreana y de las armas nucleares desplegadas en la región para fines de 1990³⁴.

Las discrepancias sobre la definición de «desnuclearización» salió a la luz por vez primera durante las negociaciones entre las dos Coreas en octubre de 1991. Según los funcionarios del gobierno surcoreano (y lo que se puede ver en los archivos de la negociación), Pionyang utilizaba de forma insistente la expresión «zona libre de armas nucleares en la península de Corea», presentando una propuesta de siete puntos para lograr ese objetivo. Según la propuesta norcoreana, se debería «prohi-

33 Cfr. D. Kim, «The Panmunjom Declaration: What it wasn't supposed to be», *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 1 de mayo de 2018, disponible en <<https://thebulletin.org/2018/05/the-panmunjom-declaration-what-it-wasnt-supposed-to-be/>>.

34 Ch. Seong Whun, «'Denuclearization': More Than Just Two Divergent Conceptions», *Small Wars Journal* (post sin fecha), disponible en <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/denuclearization-more-just-two-divergent-conceptions>>.

bir ensayar, fabricar, introducir, poseer y utilizar armas nucleares», así como el «tránsito, aterrizaje y visita de cualquier aeronave y/o buque con capacidad nuclear en el territorio de la península coreana». Pionyang propuso abolir el paraguas nuclear estadounidense (que protege al Sur ante una agresión con armas nucleares del Norte) y prohibir el almacenamiento de cualquier arma nuclear estadounidense en suelo surcoreano. También solicitó la prohibición de realizar cualquier ejercicio militar que implicase la utilización de armas nucleares y la retirada completa de todas las fuerzas estadounidenses de la península de Corea. En contraprestación, Corea del Norte ofreció permitir que sus instalaciones nucleares fuesen inspeccionadas por el OIEA, exigiendo a cambio que las bases militares de Corea del Sur fuesen inspeccionadas por Corea del Norte.

En enero de 1992, las dos Coreas firmaron la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península de Corea³⁵, basada en la terminología y definición del concepto de desnuclearización de Seúl, que rechazó la mayor parte de la propuesta realizada por Pionyang (a excepción de un acuerdo basado en que ambas Coreas no probarían, fabricarían, producirían, recibirían, poseerían, almacenarían, desplegarían o usarían armas nucleares la una contra la otra). Declararon que la energía nuclear se utilizaría únicamente con fines pacíficos y no fabricarían instalaciones de reprocesamiento nuclear ni de enriquecimiento de uranio. Incluso acordaron crear una Comisión Conjunta de Control Nuclear Sur-Norte para «verificar la desnuclearización de la península coreana», realizando inspecciones de «instalaciones e infraestructuras previamente seleccionadas por la otra parte y acordados entre las dos Coreas»³⁶.

35 U.S. Department of State-Archive, *Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula* (Bureau of Arms Control Washington, D. C., Signed January 20, 1992, entered into force February 19, 1992), disponible en <<https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31011.htm>>.

36 Cfr. D. Kim, *op. cit.*

La exigencia de que toda la península de Corea fuese desnuclearizada se convirtió en un tema recurrente entre Estados Unidos y Corea del Norte durante las «conversaciones» que precedieron a la adopción del Acuerdo Marco de 1994 y, posteriormente, durante las conversaciones a seis bandas celebradas entre los años 2003 y 2008 a las que ya nos hemos referido.

En la actualidad, algunos análisis señalan que Pionyang tiene una propuesta de cinco condiciones para la desnuclearización, basada en una declaración realizada el 6 de julio de 2016 y entregada por un portavoz del Gobierno norcoreano a Estados Unidos³⁷. Las cinco condiciones exigidas al Gobierno de Estados Unidos serían: 1) difundir públicamente el número de armas nucleares desplegadas por Washington en Corea del Sur; 2) eliminar primero y verificar *a posteriori* la ausencia de armamento nuclear estadounidense en las bases militares de Corea del Sur; 3) garantizar que Estados Unidos no volverá a desplegar armas nucleares en Corea del Sur; 4) asegurar que EE.UU. no amenazará ni llevará a cabo un ataque nuclear contra Corea del Norte; y 5) retirar las tropas estadounidenses autorizadas para utilizar armamento nuclear del territorio de Corea del Sur.

Algunos expertos argumentan que la anterior categorización de lo que debe entenderse por desnuclearización concede al régimen norcoreano una mayor flexibilidad a la hora de abordar la cuestión nuclear en su conjunto. No obstante, a la vista de lo aquí analizado, hay que ser también conscientes que Pionyang ha «engañado» persistentemente al mundo explotando la palabra *desnuclearización*, sin abandonar sus objetivos estratégicos, como estrategia para ganar tiempo.

37 K. Davenport, «North Korea Shifts on Denuclearization», en *Arms Control Today*, septiembre de 2016, disponible en <https://www.armscontrol.org/ACT/2016_09/News/North-Korea-Shifts-on-Denuclearization>.

4. Conclusiones

Como hemos analizado, la crisis en torno al programa nuclear de Corea del Norte no es un asunto nuevo; se remonta al año 1992. Siempre han existido momentos de crisis marcados por el abandono del TNP en 2003 y, sobre todo, tras los seis ensayos nucleares que Pionyang ha venido realizando desde el año 2006. Como hemos analizado, evaluar los objetivos que persigue Corea del Norte con su programa nuclear y de misiles balísticos resulta particularmente complicado debido, por un lado, al fuerte hermetismo del país, con contados contactos con el exterior, unido a la naturaleza eminentemente propagandística de toda comunicación del régimen, de modo que no pueden ser tomadas al pie de la letra, requiriendo una interpretación sutil de la información disponible.

Aunque extendida la percepción del líder norcoreano como «loco», «suicida» o «irracional», el régimen opera de forma muy «racional». Esta premisa se basa en el análisis del comportamiento pasado del régimen, el cual, por muy chocante que pueda parecer al observador occidental poco conocedor del problema, se puede explicar como «lógico» de comprenderse el pensamiento norcoreano y los objetivos perseguidos por el régimen. El régimen norcoreano siempre ha sabido instrumentalizar su programa nuclear para conseguir sus objetivos políticos, económicos y estratégicos, que son básicamente tres en orden de prioridad: 1) la supervivencia del país bajo el régimen de la dinastía Kim; 2) el mayor desarrollo económico que el grado de autosuficiencia permita; y 3) a largo plazo, cumplir el sueño de la reunificación de la península coreana, eso sí, bajo régimen norcoreano. Todo ello ha reforzado el papel del arma nuclear como un instrumento estratégico clave de chantaje internacional. La «baza nuclear» sigue siendo el mejor instrumento de negociación con el que cuenta el régimen para garantizar su propia supervivencia y arrancar concesiones económicas a la comunidad internacional (fundamentalmente, ayuda energética y alimenticia), toda vez que su programa nuclear y de sofisticados misiles balísticos de largo alcance supone la garantía última de supervivencia del régimen, permitiendo una disuasión efectiva contra cualquier ataque militar contra Corea del Norte por parte de EE. UU. y/o de sus aliados («insurance policy»). Por

otra parte, en el marco de una hipotética reunificación de la Península, otorga una poderosa superioridad al Norte frente a una Corea del Sur bajo el paraguas nuclear estadounidense, que, de acuerdo con lo señalado, tendría que desaparecer para permitir un acuerdo intercoreano.

Además, el programa nuclear, y, sobre todo, el de misiles balísticos, ha proporcionado al régimen un elemento para la negociación tanto a nivel económico como político, asegurándose el ingreso de divisas proveniente tanto de la venta de sus misiles a terceros Estados como de las ayudas obtenidas por compromisos de desarme reiteradamente incumplidos.

En la actualidad, y pese a los avances producidos en el terreno político-diplomático con relación al desafío nuclear de Corea del Norte, podemos asegurar que el programa nuclear y de misiles balísticos norcoreano constituye una de las mayores amenazas a la paz y seguridad internacionales y, de forma especial, para la desestabilización de la región. Es muy probable que Corea del Norte posea ya la bomba atómica y muy posible que esta sea termonuclear. Pionyang podría tener incluso cabezas nucleares operativas para sus misiles de corto y medio alcance. Para los de largo alcance, existen dudas acerca de que haya podido desarrollar vehículos de salida y reentrada en la atmósfera para que estos sean operativos; además, es necesario desarrollar sistemas efectivos de guiado, control y estabilidad de un misil ICBM, muy diferente a la de un misil de corto alcance. No es seguro que el régimen norcoreano lo haya conseguido.

Y, finalmente, un aspecto técnico fundamental es el desarrollo de un arma/misil nuclear que pueda sobrevivir durante el «largo viaje», es decir, es necesario miniaturizar la carga y hacerla estable. Los ICBM norcoreanos otorgan al régimen una capacidad ofensiva virtualmente global convirtiéndose, por lo tanto, en la mejor baza negociadora para Kim Jong-un.

A lo largo de todo el proceso que lo ha llevado a desarrollar esas capacidades, Pionyang ha manejado con mano maestra los tiempos y los periodos negociadores, habiendo logrado producir plutonio para, al menos, veinte dispositivos nucleares y aumentado considerablemente su potencia. La incertidumbre viene marcada en saber si aún hay tiem-

po para poner fin al desafío nuclear norcoreano (y, sobre todo, cómo) esto es, por qué y a cambio de qué Corea del Norte estará dispuesta a renunciar a esa capacidad que ya tiene y que seguro mejorará en los próximos años.

Las ocho rondas de sanciones impuestas al país a lo largo de los últimos once años han afectado a su economía, pero no parece que haya servido para frenar su programa nuclear y de misiles balísticos. Para muchos, el programa nuclear norcoreano se encuentra en un Estado ya muy avanzado y poco se puede hacer para que Corea del Norte renuncie a él y acepte su paralización siguiendo el modelo iraní.

Hasta ahora, todas las conversaciones y acuerdos alcanzados con Corea del Norte han sido parciales y se han centrado en las inspecciones a sus instalaciones nucleares y la paralización de su programa, pero no se ha incluido algunas medidas urgentes: retorno al TNP, firma del TPCEN y poner fin a las pruebas y exportaciones de misiles balísticos a terceros Estados. Por ello, hay que seguir ejerciendo la «máxima presión» sobre Pionyang a través del mantenimiento del régimen de sanciones internacionales para el abandono real y efectivo de su programa nuclear y de misiles balísticos y no levantarlas a cambio de meros gestos políticos de diálogo. Pero, sobre todo, hay que evitar caer de nuevo en los errores del pasado, fruto del chantaje nuclear.

La cumbre bilateral entre las dos Coreas y la Cumbre Trump/Kim Jong-un es, sin duda, un hito en el camino hacia una península coreana desnuclearizada. Sin embargo, queda un largo camino que recorrer y uno de los principales escollos —pasados los gestos iniciales de distensión— llegará cuando toque empezar a negociar la «letra pequeña»: qué se entiende por desnuclearización y cuáles son los pasos necesarios para alcanzar ese objetivo. La prueba indudable de que Corea del Norte está decidida a cambiar de llegará cuando acepte sin reservas el régimen de salvaguardias nucleares completas del OIEA junto con su protocolo adicional y firme y ratifique el Tratado para la Prohibición de los Ensayos Nucleares.

5. Japón pasa una página histórica





LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA JAPONESA: ¿UN PASO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL?

CARMEN TIRADO ROBLES

Profesora titular de Derecho Internacional Público
en la Universidad de Zaragoza.
I.P. del Grupo de investigación Japón



1. Introducción

Japón es un país peculiar que nunca ha sufrido el sometimiento a ningún otro imperio y que, por tanto, ha mantenido su independencia nacional y su cultura autóctona prácticamente sin influencias extranjeras¹. A diferencia de lo sucedido en Europa, Japón ha permanecido libre de amenazas de agresión y esto se traduce en una sociedad fuertemente cohesionada. Su integración en el mundo moderno se produce con la revolución liderada por el emperador Meiji ya en la segunda mitad del siglo XIX, después del aislamiento voluntario de dos siglos y medio. Así, estimulado por el miedo a la amenaza extranjera, Japón pasa de ese aislamiento citado a una situación radicalmente distinta, un imperialismo basado en la política del poder dirigida especialmente a los Estados vecinos y con un poder militar en alza que impregna las decisiones del Gobierno. La implicación de Japón en la guerra del Pacífico, y, por tanto, en la II Guerra Mundial, estuvo determinada, al decir de los expertos, por la irresponsabilidad de todos²: irresponsabilidad de los elementos militares que urdieron invasiones en China; irresponsabilidad de los líderes militares que no intentaron detenerlos; irresponsabilidad de los líderes políticos que se amoldaron a los militares.

1 M. T. Rodríguez Navarro y R. Serrano Muñoz señalan que «Los japoneses suelen hacer referencia a que el hecho diferenciador de la nación nipona proviene de su historia única y de haber tenido una sola familia reinante desde los albores de la protohistoria» (p. 248, véase «Capítulo 15. La influencia del bushidô en la Constitución japonesa de 1889 y en el Edicto Imperial de la educación de 1890», en *Nuevas perspectivas de investigación sobre Asia Pacífico*, CEIAP, Universidad de Granada, 2008, pp. 239-255).

2 M. Yamamoto, «Reflexiones sobre el rol de Japón en el mundo de la posguerra fría», en *Revista de Relaciones internacionales*, n.º 4, 1993, 5 pp., disponible en <http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/revista%204/R4EST05.html>.

La derrota tras la contienda mundial se entiende como una derrota total, no solo militar, en la que el ultranacionalismo imperante en los años anteriores se desintegró sin resistencia. Así, el Estado se tuvo que reconstruir nuevamente a partir de cero, a través del esfuerzo de la población y de sus nuevos dirigentes. Así, la democracia de la posguerra japonesa encuentra a un país vencido, empobrecido y totalmente dependiente de los designios del bando aliado, vencedor en el conflicto³, que, sorprendentemente, pasa a convertirse en un Estado moderno, boyante en el plano económico y totalmente reconciliado en la escena internacional con el bando aliado, más concretamente, reconciliado con los Estados Unidos, país con el que firmó un tratado de seguridad mutua en 1960 que hoy se aplica todavía, con las correspondientes modificaciones⁴.

De otro lado, Japón pierde su soberanía y se le impone la desmilitarización y el pago de reparaciones de guerra, además de ser considerado por la incipiente ONU como un Estado enemigo y recibir por ello un trato determinado⁵. Esta situación influye en el sistema político

3 Véase B.L. Walker, *Historia de Japón*, Madrid, Akal, 2015, pp. 289 y ss.

4 Véase la versión en inglés disponible en <https://www.mofa.go.jp/na/st/page1we_000093.html>. Sobre el valor de este tratado y la evolución de las relaciones entre estos dos países, véase J. Peñas Mora, «Las relaciones americano-japonesas en materia de seguridad», *Boletín informativo del Ministerio de Defensa*, 1998, n.º 254, pp. 37-79.

5 El artículo 107 de la Carta de Naciones Unidas dice: «Ninguna de las disposiciones de esta carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la II Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta carta durante la citada guerra por los Gobiernos responsables de dicha acción». La referencia a «un Estado enemigo» se considera actualmente anacrónica y debe ser reformada. Véase en este sentido la opinión de Ernesto J. Rey Caro en «La reforma de la Carta de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad», Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, (República Argentina), disponible en <<http://www.acader.unc.edu.ar>>. Este artículo se encuentra en el capítulo XVII de la Carta, que trata de los acuerdos

japonés, puesto que la tutela de las fuerzas de ocupación estadounidenses dio lugar a un Gobierno regido por una norma fundamental diseñada directamente por el propio general McArthur en 1946 y luego traducida a la lengua japonesa. Entre los principios fundamentales⁶ de esta constitución destaca el pacifismo, por el que Japón renuncia expresamente a la guerra y a la posibilidad de tener ejército, lo que constituye uno de los elementos más polémicos de la actual regulación constitucional. Así pues, la Constitución que Japón adopta en 1947 asumiendo como propia⁷ contiene su famoso artículo 9, que simboliza

transitorios sobre seguridad que habrían de aplicar Francia, China, los Estados Unidos, el Reino Unido y la URSS hasta que el Consejo de Seguridad estuviera en condiciones de empezar a ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 42.

- 6 Otros principios básicos son el reconocimiento de la soberanía popular frente a la imperial, reservando al emperador la función de «símbolo del Estado», y el reconocimiento de los derechos humanos y la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, lo que se traduce en las distintas instituciones del Estado. Un estudio detallado del proceso de elaboración de la Constitución japonesa se puede consultar en C. Tirado Robles, «La renuncia a la guerra en la Constitución japonesa y sus repercusiones en las relaciones exteriores de Japón», en *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 76 (2000), pp. 69-124; C. Tirado Robles, «El proceso de reforma de la Constitución japonesa: Sus repercusiones en la escena internacional», en *Japón y el mundo actual*, E. Barlés Báguena y V. D. Almazán Tomás (coords.), Zaragoza, Pressas de la Universidad de Zaragoza, 2011, pp. 351-368.
- 7 Como es sabido, Japón adopta esta constitución traduciendo al japonés el texto redactado en inglés por el mando americano. Una versión oficial de la Constitución japonesa en lengua inglesa está disponible en <http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html>. Por su parte, E. Seizelet y R. Serra indican al respecto que no está claro que toda la Constitución se redactase sin más por el mando aliado y que hay hipótesis que afirman que algunas disposiciones, como el famoso artículo 9, pudo venir de la iniciativa del primer ministro japonés, Shidehara Kijuro (*Le pacifisme à l'épreuve. Le Japon et son armée*, París, Les Belles Lettres, Collection Japon, 2009, pp. 15 y 16).

el pacifismo japonés, contemplando la renuncia expresa a la guerra como derecho soberano de la nación, la renuncia a disponer de fuerzas de tierra, mar o aire o cualquier otro potencial bélico, así como su proclamación de la no beligerancia del Estado.

Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales.

Con el objeto de llevar a cabo el deseo expresado en el párrafo precedente, no se mantendrán en lo sucesivo fuerzas de tierra, mar o aire como tampoco otro potencial bélico. El derecho de beligerancia del Estado no será reconocido.

Es un caso único en el constitucionalismo moderno ya que otros casos, como el de Suiza, Austria, Costa Rica, el Estado de la Ciudad del Vaticano y otros, deben situarse en el plano de la neutralidad⁸ y no en el de la renuncia a la guerra.

8 El ejemplo clásico de neutralidad es el de Suiza, que ya en 1521 firma con Francia un tratado de neutralidad que renovó el 4 de septiembre de 1663. El ingreso de este país en la Sociedad de Naciones modifica su situación, puesto que el pacto obligaba a todos los miembros a participar en determinadas circunstancias en las medidas colectivas decretadas por la Sociedad. Sin embargo, Suiza, al ingresar en la Sociedad de Naciones, obtuvo una declaración del Consejo, de 13 de febrero de 1920, que la dispensaba de tomar parte en las acciones militares. Austria es considerado un Estado con neutralidad permanente aceptada el 15 de mayo de 1955 por parte de los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido, la Unión Soviética y la propia Austria, que celebraron un tratado mediante el cual se estableció el estado de paz de los cuatro Estados con Austria. Además, Austria se colocó en ese régimen de neutralidad permanente por decisión unilateral contenida en la ley austriaca de 26 de octubre de 1955. Posteriormente, Austria ingresó en Naciones Unidas a pesar de la incompatibilidad existente entre su neutralidad permanente y algunas de las disposiciones contenidas en la Carta. En el caso de Costa Rica, la neutralidad fue proclamada el 17 de noviembre de 1983 por el presidente Luis Alberto

2. El debate sobre la posible reforma constitucional

Los sucesivos Gobiernos japoneses a lo largo de los años han ido flexibilizando la interpretación de esta disposición constitucional, pero lo cierto es que el artículo 9 permanece hoy con la redacción que se le dio tras el final de la II Guerra Mundial. Sin embargo, el panorama internacional actual no tiene mucho que ver con la situación de 1947, por lo que ha habido varios intentos del poderoso PLD (Partido Liberal Democrático o Jimintō), que ha estado en el Gobierno prácticamente en todas las legislaturas desde hace más de cincuenta años, de reformar la Constitución⁹ y, en especial, su artículo 9, ya que las reinterpretaciones del texto de este artículo han llegado a tal punto que las críticas de políticos y académicos, e incluso de la opinión pública, se han multiplicado en los últimos años.

Monge y comunicada a todos los Estados con los que la República americana mantenía relaciones diplomáticas, a pesar de la incompatibilidad de tal proclama con la permanencia de Costa Rica en la Organización de Estados Americanos y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En cuanto al Estado de la Ciudad del Vaticano, su neutralidad perpetua fue establecida en el artículo 24 del Tratado de Letrán, de 11 de febrero de 1929, que «será siempre y, en cualquier caso, considerada como territorio neutral e inviolable». Existen otros casos de neutralidad y regímenes similares que estudian con detalle F. Novak Talavera en «La neutralidad en el Derecho internacional contemporáneo», en *Revista Agenda internacional*, Instituto de Estudios internacionales, vol. 3, n.º 7 (1996), pp. 97-119, así como M.T. Infante Caffi, en «Regímenes jurídicos de neutralidad», en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 13, 1986, pp. 157-176.

Por otra parte, un análisis detallado de la renuncia a la guerra en la Constitución japonesa puede verse en M. Ikeda y S. Rodríguez Artacho, «Derecho Constitucional», especialmente, p. 63 y ss., en F. Barberán, K. Kuroda y F. Okabe (coords.), *Introducción al Derecho japonés actual*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

9 Véase C. Tirado Robles, *Japón ante el Derecho internacional*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, especialmente, pp. 17-55.

Realmente, el problema del artículo 9 de la Constitución es el choque entre el párrafo 1 y el párrafo 2, ya que mientras el primero expresa la renuncia a la guerra ofensiva o de agresión, prohibida por el Derecho internacional, el segundo parece establecer una renuncia general, incluida tanto la guerra defensiva, que el Derecho internacional podría incluir en el concepto de legítima defensa y que, por tanto, cumpliendo los requisitos establecidos por la Carta de Naciones Unidas sí estaría permitida, como la guerra ofensiva o de agresión, que, en cambio, estaría prohibida por el Derecho internacional. Por tanto, el artículo 9 se mueve en dos ámbitos completamente diferentes, Derecho internacional y Derecho interno, y por ello es difícil encontrar una argumentación sólida para hacerlos compatibles.

Por ello, el debate en los últimos años se ha centrado en tres problemas, que están presentes en el trabajo que está llevando a cabo la Comisión Examinadora de la Constitución de la Cámara Baja o Cámara de Representantes de la Dieta: el primero, si la Constitución debe determinar el papel de las Fuerzas de Autodefensa; también, si el derecho a la autodefensa debe constar de forma explícita en la Constitución; y, por último, si la Constitución debe regular las labores civiles y militares de cooperación internacional como las actividades que llevan a cabo las Fuerzas de Autodefensa o Jieitai en materia de seguridad colectiva de Naciones Unidas o de otras misiones internacionales.

A este respecto, las opciones posibles son tres¹⁰:

10 Un resumen acertado de este debate se puede consultar en Nippon.com Información integral sobre Japón, de 1 de septiembre de 2016, *La reforma constitucional: el debate en torno al artículo 9*, disponible en <<https://www.nippon.com/es/features/h00146/>> (última consulta el 1 de diciembre de 2018). También T. Nishikawa, «The future of the Japanese Constitution: From the “MacArthur Constitution” to What?», estudio basado en la conferencia pronunciada por el autor en Baldwin-Wallace College, Berea, Ohio, EE. UU., en su Programa del Día de la Constitución, 2009, disponible en <<https://www.surugadai.ac.jp/sogo/media/bulletin/Hikaku17/Hikaku17Nishikawa.pdf>>, especialmente, pp. 65-67.

1) Por un lado, existe la postura de que la Constitución debe modificarse conforme a la realidad actual, debe definirse en la Constitución el papel de las Fuerzas de Autodefensa, que por ahora no aparecen en la norma fundamental, y debe asignárseles el papel de ejército de defensa nacional. Dentro de esta postura también se defiende que la Constitución recoja explícitamente el derecho a la autodefensa individual, lo que por ahora solo es una interpretación oficial del Gobierno japonés, así como que se proclame el derecho al uso de la autodefensa colectiva. Por otra parte, los partidarios de esta solución proponen que se recoja en la Constitución la prohibición de la presencia de ejércitos extranjeros en territorio japonés, en clara alusión a las bases americanas concentradas especialmente en Okinawa, que son muy duramente criticadas por la población y determinados partidos políticos de la oposición¹¹. En lo que se refiere a la cooperación internacional, las posiciones están divididas, pues, mientras algunos defienden que en la Constitución solo se haga alusión a las actividades de cooperación internacional civil, otros opinan que la Constitución debería recoger todo tipo de actividades de cooperación internacional, incluidas las militares, dentro de concepto de seguridad colectiva. Finalmente, la Constitución debería abolir explícitamente las armas nucleares y debería referirse a la adhesión a los tres principios antinucleares¹².

11 Las críticas nacen, entre otras razones, por el desigual reparto de las tropas americanas, ya que la prefectura de Okinawa, que representa solo el 0,6 % de territorio nipón, acoge casi a dos tercios de los efectivos militares y a tres cuartas partes de la extensión total de las bases estadounidenses. En *La política de seguridad y de defensa de Japón, Anuario Internacional CIDOB, 2013, perfil de país: Japón*, pp. 409-420, se pueden ver los datos sobre efectivos de las Fuerzas de Autodefensa en tierra, mar y aire, la evolución del presupuesto de defensa japonés y otros datos relevantes en este tema.

12 A consecuencia de la experiencia del lanzamiento por parte de Estados Unidos de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki el 6 y el 9 de agosto de 1945, Japón, en 1967, adopta lo que se conoce como los tres principios antinucleares: el primero, el principio de no producción de armas nucleares, con el que se compromete a no fabricar ningún arma de tipo nuclear; el segundo, el principio de no posesión de armas nucleares,

2) Por otro lado, están los que defienden que no es necesario modificar la Constitución, pero sí otro tipo de legislación (como veremos, esta es la solución apoyada por el grupo de expertos creado a instancias del primer ministro Abe). Dentro de esta postura se defiende la modificación de los acuerdos con Estados Unidos; concretamente, según los partidarios de esta posición habría que disolver el Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos, de acuerdo con lo que establece el artículo 9, y también debería modificarse el Acuerdo sobre el Estatus de las Fuerzas Estadounidenses en Japón. También habría de establecerse una regulación básica sobre las actividades de cooperación internacional de las Fuerzas de Autodefensa, ya sean actividades civiles o militares (incluidas las de seguridad colectiva), y debería aprobarse una legislación básica relativa a los principios antinucleares. Por tanto, en esta postura, las modificaciones necesarias serían solo legislativas, no constitucionales.

3) Finalmente, la tercera postura defiende que no es necesario ni cambiar la Constitución ni la legislación vigente; asimismo, defiende el cumplimiento de la Constitución tal y como está redactada en la actualidad, de manera que, en ese sentido, los partidarios de esta postura propugnan la eliminación de las Fuerzas de Autodefensa, ya que, siguiendo el texto del artículo 9, opinan que se podría reconocer el derecho al uso de la fuerza militar pero solo el mínimo necesario para la autodefensa y, en cambio, no se debería reconocer el derecho a la autodefensa colectiva. Piensan que no hay que articular nuevas leyes ni modificar las existentes y que, en materia de cooperación internacional, tratados de seguridad mutua con Estados Unidos, principios antinucleares, etc., la situación actual es la que debe permanecer.

Aunque parte de los partidos más liberales coinciden con los miembros del Jimintō en defender la necesidad de modificar la Constitución, como se ve, ambos bandos difieren claramente en la postura sobre el talante y el uso del derecho de autodefensa, así como en el modo de enfo-

que implica que Japón nunca se aprovisionará de armas nucleares; el tercero, el principio de no autorización de armas nucleares sobre su territorio, para que ningún país vecino pueda abastecerse de armas nucleares.

car la seguridad colectiva. En todo caso, el partido que forma coalición en el Gobierno con el Jimintō, el Kōmeitō, no es favorable a un cambio del artículo 9¹³. Otros partidos del arco parlamentario, como Iniciativas desde Osaka, que defiende abiertamente la reforma constitucional, opinan —según las declaraciones de su presidente, Matsui Ichirō— que es «demasiado pronto» para alterar el artículo 9. En el Partido Democrático también hay un número considerable de miembros que están a favor de modificar el artículo 9 para restringir de forma clara el alcance del derecho de autodefensa, entre otros puntos. Sin embargo, se oponen completamente a la reciente legislación sobre seguridad que reconoce el derecho a la autodefensa colectiva tildándola de anticonstitucional y se niegan a reformar la Constitución bajo la Administración Abe. Finalmente, el Partido Comunista apoya la supresión de las Fuerzas de Autodefensa, obedeciendo así al texto del artículo 9.

3. Los precedentes de las nuevas normas en materia de seguridad y defensa

3.1. Los primeros pasos

Tras el fallido intento de reforma liderado por Koizumi en 2005, el nuevo Gobierno del PLD se centra en la reconstrucción de las bases jurídicas en materia de seguridad y deja aparcada la posible reforma constitucional. Para ello, el nuevo primer ministro, Shinzo Abe, del mismo partido político, crea un grupo de expertos que comienza a trabajar

13 En una rueda de prensa celebrada el 21 de julio de 2016, el presidente del Kōmeitō, Yamaguchi Natsuo, dio a entender que no considera necesario hacer constar en la Constitución el papel de las Fuerzas de Autodefensa con la siguiente declaración: «Elaboramos la nueva legislación sobre seguridad (en vigor desde marzo de 2016) a partir de la interpretación del artículo 9 tal como es actualmente y no tenemos ninguna intención de retractarnos».

en 2007¹⁴ sobre cuatro situaciones hipotéticas que se proponen como test de seguridad, en unos escenarios de tiempo cercanos, en los que Japón se vería constreñido por limitaciones constitucionales. Se le pedía al grupo que indicase si Japón en esas situaciones podría responder a los desafíos de seguridad para el pueblo japonés o no y, consecuentemente, averiguar cuál sería la mejor forma de proceder dependiendo de cuál fuese la respuesta.

Los casos presentados al grupo fueron los siguientes: la defensa de buques de guerra de Estados Unidos en alta mar; la interceptación de un misil balístico que podría estar en camino hacia los Estados Unidos; el uso de armas en operaciones internacionales de paz y el apoyo logístico a las operaciones llevadas a cabo por otros países que participan en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

En cada uno de los casos los expertos analizaron la situación, definieron los objetivos que se consideraban necesarios en cada caso para, finalmente, responder a la cuestión de si los objetivos se podrían lograr en el estado en el que estaba la legislación japonesa. Como vemos, realmente los dos primeros casos tratan el tema de la seguridad colectiva, mientras que los dos segundos se centrarían en la cooperación internacional, dos de los temas más controvertidos en relación con la aplicación del artículo 9 de la Constitución. Vamos a repasar brevemente cuáles fueron las conclusiones presentadas:

- En cuanto a la defensa de los buques de guerra estadounidenses en alta mar, el objetivo según el grupo de expertos es asegurar que la alianza con Estados Unidos funciona, pues eso influye en la credibilidad de Japón como actor en la escena internacional.

14 El grupo se componía de trece personas, la mayor parte profesores de Universidad o de centros de investigación japoneses, así como altos funcionarios y el juez Shunji Yanai, del Tribunal Internacional de Derecho del Mar. Sus nombres aparecen en un anexo al informe, cuya versión en inglés puede consultarse en <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/report.pdf>>. La primera reunión tuvo lugar el 18 de mayo de 2007 y la última, en la que se presentó el borrador de informe, el 23 de junio de 2008.

Aunque el Derecho internacional permitiría que las Fuerzas de Autodefensa japonesas actuaran conforme al objetivo señalado, lo cierto es que la Constitución no lo permite, pues solamente cabría la acción japonesa en caso de un ataque organizado y planeado contra Japón o en casos de «efecto reflejo», según el artículo 95 de la Ley de las Fuerzas de Autodefensa, en que las fuerzas japonesas se defienden a sí mismas, a sus armas y equipos, y defenderían a un buque norteamericano que está repostando a su lado, lo que sucede en muy raras ocasiones. En la mayoría de los casos las fuerzas japonesas deberían responder negativamente a la solicitud planteada por el buque estadounidense. Hay dos opciones frente a esta situación: la primera, seguir con la actual interpretación constitucional y ampliar la aplicación del derecho de autodefensa individual para permitir a un buque japonés defender a un buque estadounidense que está siendo atacado a distancia; la otra es cambiar la interpretación constitucional y permitir a Japón ejercer también el derecho de autodefensa colectiva.

- En cuanto a la interceptación de un misil balístico que podría estar en camino hacia los Estados Unidos, el hecho es que los misiles deberían ser interceptados simplemente desde una perspectiva humanitaria por el daño que pueden causar a los ciudadanos; sin embargo, la decisión sobre las contramedidas contra tales misiles tendría que tomarse instantáneamente. Si a Japón se le permite derribar solo aquellos misiles dirigidos contra el propio país y si varios misiles se dirigieran hacia Japón y hacia Estados Unidos, obviamente sería difícil para Japón tomar una decisión apropiada con respecto a cada uno de los múltiples misiles en un tiempo críticamente corto. Por lo tanto, el procedimiento para responder a los ataques con misiles debe ser simple y claro y debe tenerse en cuenta el hecho de que Estados Unidos es un aliado imprescindible para Japón. Por tanto, no es una opción viable no responder a misiles balísticos que se dirigen a Estados Unidos pudiendo hacerlo, pero lo cierto es que la normativa japonesa lo impide (el artículo 82, 2.º, de la Ley de las Fuerzas de Autodefensa establece un procedimien-

to de dos vías —Consejo de Seguridad de Japón y decisión del Gabinete seguido de autorización de la Dieta— para responder a misiles dirigidos contra Japón, pero no es factible aplicarlo a misiles dirigidos contra Estados Unidos). La solución para este problema, según el grupo de expertos, es única: hacer posible el ejercicio del derecho de autodefensa colectiva, lo que permitiría interceptar legalmente misiles de ese tipo. Añade el informe que es también muy importante para Japón disponer en tiempos de paz de procedimientos que permitan al Gobierno tomar decisiones rápidas y que puedan ponerse en práctica sin demora en relación con este tema.

- En cuanto al uso de armas en operaciones internacionales de paz, Japón restringe de una manera más estricta que otros Gobiernos el uso de las armas de sus tropas en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En ellas, tradicionalmente se clasifica el uso de las armas distinguiendo el uso tipo A para la defensa de las propias tropas y el tipo B para eliminar los obstáculos que se oponen al logro de las misiones. Las Fuerzas de Autodefensa japonesas solo están autorizadas al uso de las armas tipo A, por lo que participan en estas operaciones dentro de un estándar diferente al de otros Estados. Sería, pues, necesario que Japón participase en estas operaciones con fines de combate dentro de los estándares internacionales, lo que implicaría un cambio fundamental en la política japonesa. En primer lugar, habría de permitirse a las Fuerzas de Autodefensa acudir en ayuda de una unidad o de personal de otro país que se encuentra dentro de una operación de este tipo y está geográficamente distante, es decir, *kaketsuke-keigo*¹⁵. En segundo lugar,

15 Se refiere al uso de armas para acudir en ayuda de una unidad geográficamente distante o en ayuda de personal que participa en las mismas operaciones y que está bajo ataque. También se relaciona este concepto con el uso de armas para la remoción de obstáculos para la ejecución de misiones, especialmente, hablando de operaciones para la paz de Naciones Unidas, sobre todo, operaciones para el mantenimiento de la paz.

las Fuerzas de Autodefensa japonesas deberían poder hacer uso de las armas de tipo B. Si esto no se produce, Japón puede ser criticado por la comunidad internacional en este tipo de operaciones, las cuales, por cierto, no entran dentro de la prohibición del artículo 9. Hay que tener en cuenta, además, que en la región de Asia-Pacífico se llevan a cabo operaciones internacionales que no están bajo el paraguas de Naciones Unidas y que se espera por parte de los Estados participantes que Japón contribuya de manera activa en estas operaciones también.

- Finalmente, en cuanto al apoyo logístico a las operaciones llevadas a cabo por otros países que participan en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, aunque el apoyo en sí no constituya uso de la fuerza, si los países a los que se apoya están utilizando la fuerza, se consideraría *ittaika*¹⁶ con el uso

Además, hay que tener en cuenta que muchos nacionales japoneses están trabajando activamente en el extranjero y se enfrentan a riesgos al verse involucrados en situaciones de emergencia como el terrorismo, por lo que el Gobierno piensa también que es necesario permitir el rescate de nacionales japoneses en el extranjero mediante el uso de armas, siempre sujeto al consentimiento del Estado territorial que, en virtud del Derecho internacional, tiene la obligación de extender la protección a los extranjeros que se encuentren en su territorio. (Efectivamente, las constituciones contemporáneas asumen la protección de los derechos fundamentales no solo de sus ciudadanos sino de cualquiera que se encuentre en su territorio y también lo contemplan así multitud de tratados internacionales. Véase, en relación con los derechos internos, W. Binchy, «Human Rights, Constitutions and Non-Citizens», en *Persona y Derecho*, vol. 71, n.º 2, 2014, pp. 275-306, y en relación con el Derecho internacional, M. Castillo Daudí, «Libertad de circulación y soberanía del Estado: posibles límites derivados de obligaciones de protección internacional», en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 31, 2016, 44 pp.).

16 Este concepto se analizará después; baste decir ahora que «*ittaika* con el uso de la fuerza» podría traducirse como «parte integrante del uso de la fuerza» y se podría explicar diciendo que el apoyo logístico que realiza Japón en actividades conjuntas con otros ejércitos, como, por ejemplo, el

de la fuerza (un problema respecto a este concepto es que, por ejemplo, no existen criterios claros para decidir el grado de cercanía del apoyo logístico al uso de la fuerza) y esto restringe las posibilidades de actuación de Japón en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que es justamente donde Japón puede desempeñar un papel valioso. Las soluciones a esta cuestión serían, según el grupo de expertos, bien limitar el uso del concepto de *ittaika* al ámbito de uso de la fuerza como medio de resolución de conflictos internacionales, prohibido por la Constitución, bien eliminar de raíz este concepto, o bien, finalmente, adoptar una interpretación en el sentido de que, como las operaciones internacionales de paz no están prohibidas por el artículo 9 de la Constitución, tampoco el uso de la fuerza en tales operaciones lo está.

En resumen, el grupo dijo que existían en ese momento restricciones que dificultarían la adecuada respuesta de Japón en los cuatro casos, por lo que era necesario tomar medidas para resolver estos problemas garantizando así la seguridad de Japón y su posición en la escena internacional. Pero el grupo sugiere que solo la interpretación de la Constitución debe modificarse para que Japón pueda ejercer la legítima defensa colectiva y responder a las medidas de seguridad colectiva de Naciones

suministro de provisiones, mantas, etc., el transporte o los servicios médicos, no constituyen por sí mismas uso de la fuerza en sentido estricto, pero, según la teoría de *ittaika*, se considerarían «parte integrante del uso de la fuerza» y, por tanto, prohibidas por el artículo 9 de la Constitución. Es un concepto que comenzó a utilizarse en el contexto de las actividades de apoyo realizadas en virtud del Tratado de Seguridad Mutua entre los Estados Unidos y el Japón. La interpretación del Gobierno decía que se podría considerar «*ittaika* con el uso de la fuerza» otorgar el uso de instalaciones japonesas a las fuerzas estadounidenses para las operaciones de combate militar con arreglo al artículo 6 del Tratado. Véase, en ese sentido, Mike M. Mochizuki, «Between Alliance and autonomy», en *Strategic Asia 2004–05*, pp. 103 a 138, especialmente, p. 106, donde se señala que esta teoría sirvió para que los suministros, servicios médicos y de transporte japoneses solo pudieran llegar a zonas que no eran de combate.

Unidas; sin embargo, no sería necesaria una enmienda o modificación constitucional.

3.2. De nuevo, la reforma constitucional

A pesar del contenido de este informe, en diciembre de 2012, tras el segundo nombramiento de Shinzo Abe como primer ministro de Japón, se propone de nuevo la reforma de la Constitución. No olvidemos que Abe es un firme partidario de revisar la interpretación del artículo 9 de la Constitución de Japón para poder permitir *de iure*, y no solamente *de facto*, unas fuerzas militares japonesas activas, pues opina que se está alcanzando una situación límite por las contradicciones entre la necesaria seguridad japonesa y las interpretaciones de su constitución.

Así, el PLD, que disfruta en aquel momento de una amplia mayoría en las dos cámaras de la Dieta, se propone de nuevo reformar la Constitución. El clima para la reforma era más favorable en esos años, fundamentalmente desde 2010, año en el que Japón vivió momentos de tensión internacional con varios de sus países vecinos debido a reivindicaciones territoriales (los conflictos en Takeshima con Corea del Sur, el capítulo no cerrado con Rusia en relación con los territorios del norte —más conocidos por su denominación rusa como islas Kuriles— o los enfrentamientos con China en las aguas cercanas a las islas Senkaku), a lo que se sumó el gran terremoto del este de Japón de marzo de 2011 y el consiguiente accidente de la central nuclear de Fukushima. En medio de aquella catástrofe sin precedentes, que exigía tomar todo tipo de medidas para hacer frente a las innumerables emergencias que surgían, la población volvió a plantearse la necesidad de impulsar la revisión de esa constitución japonesa que no parecía prestar excesiva atención a estados de emergencia como los que se vivían en aquellos momentos. Así, en abril de 2012 se hizo público un nuevo borrador de reforma de Constitución por parte del Jimintō¹⁷.

17 El texto completo de la reforma, en lengua japonesa, se puede obtener en la página web del PLD (Jimintō), <<https://www.jimin.jp/activity/column/116667.html>>. El PLD justifica su decisión de reforma con varios

Las líneas generales de este borrador son, en primer lugar, el planteamiento de una revisión integral de todo el articulado de la actual Constitución, que se estructurará en 110 artículos divididos en 11 títulos, así como la reescritura completa del preámbulo. En cuanto a las principales materias objeto de reforma, destacan la regulación de la bandera y del himno japoneses, la clara especificación del derecho a la autodefensa, la tenencia de Fuerzas de Defensa Nacional, el respeto a la familia, el deber de protección del medioambiente, la garantía de la sanidad financiera, una regulación *ex novo* de la declaración de estado de emergencia, la flexibilización de los requisitos para proponer reformas constitucionales o el reconocimiento del emperador como jefe del Estado y no como mero símbolo del mismo.

En lo que se refiere específicamente al tema de las relaciones exteriores, importa, como no podía ser de otra forma, la nueva redacción del artículo 9. En este sentido, para el Jimintō era importante especificar en el texto de la Constitución, no dejándolos a la interpretación de ninguna instancia gubernamental o jurisprudencial, una serie de conceptos claves como el mantenimiento del pacifismo, pero también era esencial reconocer a la vez el derecho a la autodefensa del Estado y la regulación de la tenencia del Kokubō-Gun (Fuerzas de Defensa Nacional), así como el establecimiento de un régimen en materia de protección del territorio. La nueva redacción del artículo 9 es la que sigue¹⁸:

argumentos, entre los que destaca el hecho de que ya se han cumplido sesenta años de la Carta de San Francisco, los cambios producidos en la escena internacional desde 1947 o el hecho de que muchos países en todo el mundo han acometido reformas constitucionales importantes. Destacan las seis veces en que ello se ha producido en los EE. UU., veintisiete en Francia, quince en Italia, país también vencido en la II Guerra Mundial, y cincuenta y ocho en Alemania. Sin embargo, Japón no ha revisado nunca su constitución después de la Guerra.

18 La traducción es de Francisco Barberán Pelegrín, doctor en Derecho, abogado y traductor de japonés. Un estudio detallado del contenido del nuevo artículo 9 en esa reforma de 2012 se puede consultar en C. Tirado Robles,

CAPÍTULO II. PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD

ARTÍCULO 9. PACIFISMO. El pueblo japonés, aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, renuncia a la guerra como derecho soberano de la nación y no recurrirá ni a la amenaza de la fuerza ni al ejercicio de esta como medios para la resolución de los conflictos internacionales.

(2) El contenido del apartado precedente no impedirá el ejercicio del derecho de autodefensa.

ARTÍCULO 9-BIS. FUERZAS DE DEFENSA NACIONAL. Para preservar la seguridad de los ciudadanos y del país, así como su paz e independencia, se dispondrá de unas Fuerzas de Defensa Nacional cuyo mando supremo será el primer ministro del Gabinete.

(2) A la hora de cumplir las misiones a que se refiere el apartado precedente, las Fuerzas de Defensa Nacional se someterán a la aprobación de la Dieta y a las demás medidas de control que disponga la ley.

(3) Las Fuerzas de Defensa Nacional, además de las acciones tendientes al cumplimiento de las misiones referidas en el apartado primero del presente artículo, podrán también, según disponga la ley, llevar a cabo actividades de cooperación internacional para garantizar la paz y la seguridad de la sociedad internacional, así como actividades para proteger la libertad o la vida de los ciudadanos y el mantenimiento del orden público.

(4) Además de lo establecido en los dos apartados precedentes, los aspectos relacionados con la organización, el control y el mantenimiento de la confidencialidad de las Fuerzas de Defensa Nacional se regularán por ley.

(5) Para el enjuiciamiento de los casos en que los miembros de las Fuerzas de Defensa Nacional u otros funcionarios cometieran delitos derivados del ejercicio de sus funciones profesionales u otros relacionados con la confidencialidad de las Fuerzas de Defensa Nacional, estas dispondrán de Tribunales Militares (*shimpansho*) que se regularán por ley. En tales casos, deberá garantizarse al acusado su derecho a recurrir ante a los tribunales ordinarios.

ARTÍCULO 9-TER. PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y OTROS.

Para garantizar su soberanía e independencia, el país, en colaboración con los ciudadanos, deberá proteger su territorio, su mar territorial y su espacio aéreo, así como asegurar sus recursos naturales.

Lo primero que se detecta es el cambio en el título del artículo 9, que pasa de «renuncia a la guerra» (*sensô no hôki*) a «preservación de la seguridad» (*anzen hoshô*), por lo que parece que el centro de la cuestión ya no es la renuncia a la guerra, como lo era en 1947, sino que de lo que se trata es de garantizar la seguridad del país. Este cambio ya nos da una idea del espíritu del nuevo texto¹⁹. Efectivamente, hay que tener en cuenta que, según el Jimintô, en cuanto a la concreta ordenación del precepto, el hecho de renunciar se aplica solo a la guerra (como derecho soberano de la nación) y se dice que «no se recurrirá al ejercicio de la fuerza o la amenaza de la fuerza» como medios para la solución de conflictos internacionales, pero no se renuncia a ellos como en la versión actual de este precepto, ya que no llegan a constituir guerra. Este ajuste se debe, según el Jimintô, a que la guerra que se lleva a cabo mediante una declaración de guerra al estilo decimonónico es algo que en el Derecho internacional se considera ilícito y, teniendo en cuenta esta circunstancia, se consideraba no solo oportuno sino también necesario que el texto de la norma resultara más claro. De todos modos, aun habiendo hecho estos ajustes en el texto del artículo 9.1., su significado no varía en lo esencial, siempre según el partido proponente.

19 Efectivamente, como se sabe, el actual artículo 9.1. de la Constitución es una regulación que se estableció traduciendo y adaptando el artículo 1 del Pacto de París o Pacto Briand-Kellogg de 1928 (cuyo artículo 1 dice: «Las altas partes contratantes declaran solemnemente en nombre de sus naciones que condenan la guerra como medio de solución de controversias internacionales y que desisten de su uso como herramienta de la política nacional en sus relaciones mutuas»), y en el debate interno del partido se piensa que el texto debería hacerse de más fácil comprensión, ya que hay que tener en cuenta que se trata de la regulación del pacifismo, que es uno de los tres principios fundamentales de la Constitución japonesa, por lo que el Jimintô decide no variarlo en lo fundamental y mantener su esencia en el borrador de nueva constitución.

La guerra a la que se renuncia es la que se considera ilegal por el Derecho internacional. Por otro lado, los casos en los que se puede llevar a cabo una «amenaza por medio de la fuerza» o «ejercicio de la fuerza» distintos de la guerra pueden tipificarse en los tres siguientes:

1. Los casos que tienen finalidad invasora.
2. Los casos de ejercicio del derecho de autodefensa.
3. Los casos que implican una sanción o castigo por parte de un organismo internacional.

Lo prohibido por el artículo 9.1 se limita al uso de la fuerza o a su amenaza como medio para la resolución de conflictos internacionales. La interpretación que limita su significado al punto 1 (finalidad invasora) se ha ido afianzando desde el Tratado de París de 1928 y se consideran no prohibidos los apartados 2 y 3 anteriormente citados. Esta nueva regulación así interpretada estaría de acuerdo con la situación actual del Derecho internacional, que permite el uso de la fuerza como excepción muy limitada en los casos de legítima defensa, tal y como se recoge en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, y con autorización del Consejo de Seguridad, según se regula en los artículos 41 y 42 de la Carta. Sin embargo, sorprende la terminología utilizada en el tercer caso: se habla de la acción de «un organismo internacional, sin hacer mención expresa de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, por lo que esto abriría la puerta a interpretaciones mucho más amplias que permitirían a Japón, por ejemplo, actuar con otros organismos internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad, lo que estaría en contra del Derecho internacional. Por otra parte, se utiliza el término de «sanción o castigo» que el Jimintô circunscribe al campo de las reacciones institucionales en el marco de una organización internacional, tal y como hace la Comisión de Derecho internacional poniendo como ejemplo las medidas que se adoptan bajo la autoridad del Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII de la Carta²⁰.

20 En virtud de este capítulo de la Carta, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Esas medidas van desde sanciones económicas o de

En cuanto a la opinión pública japonesa respecto a esta reforma, se puede decir que los japoneses se encontraban muy divididos entre los que apoyaban y los que rechazaban la intención del primer ministro, Shinzo Abe, de reformar la Constitución japonesa para modificar justamente los artículos que limitan el alcance y funciones de las Fuerzas de Autodefensa y, en general, el papel de Japón en el concepto de seguridad en la escena internacional²¹. Sin embargo, estas cifras con-

otra índole, que no suponen el uso de la fuerza armada, hasta la intervención militar internacional. El empleo de sanciones obligatorias tiene por objeto ejercer presión sobre un Estado o entidad para que cumplan con los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza. Las sanciones ofrecen, pues, al Consejo de Seguridad un importante instrumento para hacer cumplir sus decisiones. El carácter universal de las Naciones Unidas hace que estas sean un órgano especialmente apropiado para establecer y observar dichas medidas. El Consejo ha recurrido a las sanciones obligatorias como instrumento de coerción cuando la paz se ha visto amenazada y los esfuerzos diplomáticos han fracasado (véase en <<http://www.un.org/spanish/sc/committees/>>), así, los comités de sanciones creados, por ejemplo, para los casos de Ruanda en 1994, Sierra Leona en 1997, Eritrea y Etiopía en 2000 o Liberia en 2001, ya concluidos, o los creados para los casos de República Democrática del Congo en 2004, Sudán en 2005, Irán en 2006 o Libia en 2011. La gama de sanciones ha incluido penalizaciones económicas y comerciales amplias o medidas más selectivas, como embargos de armas, prohibiciones de viajar, restricciones financieras o diplomáticas o ambas cosas. Al mismo tiempo, gran número de Estados y de organizaciones humanitarias han expresado su inquietud por el posible efecto adverso de las sanciones en los segmentos más vulnerables de la población, como las mujeres y los niños. También se ha expresado preocupación por el efecto negativo que pueden tener las sanciones en la economía de terceros países. En respuesta a estas inquietudes, las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad han reflejado un criterio más refinado en el diseño y aplicación de las sanciones obligatorias.

21 Según un estudio de un equipo de investigadores de la Universidad de Tokio publicado por el diario japonés *Asahi Shimbun* en 2013, el apoyo a la reforma que pretende Abe era del 50 %, mientras que el rechazo era del

trastaban con las de la Cámara Baja de la Dieta japonesa, donde el 90 % de los diputados apoyaba la iniciativa de Abe después de su aplastante victoria en las elecciones de diciembre de 2012. Para que esta reforma llegara a convertirse en nueva constitución, Abe necesitaba, además de lograr el apoyo de los dos tercios de la Dieta necesarios para reformar la Constitución, una respuesta positiva en el referéndum al que debería someterse, según el artículo 96 de la propia constitución, lo que parecía complicado de conseguir, y el proyecto fue, finalmente, aparcado de nuevo.

3.3. La Resolución del Gabinete de 2014

Como resultado de las recomendaciones del grupo de expertos en el sentido de que no sería necesaria una reforma constitucional pero sí una nueva interpretación de la Constitución que tuviera en cuenta la nueva situación internacional y la posición que Japón ocupa en la escena internacional y que quiere seguir reforzando como «país proactivo para la paz», el 1 de julio de 2014 el Gobierno de Japón adopta ya una nueva interpretación del artículo 9 de la Constitución en la que, en esencia, se autorizaba el uso de la fuerza como medida de autodefensa colectiva. Concretamente, la Resolución²² revisa la situación política internacional después de la II Guerra Mundial y explica las razones por las que la nueva legislación proyectada sería aplicable.

45 %, lo que apuntaba a una progresiva polarización de la sociedad japonesa en este asunto. Véase a este respecto «Los japoneses, divididos sobre la reforma de la constitución antibelicista», 28 de enero de 2013, disponible en <<http://www.europapress.es/internacional/noticia-japoneses-divididos-reforma-constitucion-ntibelicista-20130128110537.html>>.

22 Confróntese el texto completo de la resolución en el original japonés en la página web del Gobierno de Japón (<<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>>) y la versión traducida a lengua inglesa en <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/decisions/2014/___icsFiles/afieldfile/2014/07/03/anpohosei_eng.pdf>.

En la sección 1 se pide que se adopten medidas legislativas para hacer frente a situaciones de «zona gris», que son situaciones de emergencia que no implican ataques armados directos. La resolución establece que debe haber coordinación entre la Policía Nacional, la Guardia Costera y las Fuerzas de Autodefensa, lo que incluiría el intercambio de información, el desarrollo de pautas concretas de respuesta, aceleración de los procedimientos para emitir órdenes y otros. También se habla de la necesidad de cooperación mutua en este tipo de circunstancias entre las Fuerzas de Autodefensa y las tropas americanas que se encuentren en territorio japonés. Específicamente se habla de que el Gobierno elaborará una legislación que permita a las Fuerzas de Autodefensa llevar a cabo un «uso de armas» muy limitado, en la medida mínima necesaria para proteger las armas y otros equipos de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos si están actuando en actividades que contribuyen a la defensa de Japón (incluyendo ejercicios conjuntos), de conformidad con el artículo 95 de la Ley de las Fuerzas de Autodefensa, a petición o con el consentimiento de los Estados Unidos.

La sección 2 de la Resolución del Gabinete sugiere que se amplíe el alcance de las actividades de las Fuerzas de Autodefensa, pero mantiene la política de que las actividades de apoyo no pueden vincularse con el uso de la fuerza por parte de militares extranjeros. La sección 2 también sugiere la expansión del uso de armas por las Fuerzas de Autodefensa, que actualmente está limitado casi exclusivamente a la autodefensa. En este apartado se habla de concepto de «*ittaika* con el uso de la fuerza», concepto utilizado de manera exclusiva en Japón y sin base clara en el Derecho positivo ni en el internacional ni en el interno, que ha servido para justificar la visión estricta que triunfó en Japón en el pasado en relación con la precaución con respecto a nuevas actividades que se pudieran llevar a cabo por parte de las Fuerzas de Autodefensa. La Resolución del Gabinete indica que, en el mundo actual, en el que Japón ha acumulado experiencia en actividades de cooperación internacional para la paz, la teoría de la llamada «*ittaika* con el uso de la fuerza» ha cumplido su propósito y debe ser descartada y sustituida por la nueva interpretación, que nos dice que las decisiones de este tipo deben abordarse como una cuestión de adecuación política. Así, el Gobierno reconoce que las actividades de apoyo de Japón, tales como el suministro y

el transporte llevados a cabo en un lugar en el que «no se realizan actividades de combate» por parte de un país extranjero no se consideran «*ittaika* con el uso de la fuerza».

Partiendo de este reconocimiento, el Gobierno procederá a elaborar la legislación que permita estas actividades de apoyo necesarias a las Fuerzas Armadas de países extranjeros que participan en actividades para garantizar la seguridad de Japón o para la paz y la estabilidad de la comunidad internacional con los siguientes requisitos:

- Que no lleve a cabo actividades de apoyo en «lugares en los que se están llevando a cabo actividades de combate» por las Fuerzas Armadas de un país extranjero al que Japón presta apoyo.
- Que inmediatamente se detengan o suspendan las actividades de apoyo si el lugar donde Japón está llevando a cabo esas actividades se convierte en «lugar en el que se están llevando a cabo realmente las operaciones de combate» debido a cambios en la situación.

En la sección 3 se explica el uso admisible de la fuerza en virtud del artículo 9 de la Constitución y cómo y en qué medida debe permitirse la autodefensa colectiva. Efectivamente, Japón lleva veinte años participando en operaciones de cooperación para la paz y en ellas el personal de las Fuerzas de Autodefensa tenía limitados sus derechos en el uso de las armas para las llamadas actividades de autopreservación y la protección de sus propias armas y otros equipos, ya que el uso de armas asociadas con *kaketsuke-keigo* podría constituir «uso de la fuerza» prohibido por el artículo 9 de la Constitución si tal uso de armas se dirige contra «un Estado o una organización cuasiestatal». Dada la discrepancia entre esta regulación y la situación actual de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (la diversificación de las misiones y de los actores en ellas), es necesario examinar los denominados cinco principios sobre la participación de Japón en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que permiten una participación más activa de Japón en la cooperación internacional para la paz.

Estos cinco principios se encuentran recogidos en el artículo 6 (7) de la Ley para las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas²³, que regula las posibilidades de participación de Japón en operaciones de paz de Naciones Unidas siempre que:

1. Se haya alcanzado un acuerdo sobre el cese del fuego entre las partes en el conflicto armado.
2. Se haya obtenido el consentimiento para la realización de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como la participación de Japón en esas operaciones, tanto del país anfitrión como de las partes en el conflicto armado.
3. Las operaciones deberán mantener estrictamente la imparcialidad y no favorecer a ninguna de las partes en el conflicto armado.
4. En caso de que se deje de cumplir alguno de los requisitos de la mencionada directriz, el Cuerpo Internacional de Cooperación para la Paz podrá suspender las asignaciones de cooperación internacional para la paz. A menos que los requisitos se satisfagan de nuevo rápidamente, el Gobierno del Japón puede dar por terminado el envío del personal que participa en las asignaciones de cooperación internacional para la paz.
5. El uso de armas estará dentro de los límites que se juzguen razonablemente necesarios según las circunstancias.

El Gobierno concluye que, dado todo lo anterior, no puede mantenerse la interpretación del artículo 9 de la Constitución que ha existido hasta el momento, sobre todo a la luz del artículo 13, que reconoce el derecho del pueblo a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad, por lo que no se puede interpretar que la Constitución prohíba que Japón adopte medidas de legítima defensa necesarias para mantener su paz y garantizar su supervivencia. Tales medidas de au-

23 Act on Cooperation for United Nations Peacekeeping Operations and Other Operations, Ley 79/1992 de 19 de junio. Véase la versión en inglés en <http://www.pko.go.jp/pko_j/data/law/pdf/law_e.pdf>.

to defensa solo se permiten cuando son inevitables para hacer frente a situaciones ilegales inminentes que afectan a los derechos constitucionalmente protegidos.

Como consecuencia, y siempre según la interpretación gubernamental, Japón podrá hacer uso de la fuerza de ahora en adelante teniendo en cuenta tres nuevas condiciones establecidas en la resolución de 2014:

1. Que Japón haya sufrido un ataque armado o lo haya sufrido un país que mantenga estrechas relaciones con él y, debido a ello, se vea amenazada la subsistencia del país, la vida de sus ciudadanos, la libertad o el derecho a la búsqueda de la felicidad.
2. Que no hay otros medios adecuados disponibles para repeler el ataque, asegurar la supervivencia de Japón y proteger a su pueblo.
3. Que el uso de la fuerza se limite al mínimo indispensable.

Si bien el contenido de la Resolución no choca con los actuales principios de Derecho internacional contenidos en la Carta de Naciones Unidas, el hecho es que recoge la posibilidad de que Japón participe en misiones de seguridad colectiva con uso de la fuerza, lo que hasta ahora se consideraba prohibido por la Constitución y hay que tener en cuenta que esta es una resolución del Gabinete que reinterpreta una disposición clave de la Constitución japonesa. Lo criticable desde el punto de vista jurídico es el procedimiento por el que, *de facto*, se ha modificado la interpretación del artículo 9 y no tanto su contenido en sí mismo, que estaría dentro de los estándares del Derecho internacional.

La reinterpretación del artículo 9 de la Constitución por parte del Gabinete vacía de contenido al propio artículo, pues, en primer lugar, todo dependerá de la siguiente resolución del Gabinete, lo que elimina la seguridad jurídica de manera radical; en segundo lugar, si permite la autodefensa individual y la colectiva, ¿para qué sirve el artículo 9 si se puede utilizar la fuerza en todos los casos permitidos por la Carta? En tercer lugar, se ha realizado eludiendo el procedimiento constitucional de enmienda, ya que se ha «camuflado» como una reinterpretación de la Constitución por el Gabinete y una reforma legislativa aprobada por

la Dieta cuando ciertamente implica un cambio que tiene claramente consecuencias constitucionales.

Las críticas a esta reforma por parte de la comunidad de juristas japoneses, tanto académicos como abogados, son lógicas. En mi opinión, el nuevo paquete legislativo choca con la interpretación que hasta 2014 había hecho el Gobierno y se «salva» con la nueva interpretación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que lo que el Gobierno ha ido reduciendo son las restricciones sobre el despliegue del Jieitai, en particular, después de la guerra del Golfo, pero muchas de estas restricciones (como la prohibición de envío de ultramar de las Fuerzas de Autodefensa en el extranjero después de la Guerra, rescindida en 1993) se establecieron entre los años 1950 y mediados de los 1970 como medidas políticas diseñadas para desinflar las protestas en la izquierda política y para tranquilizar al público japonés, escéptico después de la Guerra sobre las soluciones militares a los problemas internacionales. En el momento en que fueron concebidos y, con frecuencia, después, el Gobierno tomó el cuidado de observar que tales restricciones no eran requeridas por la Constitución. Por lo tanto, el posterior desmantelamiento de esas restricciones, como la legislación que elimina la prohibición del despliegue en el extranjero del Jieitai para su participación en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, no constituye realmente una «reinterpretación» del artículo 9. De manera similar, las misiones internacionales más recientes, como las operaciones antipiratería, mientras que para algunos deben ser criticadas, de hecho, no implicaban uso de la fuerza.

4. El nuevo paquete legislativo en materia de seguridad y defensa

Con el informe del grupo de expertos de 2008 y la Resolución del Gobierno de 2014 reinterpreta el artículo 9 se tiene ya la base jurídica necesaria para la reforma del sistema de seguridad japonés, que se somete a la Dieta en su 189.^a sesión ordinaria, el 15 de mayo de 2015, en

forma de un paquete de medidas denominado «Legislación para la paz y la conservación de la seguridad».

El debate en la Dieta se había previsto que finalizase en junio de 2015, pero la votación final tras los debates en las dos cámaras se retrasó hasta septiembre. El 16 de julio, la Cámara Baja o Cámara de Representantes aprobó la legislación con el apoyo de la coalición de la mayoría de los legisladores del Jimintō y del Komeito, mientras que los miembros de la oposición votaron en contra. Después de la aprobación en la Cámara de Representantes, la Cámara de Consejeros o Cámara Alta debatió el proyecto de ley durante dos meses y finalmente se aprobó el 19 de septiembre de 2015 en una votación algo accidentada en la que los diputados de la oposición trataron de impedir el voto incluso físicamente, con diversas maniobras²⁴. La nueva legislación entró en vigor el 29 de marzo de 2016.

24 Véanse, por ejemplo, «Pelea en el Parlamento japonés ante la inminente aprobación de la ley de seguridad», *El Mundo*, 17 de septiembre de 2015, disponible en <<http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/17/55fa8c72268e3e757f8b4580.html>>; o, también, «El Parlamento japonés aprueba que su Ejército pueda combatir en el exterior. La Cámara alta da el visto bueno definitivo pese a la oposición popular», *El País*, 19 de septiembre de 2015, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/18/actualidad/1442594602_995579.html>, así como «Estalla batalla en Parlamento de Japón sobre ley de seguridad», *HispanTV*, 17 de septiembre de 2015, disponible en <<http://www.hispantv.com/noticias/japon/57373/japon-parlamento-enfrentamiento-ley-seguridad-abe>>. El Ministerio de Defensa señala que fueron unas ciento dieciséis horas de debate en la Cámara de Consejeros y unas cien horas en la Cámara de Representantes, el debate más largo de la Dieta en materia de seguridad desde el comienzo de la posguerra. A pesar de la fuerte oposición de cinco partidos políticos de los diez existentes, los otros cinco partidos, los dos en el Gobierno, el partido Asamblea para dinamizar Japón, el Partido para las Futuras Generaciones y el Partido del Renacimiento, lograron un fuerte consenso y adoptaron el Acuerdo de Cinco Partes, que incluye asuntos que deben tenerse en cuenta al juzgar la aplicabilidad de las tres nuevas condiciones relacionadas con el reconocimiento de una «situación de amenaza para la supervivencia» (véase *Defense Of Japan 2016*, capítulo 3, «Development of

La reforma comprende dos grandes bloques legislativos:

- El primero, la ley de reforma parcial de la ley del Jieitai y otras normas al objeto de que el país contribuya a la seguridad y la paz internacionales.
- El segundo, la ley de actividades de apoyo y colaboración con ejércitos de países extranjeros que lleve a cabo el país con ocasión de la adopción de medidas conjuntas para el sostenimiento de la paz internacional.

El primer bloque comprende no solo la reforma de la ley del Jieitai, sino también de otras normas necesarias²⁵, que son las que siguen:

- Ley para garantizar la seguridad en situaciones que tendrán una influencia importante sobre la paz y la seguridad de Japón, que extiende las actividades de apoyo que pueden llevar a cabo las Fuerzas de Autodefensa no solo a las fuerzas norteamericanas, sino también a las fuerzas armadas de otros países.
- Ley de cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y otras operaciones, que proporciona funciones adicionales a las Fuerzas de Autodefensa y adopta las ROE²⁶ para el uso de las armas. Permite, además, la partici-

Legislation for Peace and Security», especialmente, pp. 208 a 212, disponible en <http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2016/DOJ2016_2-3-1_web.pdf>. Un análisis también interesante en <<https://www.elmundo.es/internacional/2015/07/16/55a75238ca4741eb4d8b456c.html>>.

25 Una explicación de los elementos fundamentales de estas leyes se encuentra en *Defense of Japan 2016*, «Development of Legislation for Peace and Security», pp. 213 a 220, disponible en <http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2016/DOJ2016_2-3-2_web.pdf>.

26 Las ROE (Rules of Engagement o Reglas de enfrentamiento, en español) son reglas que limitan y regulan el uso legítimo de la fuerza; son, por tanto, las directrices del mando, con límites, permisos y autorizaciones para el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas de una nación, antes, durante y después de los combates, y afectan no solo a los propios combatientes sino también a la población civil. No hay unanimidad a la hora de fijar una fecha de nacimiento a las ROE, pero, según Ignacio de las Rivas Aramburu

pación coordinada de estas fuerzas en el ámbito internacional, fuera del marco de las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

- Ley de operaciones de inspección de buques, que regula las operaciones de inspección de buques con el fin de garantizar la paz y la seguridad de la comunidad internacional.
- Ley de las Fuerzas de Autodefensa japonesas, que habilita a estas fuerzas para el rescate de ciudadanos japoneses en el extranjero, para el uso de las armas en la protección de las Fuerzas Armadas estadounidenses y de otros países y amplía las posibilidades de brindar suministros a las fuerzas estadounidenses en tiempo de paz.
- Ley de respuesta a ataques armados, que estipula los procedimientos para el uso de la fuerza permitido bajo las «tres nuevas condiciones» establecidas por el Gabinete, citadas anteriormente, y el mandato que han de seguir las Fuerzas de Autodefensa para usar la fuerza siguiendo estas condiciones.

El segundo bloque es el único verdaderamente nuevo, pues comprende la ley de apoyo a la paz internacional, que habilita a las Fuerzas

(*Legal Today*, 12 de marzo de 2008, <<http://www.legaltoday.com/practica-juridica/penal/militar/reglas-de-enfrentamiento-roe#>>>), parece que fueron concebidas teniendo como escenario los diversos conflictos generados durante el periodo de Guerra Fría con el fin de ejercer un control directo por parte de la autoridad política sobre el nivel del uso de la fuerza empleado en las operaciones militares. La OTAN ha aprobado un documento, elaborado por su Comité Militar denominado «MC-362» en el que se da una definición de las ROE como «directivas dirigidas a las fuerzas militares (incluidos los soldados), en las que se definen las circunstancias, las condiciones, el grado y los procedimientos para el empleo de la fuerza o de acciones que podrían considerarse como provocaciones». Sobre estas reglas, véase Luis Feliú Ortega, «Las limitaciones al uso de la fuerza: la transferencia de autoridad (TOA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)», *Real Instituto Elcano* (ARI) 30/2009, de 19 de febrero de 2009, así como Miguel Moreno Álvarez, «El juego de las reglas de enfrentamiento», *Boletín de información* (Ministerio de Defensa), 2001, pp. 43 a 56.

de Autodefensa para realizar actividades de apoyo necesarias para las Fuerzas Armadas de países extranjeros cuando actúen colectivamente en situaciones que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Con todo ello se conforma un nuevo escenario de seguridad en Japón y, como consecuencia, en Asia-Pacífico, en el que este país puede hacer frente a los retos de seguridad que le plantea la situación en su región. Efectivamente, no solo la situación de tensión en el mundo, con reiterados atentados terroristas que han afectado ya a ciudadanos japoneses, sino, también y específicamente, la posición de China, cada vez más beligerante tanto en el espacio marítimo como aéreo, así como también la de Corea del Norte²⁷, hacen que el Gobierno Abe desee elevar su perfil de seguridad y, para ello, la nueva legislación implanta una serie de medidas que, aunque en cualquiera de los países de nuestro entorno son habituales, para Japón son una novedad: se amplía el abastecimiento de suministros y servicios a las Fuerzas Armadas estadounidenses en tiempo de paz, también las posibilidades de realizar actividades de cooperación internacional para la paz con Naciones Unidas, las actividades de apoyo logístico en situaciones que influyan en la paz y seguridad de Japón y las operaciones de inspección de buques.

Las nuevas leyes permiten al Gobierno ejercer el derecho a la defensa colectiva en determinadas circunstancias, como movilizar a las Fuerzas de Autodefensa para defender a un aliado, a saber, Estados Unidos, cuando no hacerlo podría poner en peligro la seguridad del Japón. Por ejemplo, el Jieitai puede ser requerido para proteger a los buques estadounidenses en caso de guerra en la península coreana y, también podría ayudar a remover minas donde la Marina de los Estados Unidos esté operando.

27 Fernando Delage Carretero señala la importancia del cambio de escenario y justamente indica que «el aumento de tensión con Pekín por las islas Senkaku [Diaoyu para los chinos], la incertidumbre sobre la evolución de Corea del Norte y el impacto de la transformación del equilibrio de poder en Asia sobre su alianza con Estados Unidos» son elementos que obligan a Japón a un reajuste de su política de seguridad. (En «El regreso de Japón», *Política exterior*, vol. 28, n.º 158, 2014, pp. 100-110).

Las leyes también amplían el alcance de dónde y para quién el Jieitai puede proporcionar apoyo logístico. Anteriormente, solo podía proporcionar tal apoyo a los militares estadounidenses en o cerca del territorio japonés. Pero las nuevas leyes amplían los tipos de operaciones y apoyo, permitiendo, por ejemplo, la provisión de municiones a otras naciones si la seguridad de Japón se ve amenazada por no hacerlo.

En mi opinión, estas son novedades que implican un giro importante en la política exterior japonesa, giro que no tiene que ser visto como una vuelta al militarismo japonés de preguerra, sino un paso lógico en el desarrollo de una política exterior cada vez más participativa, contribuyendo a los esfuerzos de la comunidad internacional por mantener la paz y seguridad internacionales²⁸. La idea de que Japón sea un «país normal» en lo que se refiere a su defensa es una aspiración legítima y las modificaciones que se han aprobado no constituyen medidas descabelladas sino las propias de cualquier país de nuestro entorno. Sin embargo, la opinión pública japonesa es muy reacia a estos cambios y se podría decir que hay una tendencia contraria a cualquier cambio (sobre todo, entre las personas de más edad que vivieron no ya la guerra, sino la posguerra). Otro grupo podría decirse que es menos contrario a estos cambios si solo suponen una nueva interpretación de la Constitución, pero no la modificación del artículo 9. Esa polarización de la sociedad japonesa en torno a este tema vital para Japón (el

28 En este sentido, Japón se ha preocupado de poner de manifiesto sus contribuciones al logro de la paz y seguridad internacionales y ha publicado variada documentación en la que se presenta como un país proactivo para la paz. Por ejemplo, véase el documento de la Embajada japonesa en España de 18 de septiembre de 2015 «Japón, contribuidor proactivo para la paz», disponible en <http://www.es.emb-japan.go.jp/download/70paz/180915_LEGISLACION_PAZ_Y_SEGURIDAD.pdf>; o el tríptico del Ministerio de Asuntos exteriores japonés sobre su candidatura al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2016-2017, disponible en <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000050423.pdf>>. En ambos documentos se indica claramente que, a pesar de la aprobación de la nueva normativa sobre seguridad, Japón no cambia su trayectoria de estos últimos años como un Estado amante de la paz y la Constitución japonesa continúa siendo pacifista.

cambio de situación es necesario por razones internas y externas) es malo y quizás sería necesario informar debidamente a la población por medio de una campaña generalizada y orientada²⁹ para que se tomase conciencia de qué suponen en realidad estos cambios y la clara necesidad de que Japón responda a los retos que se le presentan en su entorno asiático, tan complicado, y en la comunidad internacional, en general, de la manera más adecuada³⁰.

5. Situación actual y posibles desarrollos en el futuro cercano

Hay que reconocer que el nuevo paquete legislativo en materia de seguridad y defensa no ha sido objeto de debate electoral y lo cierto es que continúa la oposición de los ciudadanos a las mismas en la calle,

29 Juan Luis López Aranguren hace referencia a la influencia que los medios de comunicación tienen en el cambio de la política exterior de cualquier país, también en el caso de Japón, donde, por ejemplo, la disputa entre China, Japón y Taiwán se ha agravado por la aparición de individuos o grupos incontrolados que realizan actos de provocación destinados a influir en la opinión pública y a precipitar un cambio en la política exterior de su país. Véase «The Communicative Dimension and Security in Asia-Pacific: A communicative-viewing proposal for reform of the Japanese Intelligence Services», en *Revista UNISCI*, n.º 41 (2016), pp. 29 a 51, especialmente p. 43.

30 Sin embargo, algunos autores como Bryce Wakefield y Craig Martin en «Reexamining “Myths” About Japan’s Collective Self-Defense Change: What critics (and the Japanese public) do understand about Japan’s constitutional reinterpretation», en *The Asia-Pacific Journal*, Japan Focus, disponible en <<http://apjif.org/-Bryce-Wakefield/4803/article.html>>, creen que los cambios en la política de defensa pueden ser inicialmente modestos, pero, si no se resiste resueltamente la «reinterpretación», es posible que los Gobiernos futuros no sientan la necesidad de tal restricción. Esto no sería adecuado para la democracia o incluso para todo el orden constitucional en Japón. Y ahí es donde el argumento sobre esta «reinterpretación» debe ser adecuadamente enfocado.

aunque hay un 57% de la población que las considera necesarias. El Partido Demócrata o Minshutō, la oposición más fuerte en estos momentos, considera que son inconstitucionales y la Federación Japonesa de Colegios de Abogados se pronunció contra las nuevas leyes de seguridad diciendo que violan la Constitución e infringen el derecho del pueblo a vivir en paz. Un grupo de la sociedad civil que incluye a supervivientes de la bomba atómica en la prefectura de Hiroshima ha presentado varias demandas para impugnar la constitucionalidad de las leyes de seguridad nacional³¹.

Así las cosas, en 2016 y 2017 hubo elecciones en Japón para la renovación de las dos cámaras (en Japón estas elecciones se hacen separadamente, no como sucede en España), y de ellas el PLD salió muy reforzado: el 10 de julio de 2016 se renovó la Cámara de Consejeros o Cámara Alta y los partidos a favor de la reforma constitucional obtuvieron una mayoría de dos tercios de la Cámara. Por otra parte, el 22 de octubre de 2017 se celebraron las elecciones para la Cámara de Representantes o Cámara Baja y también en esta ocasión el Jimintō salió muy reforzado pues consiguió 283 diputados, mientras que el Nuevo Kōmeitō, su aliado en el Gobierno, obtuvo 29 diputados, por lo que la coalición gubernamental cuenta con 312 diputados sobre los 465 diputados totales.

En 2018 el panorama es, en parte, bastante prometedor para las aspiraciones de Shinzo Abe, pues, a pesar de los escándalos relativos a Moritomo Gakuen y Kake Gakuen³², lo cierto es que Abe vuelve a ocu-

31 Véase anpoiken.jp, en donde se da cuenta de los procedimientos iniciados contra esta legislación por vulnerar los derechos humanos y el derecho a una existencia pacífica.

32 En febrero de 2017, se publicó la noticia de que el Ministerio de Finanzas había vendido una parcela de tierra propiedad del Gobierno en Toyonaka, prefectura de Osaka, con un fuerte descuento a Moritomo Gakuen, un operador escolar con sede en Osaka, para la construcción de una nueva escuela primaria. La tierra, que originalmente tenía un valor de tasación de 956 millones de yenes, se vendió a solo 134 millones, y el hecho de que la esposa del primer ministro, Akie Abe, apareciera como directora honoraria de la escuela planificada generó sospechas de que el Gobierno ofrecía

un gran descuento por favoritismo. El Ministerio de Finanzas, que era responsable del acuerdo sobre la tierra, insistió en que la venta era legítima y que el descuento se hizo para cubrir el costo de la eliminación de los desechos industriales encontrados en el sitio. El Ministerio, sin embargo, se negó a dar más explicaciones diciendo que los registros documentales de las negociaciones para la venta de tierras habían sido destruidos. La esposa de Abe, finalmente, dimitió de su puesto tras el escándalo.

En mayo de 2017, surgieron sospechas de que Abe podría haber estado involucrado en una decisión del Gobierno de aprobar la apertura de un Departamento de Medicina Veterinaria en la Universidad de Ciencias de Okayama, dirigido por el operador escolar Kake Gakuen, que está encabezado por un viejo amigo de Abe, en una zona estratégica especial establecida en Imabari, prefectura de Ehime. Uno de los documentos encontrados en el Ministerio de Educación hacía referencia a «la intención del primer ministro» de impulsar el proceso para el lanzamiento de un nuevo Departamento de Ciencia Veterinaria, que el Ministerio de Educación no había aprobado durante más de cincuenta años. Los partidos de la oposición acusaron en la Dieta a Abe diciendo que la intención del primer ministro estaba detrás de la decisión de enero del panel del Gobierno sobre zonas estratégicas especiales para aprobar el plan de Kake Gakuen.

Desde el principio, Abe negó rotundamente haber participado en estas decisiones gubernamentales. Incluso dijo que dimitiría de su oficina y de la Dieta si se descubría que él, su esposa o su oficina habían estado involucrados en el negocio de tierras de Moritomo. Abe prometió en la Dieta en julio que trataría de dar explicaciones completas para aclarar las sospechas. Sin embargo, desde entonces ha ignorado las llamadas de la oposición para celebrar una sesión extraordinaria de la Dieta para profundizar en el tema. Y, cuando se inauguró la nueva sesión de la Dieta a fines de septiembre, disolvió la Cámara de Diputados en sus inicios para una elección anticipada. La oposición denunció que el primer ministro decidió llevar a cabo las elecciones para evitar nuevas críticas por los escándalos. Abe se justifica diciendo que no ha aparecido ninguna prueba de que utilizara su influencia sobre las decisiones del Gobierno en los casos Moritomo, Gakuen o Kake Gakuen. Véase sobre el escándalo de Moritomo Gakuen, consúltese [nippon.com](https://www.nippon.com/es/tag/moritomo-gakuen/), disponible en <<https://www.nippon.com/es/tag/moritomo-gakuen/>>, y *The Japan Times*, «Japan auditors release Moritomo Gakuen report but fail to answer why land was sold so cheap», 22 de noviembre de 2018, disponible en <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/11/22/national/japan-auditors-release-mo->

par la presidencia del Jimintō desde el 21 de septiembre de 2018, aun teniendo en cuenta que ya es su tercer mandato consecutivo³³.

Tras su reelección, Abe comentó que en el futuro cercano Japón debe superar una serie de retos importantes: la anunciada abdicación del emperador Akihito el 30 de abril de 2019, la cumbre del Grupo de los Veinte que se celebrará a fines de junio de 2019 y los Juegos Olímpicos de Tokio de 2020. Y, por supuesto, la reforma constitucional, que es clave para el primer ministro, pues, a pesar del apoyo de su partido y de una mayoría aplastante en las dos cámaras, lo cierto es que Abe debe ganarse a la ciudadanía³⁴, que está muy dividida, pues, para la reforma constitucional, el artículo 96 exige someter el asunto a referéndum y este es el gran problema, pues los votos conseguidos por Abe entre los delegados que siguieron el mandato regional confirmaron que el primer

ritomo-gakuen-report-fail-answer-land-sold-cheap/#.XAV56-KCHIU>. Y, sobre el caso de Kake Gakuen, véase *The Japan Times*, «Shinzo Abe's Kake Gakuen scandal refuses to lie down and die», 30 de junio de 2018, disponible en <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/30/national/media-national/shinzo-abes-kake-gakuen-scandal-refuses-lay-die/#.XAV63OKCHIU>>.

- 33 Abe, que fue reelegido jefe de esta formación en 2015 sin ni siquiera tener que enfrentarse a nadie, tendría que haber renunciado a esta función al término de su segundo mandato, pero propuso y obtuvo una reforma de los estatutos del partido para poder liderar en un tercer mandato. Solo otro candidato, el exministro de Defensa Shigeru Ishiba, se presentó a la elección, pero los sondeos no le fueron favorables.
- 34 Una encuesta publicada por *Kyodo News* en abril de 2018 indica que más de la mitad de los japoneses se oponen a cualquier revisión constitucional del primer ministro Shinzo Abe, aunque la mayoría ve la necesidad de algunos cambios en el futuro. Véase *The Japan Times*, «Majority of Japanese oppose any constitutional revisions under Abe, but see need for future changes, poll finds», 26 de abril de 2018, disponible en <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/04/26/national/majority-favor-constitutional-revision-just-not-abe-poll/#.XAWdmeKCHIU>>.

ministro no se mantiene tan fuerte en cuanto a apoyo popular comparado con el que cuenta entre los parlamentarios³⁵.

Las últimas noticias señalan que el 29 de noviembre de 2018 se celebró la sesión extraordinaria de la Comisión Examinadora de la Constitución en la Cámara Baja, sesión boicoteada por los partidos de la oposición, que estuvieron ausentes. Además del descontento de la oposición, esto pone de manifiesto que, al menos de momento, el PLD ha renunciado a presentar la propuesta de enmienda constitucional a la Dieta, aunque se espera que lo haga a comienzos de 2019. La cuestión de la reforma constitucional en Japón todavía dará lugar a muchos debates políticos, sociales y académicos.

Bibliografía y webgrafía

- BINCHY, W. (2014), «Human Rights, Constitutions and Non-Citizens», *Persona y Derecho*, vol. 71, n.º 2, pp. 275-306.
- CASTILLO DAUDÍ, M. (2016), «Libertad de circulación y soberanía del Estado: posibles límites derivados de obligaciones de protección internacional», *Revista electrónica de Estudios internacionales*, n.º 31, 44 pp.
- DELAGE CARRETERO, F. (2014), «El regreso de Japón», *Política exterior*, vol. 28, n.º 158, pp. 100-110.
- DE LAS RIVAS ARAMBURU, I., «Reglas de enfrentamiento (ROE)», en *Legal Today*, 12 de marzo de 2008, disponible en <<http://www.legaltoday.com/>>

35 Si entre los legisladores Abe obtuvo 329 votos, en la votación de los dirigentes políticos que recibieron el mandato de sus respectivas jurisdicciones, logró 224 sufragios y su rival, Ishida, 181, lo que constituye un elemento a tener en cuenta con vistas a las elecciones locales que habrá en Japón en abril de 2019 y que anticipa el menor apoyo político que puede tener en las urnas el PLD. Véase «Shinzo Abe recibe el aval de su partido para seguir gobernando en Japón», *La Vanguardia*, 20 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.lavanguardia.com/politica/20180920/451930363580/shinzo-abe-recibe-el-aval-de-su-partido-para-seguir-gobernando-en-japon.html>>.

- practica-juridica/penal/militar/reglas-de-enfrentamiento-roe#> (última consulta el 3 de diciembre de 2018).
- FELIÚ ORTEGA, L. (2009), «Las limitaciones al uso de la fuerza: la transferencia de autoridad (TOA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)», en *Real Instituto Elcano (ARI)* 30/2009, de 19 de febrero.
- GONZÁLEZ PUJOL, I. (2014), «La evolución interpretativa del artículo 9 de la Constitución de Japón», en *Asiadémica. Revista Universitaria sobre estudios de Asia Oriental*, n.º 3, enero, 2014, pp. 33-51.
- IKEDA, M., y S. RODRÍGUEZ ARTACHO (2013), «Derecho Constitucional», en F. Barberán, K. Kuroda y F. Okabe (coords.), *Introducción al Derecho japonés actual*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, pp. 63-69 y 88-90.
- INFANTE CAFFI, M.T. (1986), «Regímenes jurídicos de neutralidad», en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 13, pp. 157-176.
- LÓPEZ ARANGUREN, J. L. (2016), «The Communicative Dimension and Security in Asia-Pacific: A communicative-viewing proposal for reform of the Japanese Intelligence Services», en *Revista UNISCI*, n.º 41, pp. 29-51.
- MOCHIZUKI, M. M. «Between Alliance and autonomy», en *Strategic Asia 2004-05*, pp. 103-138.
- MORENO ÁLVAREZ, M. (2019), «El juego de las reglas de enfrentamiento», *Boletín de información* (Ministerio de Defensa), pp. 43-56.
- NISHIKAWA, T., «The future of the Japanese Constitution: From the “MacArthur Constitution” to What?», estudio basado en la conferencia pronunciada por el autor en Baldwin-Wallace College, Berea, Ohio, EE. UU., en su Programa del Día de la Constitución, 2009, pp. 51-79, disponible en <<https://www.surugadai.ac.jp/sogo/media/bulletin/Hikaku17/Hikaku17Nishikawa.pdf>> (última consulta el 1 de diciembre de 2018).
- NOVAK TALAVERA, F. (1996), «La neutralidad en el Derecho internacional contemporáneo», en *Revista Agenda internacional* (Instituto de Estudios Internacionales), vol. 3, n.º 7, pp. 97-119.
- PANDA, A. (2015), «Japanese Constitutional Overhaul in 2015? Don't Count On It», *The Diplomat*, 7 de enero de 2015, disponible en <<https://thediplomat.com/2015/01/japanese-constitutional-overhaul-in-2015-dont-count-on-it/>> (última consulta el 1 de diciembre de 2018).
- PEÑAS MORA, J. (1998), «Las relaciones americano-japonesas en materia de seguridad», *Boletín informativo del Ministerio de Defensa*, n.º 254, pp. 37-79.

- REPETA, L. (2013), «Japan's Democracy at Risk. The LDP's Ten Most Dangerous Proposals for Constitutional Change», *The Asia-Pacific Journal*, vol. 11, Issue 28, n.º 3, 15 de julio.
- REY CARO, E. J., «La reforma de la Carta de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad», en *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba* (República Argentina), conferencia pronunciada en sesión privada el 5 de octubre de 2004, disponible en <<http://www.acader.unc.edu.ar>> (última consulta el 29 de noviembre de 2018).
- RODRÍGUEZ NAVARRO, M.T. y R. SERRANO MUÑOZ (2008), «Capítulo 15. La influencia del *bushidō* en la Constitución japonesa de 1889 y en el Edicto Imperial de la educación de 1890», en *Nuevas perspectivas de investigación sobre Asia Pacífico*, CEIAP, Universidad de Granada, pp. 239-255.
- SEIZELET, E. y R. SERRA (2009), *Le pacifisme à l'épreuve. Le Japon et son ar-mée*, Collection Japon, París: Les Belles Lettres.
- TIRADO ROBLES, C. (2000), «La renuncia a la guerra en la Constitución japonesa y sus repercusiones en las relaciones exteriores de Japón», *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 76, pp. 69-124.
- _____ (2011), «El proceso de reforma de la Constitución japonesa: Sus repercusiones en la escena internacional», en E. Barlés Báguena y V. D. Almazán Tomás (coords.), en *Japón y el mundo actual*, Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, pp. 351-368.
- _____ (2013), *Japón ante el Derecho internacional*. Cizur Menor: Aranzadi.
- WAKEFIELD, B., y C. MARTIN, «Reexamining "Myths" About Japan's Collective Self-Defense Change-What critics (and the Japanese public) do understand about Japan's constitutional reinterpretation», en *The Asia-Pacific Journal*, Japan Focus, disponible en <<http://apjjf.org/-Bryce-Wakefield/4803/article.html>> (última consulta el 3 de diciembre de 2108).
- WALKER, B.L. (2015), *Historia de Japón*. Tres Cantos, Madrid: Akal.
- YAMAMOTO, M. (1993), «Reflexiones sobre el rol de Japón en el mundo de la post-guerra fría», en *Revista de Relaciones internacionales*, n.º 4, disponible en <http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/revista%204/R4EST05.html> (última consulta el 27 de noviembre de 2018).



LA MUJER JAPONESA ENTRE LA TRADICIÓN Y LA MODERNIDAD

COMUNICACIÓN

JULIA REMÓN MOLINA

Catedrática de Historia Moderna en la Universidad de Lleida.
Miembro del Consejo de la Fundación SIP

Japón es, en la actualidad, la tercera potencia económica del mundo detrás de EE. UU. y de China. Su economía y su desarrollo industrial le permiten pertenecer al G-8 pero, cuando se analiza el papel que desempeña la mujer en la sociedad y su desigualdad con respecto al hombre, pasa a ocupar el último lugar en ese selecto grupo y se sitúa incluso por debajo de la mitad del *ranking* asiático.

Japón es un país con un alto índice de desarrollo (IDG)¹. Naciones Unidas a través de su programa para el desarrollo (PNUD) le sitúa en la clasificación mundial, en su informe de 2018, en un puesto alto, el 19. Pero se desploma en cuanto se introducen elementos comparativos entre el hombre y la mujer: el Foro Económico Mundial, al analizar la brecha de género² (IBG), en el informe anual del 2018, lo ubica en un puesto bajo, 110 entre 146 países, con una brecha de género del 0,662, muy alejado de países como Islandia, Noruega y Suecia, que encabezan la clasificación, y por debajo de China, por ejemplo.

Si el IDG analiza la salud reproductiva (tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad adolescente), empoderamiento (número de

1 El IDG es el índice que mide la disparidad de género que fue introducido en el Informe de Desarrollo Humano del año 2010. Utiliza tres dimensiones: salud reproductiva, que se mide por la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento, que compara la proporción de escaños parlamentarios ocupados por hombres y mujeres y el número de mujeres y hombres adultos de veinticinco años o más que tienen estudios secundarios como mínimo; y la situación económica según la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

2 El IBG fue presentado en el año 2006 por el Foro Económico Mundial. Publicado por primera vez en 2006, cubre 144 países. Analiza la diferencia de hombres y mujeres en relación con su participación en la economía y el mundo laboral cualificado, así como en la política. El IBG compara también los salarios.

mujeres con escaño en el Parlamento) y compara estudios de los niños en educación primaria y secundaria, el IBG compara la diferencia de género, tanto en economía y mundo laboral cualificado y, también, la diferencia salarial y el número de líderes y participación en el mundo laboral. No tiene en cuenta la riqueza del país; por eso, en los diez primeros puestos a nivel mundial encontramos países como Nicaragua, Ruanda o Filipinas.

Es cierto que Naciones Unidas señalan que no existe ningún país con igualdad absoluta entre los sexos. La OCDE, en su informe titulado *Perseguir la igualdad de género: una batalla cuesta arriba*, hace un llamamiento a los Gobiernos para que realicen políticas que favorezcan a la mujer. Pero, en Japón, uno de los países más desarrollados, sorprende lo lejos que se está de conseguir una sociedad igualitaria. El mayor problema se presenta al ver que las políticas que se aplican no están dando el resultado perseguido. Desde el primer informe publicado por el Foro Económico Mundial en el año 2006, Japón ha ido empeorando; así, los datos en cuanto a la brecha de género han aumentado pasando del puesto 80 al 110, con una puntuación que se aleja del 1 como cifra paritaria. En empoderamiento político, Japón ocupa el número 125. Salvo en salud y supervivencia, donde sigue siendo el primer país del mundo, todos sus indicadores han retrocedido.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) coloca a Japón en el puesto 83 en cuanto a tasa de población activa femenina y lo desciende hasta el 112 al considerar la proporción de mujeres en puestos de gestión. También existe una gran divergencia al comparar sueldos, puesto que el de la mujer representa el 68 % del salario masculino.

Tampoco son positivos los datos con respecto a la participación de la mujer en la política. Japón es uno de los países con escasa participación. Si se analizan estos desequilibrios, se observa una exigua aportación en puestos superiores, tanto en cargos de responsabilidad política como en la empresa, donde las mujeres constituyen el 11 %. En la actualidad, en la Cámara de los Representantes, el Congreso, solo hay 47 mujeres de 465 diputados, lo que constituye un 10,1 %, mientras que en la Cámara del Senado la representación es un poco más alta, 50 mujeres entre 242 hombres, con una representación del 20,6 %.

Esta escasa representatividad femenina no procede por leyes discriminatorias, como veremos más adelante, ya que existen leyes a favor de la mujer; tampoco por falta de oportunidades en las niñas, puesto que en tasas de alfabetización y en el acceso a educación primaria y secundaria Japón ocupa el primer puesto mundial, pero desciende, automáticamente, al puesto 101 cuando se trata de acceso a estudios superiores. Si las niñas tienen la misma baja escolaridad a la hora de elegir estudios superiores habrá que considerar otras causas, entre ellas, las de que se sientan poco motivadas por el escaso aliciente que encuentran en su acceso y desarrollo laboral³.

En el mundo del trabajo, las grandes empresas siguen formando a los nuevos empleados que, en teoría, permanecerán en la empresa hasta su jubilación. El hecho de que las mujeres dejen su trabajo por motivos familiares hace más difícil su formación y, por tanto, su contrato y su ascenso. Las mujeres trabajan, básicamente, a tiempo parcial, lo que impide su promoción. En las empresas, es normal que, al acceder a puestos superiores, el trabajador sea trasladado en la llamada carrera integral, ya que en estas empresas el 72 % de los trabajadores son hombres. Mientras que, en aquellas en las que no se da este traslado, en la llamada carrera general, más del 80 % de sus trabajadores son mujeres. Y, a pesar de que aumenta el número de trabajadoras, desciende a la vez el número de mujeres que trabajan a tiempo completo. El empleo temporal o por horas ha aumentado en un 108 % pasando de 6 460 000 mujeres en 1990 a 13 430 000 en 2015, lo que produce paralelamente una mayor separación salarial entre hombres y mujeres. Estas cifras son muy alejadas de los países que están en cabeza de igualdad de género.

Una de las causas de este aumento parcial del trabajo femenino se dio como consecuencia de la crisis económica de la década de los noventa. La disminución del sueldo y el aumento de trabajos precarios y temporales en el hombre obligó a la mujer a buscar trabajo para com-

3 La mujer japonesa se encuentra entre las más preparadas del mundo, pero, con la llegada del primer hijo, el 60 % abandona su trabajo, ya que sus perspectivas de ascenso son escasas: solo el 7,5 % de los puestos de mando y el 1,2 % de los puestos de alta dirección están ocupados por mujeres.

pletar el sueldo. El porcentaje de contratos temporales (33,4% para la mujer frente al 10,1% para el hombre) en condiciones muy precarias, con sueldos escasos, que los hace poco atractivos, convierte al trabajo masculino en el fundamental para la familia.

La encuesta que se hizo para conocer el tiempo que el hombre y la mujer dedican al cuidado y mantenimiento de la casa ayuda también a entender por qué la formación femenina no tiene continuidad en el mundo laboral. La mujer dedica a las tareas del hogar 299 minutos al día frente a la hora y poco (62 minutos, en concreto) del hombre. Este trabajo familiar y las labores de cuidado también dificultan la armonización entre la vida familiar y laboral. Además, como base de la tradición japonesa, forma parte del imaginario social que el salario debe ser ganado por el padre de familia y que la madre debe permanecer en casa.

Esta discriminación femenina no procede por considerar inferior a la mujer, sino por la tradición. En la actualidad, lo más difícil es romper la mentalidad tradicional del ideal de la mujer japonesa, una mujer que, simultáneamente, debe ser buena ama de casa, excelente madre y esposa y presentarse perfecta en todo momento. La presión social, que obliga a la búsqueda de la mujer ideal, la imposible armonización de tal objetivo y las jornadas laborales extraordinariamente extensas que se dan en este país más el escaso aliciente salarial son causas para que la mujer abandone el trabajo en cuanto se casa o da a luz a su primer hijo (60%).

La entrada del confucianismo en el siglo XVII creó cierto ideal de mujer. El *Manual de la mujer* (1716) marcó una guía a seguir para ser una buena esposa que se mantuvo como modelo hasta bien entrado el siglo XX. Siguiendo el modelo chino, se estableció la obligación de las tres obediencias: obedecer al padre, después, al marido y, si era viuda, a sus hijos varones. Introducía roles muy concretos en la sociedad del hombre y la mujer partiendo de la inferioridad de esta por naturaleza.

La era Meiji (1868-1912) no garantizó la igualdad de sexos. La Constitución promulgada en 1889, que regiría el Imperio hasta el final de la II Guerra Mundial, quiso modernizar el país introduciendo ideas occidentales y cambió el sistema educativo, pero la meta final en la educación femenina estaba encaminada a que fuesen solamente buenas madres.

Con la derrota de Japón en la II Guerra Mundial, el Parlamento tuvo que aceptar la inclusión de una nueva constitución que se aprobó en 1945 en la que se concedía igualdad a hombres y mujeres prohibiendo la discriminación de sexo (artículo 14) y la garantizaba, explícitamente, en relación con el matrimonio (artículo 24) y la educación infantil (artículo 26). La búsqueda de un Japón moderno occidentalizó al hombre, pero a la mujer se le asignó el rol de un ideal de feminidad nacional representada por la mujer tradicional. Este arquetipo ideal, tal como ya se ha expuesto, la obliga a ser siempre perfecta.

Desde 1980 Japón intenta implantar una ley de igualdad de oportunidades en el trabajo, pero ello no parece solucionar el problema. Igualmente aparecen leyes que ayudan a la mujer; así, en 1992 se promulgó la Ley de Baja Maternal y, en 2001, la de Prevención de la Violencia Conyugal.

El actual primer ministro, Shinzo Abe, del Partido Liberal Democrático (PLD), en su campaña electoral buscó el voto femenino bajo el eslogan: «Una sociedad en la que las mujeres brillen». En su primer Gobierno incluyó a cinco mujeres como ministras, pero en la actualidad figuran solo dos. En agosto de 2015 se aprobó la Ley de Fomento de la Actividad Femenina con la que se esperaba impulsar la contratación de mujeres. La remodelación del Gobierno Abe, en el verano de 2016, designó una reforma laboral muy amplia buscando un entorno que facilitase el trabajo de las mujeres y los jóvenes y la conciliación del trabajo con las bajas médicas, la crianza de los hijos y el cuidado de los mayores, evitando jornadas laborales prolongadas. Para ello pretendía contar con 400 000 plazas más de guardería en el 2018 y establecer ventajas fiscales. El objetivo del Gobierno japonés es conseguir que para 2020 el 73 % de las mujeres entre los veintidós y los cuarenta y cuatro años trabaje. Y que para esa fecha el 30 % de los puestos directivos en las empresas y en la política tengan una titular femenina

Paralelamente, el movimiento feminista, localizado, básicamente, en las grandes ciudades, intenta luchar por una mayor igualdad social de la mujer. La primera ola feminista surgió en 1911 con el círculo literario de mujeres Keishû bungakukai. La escritora anarquista Hiratsuka Raichô propuso la creación de una revista, *Seito*, que sirviera para aunar

a las mujeres en un proceso de búsqueda en derechos. La revista, con temas muy avanzados para la época, como la sexualidad o el aborto, presentaba a una mujer mucho más moderna y estaba formada, básicamente, por mujeres intelectuales y activistas políticas de ideología socialista, comunista y anarquista, a las que se sumarían también mujeres obreras que habían abandonado el campo para ir a trabajar a grandes fábricas.

El movimiento feminista actual intenta romper el rol en el que la mujer está encasillada buscando una mayor liberación y un mayor espacio económico, político y social. Para ello, fomenta la incorporación de la mujer en puestos de mayor calidad laboral. Consideran que no es imprescindible el matrimonio o intentan retrasar la edad para casarse. Especialmente, son activas en la búsqueda de políticas conciliadoras entre el mundo familiar y laboral. Entre sus reivindicaciones se encuentran que la mujer no tenga que adoptar el apellido del marido al casarse y la elección de esposo, frente a la antigua costumbre de matrimonios acordados. Tienen un frente abierto para que las mujeres denuncien la violencia de género y el acoso laboral, ya que las familias no suelen respaldarla al considerar que es un ataque al honor de la institución familiar y a la vez refuerzan sus estrategias y sus capacidades para alcanzar una igualdad plena y resiliencia para adaptarse a circunstancias adversas.

En la prensa hubo un gran debate y una batalla contra el sexismo a raíz de que, en junio del 2014, el diputado Akihito Suzuki gritase a la feminista Ayaika Shiomura, en plena intervención parlamentaria en la que defendía medidas de conciliación laboral y familiar: «¿No sería mejor que te casaras rápido?». Ella terminó su intervención diciendo: «Cuando las mujeres brillen con luz propia Japón será más y más radiante». La fotografía de Suzuki pidiéndole públicamente perdón dio la vuelta al mundo.

Webgrafía

- «Desigualdad de género en la política y la economía en Japón», de 24 de febrero de 2016, disponible en <www.nippon.com/es/features/h00131/>.
- «El papel de la mujer en la sociedad japonesa», *Ryuhikai*, disponible en <www.ryuhikai.com/papel-la-mujer-la-sociedad-japonesa>.

- El reparto desigual en las tareas del hogar, germen de la brecha de género, disponible en <<https://www.20minutos.es/noticia/2870358/0/brecha-genero-mercado-laboral-espana-f>>.
- FIGUEROA-SAAVEDRA, Miguel (2004), «La situación laboral de la mujer en Japón», en *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 22, n.º 2, <<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0404220167A/32367>>.
- HIGUERAS, Georgina, «La revolución silenciosa de la mujer japonesa», disponible en <<https://www.politicaexterior.com/.../la-revolucion-silenciosa-de-la-mujer-japonesa/>>.
- Informe sobre Desarrollo Humano 2018* (actualización estadística), disponible en <hdr.undp.org/sites/.../2018_human_development_statistical_update_es.pdf>.
- La brecha de género en Japón*, disponible en <<https://www.nippon.com/es/features/h00131/>>.
- «La mujer japonesa en el mercado laboral», disponible en <www.japonismo.com/blog/la-mujer-japonesa-en-el-mercado-laboral>.
- Los movimientos feministas en Japón del S. XX: la revista Seitō*, disponible en <<https://www.camaracivica.com/.../movimientos-feministas-japon-menos-manga-mas-se>>.
- OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017-ILO. La desigualdad salarial*, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/---publ/documents/publication/wcms_541632.pdf>.
- SHŌWA TSUNEMI, Yōhei, «Los retos de la reforma del sistema laboral en Japón», disponible en <<https://www.nippon.com/es/currents/d00256/>> (última consulta el 21 de noviembre de 2016).
- The Global Gender Gap Report 2018*, disponible en <<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>>.
- VIDAL LIY, Macarena, «El PIB japonés pide mujeres». *El País*, 20 de enero de 2015, disponible en <https://elpais.com/economia/2015/01/09/actualidad/1420828855_181293.html>.

6. El proyecto exterior de España y la presencia asiática en nuestro país





IDENTIDAD Y FUTURO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN EL ESCENARIO DE ASIA PACÍFICO

FERNANDO ALONSO NAVARIDAS

Ex subdirector general de Asia Meridional y Oriental,
Ministerio de Asuntos Exteriores.
Embajador de España en la República Gabonesa



La oportunidad de Asia en la planificación de la política exterior española

Esta conferencia tratará de explicar la proyección de la política exterior española en Asia y de proporcionar los principales elementos de reflexión que han estado en el origen de la elaboración de la «Visión estratégica para España en Asia 2018-2022» que ha publicado el Gobierno a comienzos de 2018.

Esta nueva visión estratégica ha surgido de la necesidad de actualizar los planes Asia-Pacífico que llevaron adelante anteriores Administraciones (2000-2004, 2005-2008 y 2009-2012) en un contexto global, regional y nacional diferente. Se hace necesario tener en cuenta las importantes transformaciones que han experimentado en las dos últimas décadas tanto España como Asia y sus principales protagonistas, así como el equilibrio de fuerzas y de intereses a nivel planetario.

El objetivo de la visión estratégica ha sido la de crear un relato positivo que, teniendo en cuenta las oportunidades y las amenazas que representa la nueva Asia, permita a las Administraciones españolas y a nuestra sociedad civil orientar su actividad para el beneficio de la actividad económica, el empleo, el desarrollo de capacidades y una mayor influencia política y diplomática en el mundo.

El documento fue realizado utilizando técnicas de análisis estratégico contemporáneo y es el resultado de la puesta en común de ideas y datos de todas las Administraciones con proyección sustantiva en el continente asiático. Se han consultado asimismo universidades, *think tank* y a distintos expertos que han permitido generar un documento equilibrado que trata de enfocar las prioridades para nuestro país en Asia y apuntar las acciones o líneas de acción que deben emprenderse en los próximos años para situar a nuestro país entre los principales actores europeos en ese continente.

La conferencia ofrecida en el Centro Pignatelli de Zaragoza el 4 de mayo de 2018 explicó las líneas principales de este nuevo instrumento de la política exterior española detallando los retos y oportunidades para España en Asia, los activos con los que cuenta nuestro país para desplegar su actividad en la región y proporcionando algunas conclusiones operativas.

Retos y oportunidades para España en Asia

Los retos y oportunidades son de varios tipos: geopolíticos, económicos, de ciencia y tecnología y relativos a las sociedades civiles.

Cuestiones geopolíticas

El mundo ha entrado en una dinámica completamente nueva. Hoy, desde el punto de vista político, económico y de seguridad, Asia es el teatro del «gran juego» global, habiendo desplazado a los otros espacios en los que se ha venido concentrando hasta ahora la vida internacional. El desarrollo demográfico (54 % de población mundial en la actualidad) y social (2 650 millones de personas en las clases medias entre 2000 y 2025 en Asia) o el liderazgo económico de los principales países de la región (los países con mayor crecimiento del G-20, como India y China, que crecen en torno al 7 % anual) colocan a Asia en el centro del poder global en las próximas décadas.

Consecuentemente, Asia está adquiriendo un enorme peso político en nuestros días. Lo vemos en el papel que juegan sus principales países en las organizaciones internacionales, en los debates globales, como el cambio climático, y en asuntos como la crisis nuclear en Corea del Norte.

Hay, además, una gran novedad de los últimos cinco años: Asia está generando relatos globales propios, como la Nueva Ruta de la Seda (Belt & Road Initiative, BRI) o la estrategia para un espacio Indo-Pacífico Libre y Abierto que impulsan, respectivamente, China y Japón con otros socios regionales y globales. Ha pasado de ser mero escenario de los

relatos de relaciones exteriores con origen en otros bloques de poder —como el mundo occidental o la URSS en el pasado— para empezar a tejer sus propios relatos sobre cómo debe estar ordenado el mundo.

Estamos hablando de iniciativas de gran calado geopolítico con gran capacidad de movilización de recursos económicos. Se calcula, por ejemplo, que las necesidades de Asia para atender sus necesidades de conectividad de aquí a 2030 alcanzan los 25 billones de euros, veinte veces el PIB español.

La BRI está poniendo en pie instrumentos financieros (que podrían alcanzar ocho billones de dólares), como el Banco Asiático de Inversión de Infraestructuras, además de establecer marcos estables de cooperación política, como las cumbres de la Nueva Ruta de la Seda (el presidente Mariano Rajoy asistió en mayo de 2017 a la primera, celebrada en Pekín), que se extienden a Europa, Iberoamérica y África.

Lo mismo puede decirse de la estrategia indo-pacífica, que integra plenamente cuestiones como desarrollo sostenible, resiliencia ante catástrofes naturales, conectividad de alta calidad, como la que nosotros impulsamos en España, y que concede un papel central a África, protagonista en las próximas décadas de un crecimiento económico y demográfico mundial esencial para la estabilidad y prosperidad de España.

El protagonismo de Asia se extiende también al ámbito de la seguridad. Algunos ejemplos son:

- El gasto militar en Asia está creciendo en el periodo 2014-2020 aproximadamente un 32 % cuando en las demás regiones se estanca o decrece.
- Asia protagoniza actualmente los principales retos de ciberseguridad.
- Los nacionalismos y las disputas territoriales alimentan de manera especial en Asia las tensiones regionales, con efectos globales (mar del Sur de China).
- Asia es víctima destacada del terrorismo y la radicalización, con países desde los que se puede difundir el terrorismo y la inestabilidad en la región y hacia Europa.

- Finalmente, el problema quizá más serio al que nos enfrentamos hoy en materia de seguridad, la cuestión nuclear en Corea, es un tema con protagonistas y soluciones asiáticas.

La conclusión es que Asia está ahora en el centro de la geopolítica global y que España debe tener una interacción cada vez más intensa y eficaz con sus principales protagonistas y estar en los debates que se plantean en Asia.

La visión estratégica para España en Asia trata de proporcionar una orientación a nuestras administraciones para que lo logremos, para que participemos plenamente en la conversación estratégica asiática y global de los próximos años.

Cuestiones económicas

Asia está cambiando su modelo económico rápidamente, como ponen de manifiesto la iniciativa Made in China 2025, programas como Make in India, Clean India o los programas de desarrollo masivo de ciudades inteligentes en prácticamente todos los países del continente. Asia avanza hacia sociedades de mayor sofisticación económica y, en el caso de China, aspira a colocarse en unos pocos años a la cabeza de la innovación global. Es una estrategia muy bien adaptada a las condiciones de China y que cuenta con los medios necesarios para ser realizada.

India y otros países de Asia Meridional y del Sudeste Asiático, como Indonesia, Pakistán, Bangladesh o Filipinas, están también transformando sus sociedades rápidamente, siendo más productivos y apostando en el medio plazo por tomar el relevo de China como motor industrial y de exportación de manufacturas del planeta. También cuentan con estrategias claras y avanzan con determinación. Un ejemplo es Bangladesh, donde España tiene muchos intereses económicos. Ha sido tradicionalmente un país con muchas dificultades y antes de lo previsto, inicialmente, 2020, posiblemente en 2018 o 2019, alcance ya el estatuto de país de renta media.

Se trata de cambios económicos que tienen una enorme trascendencia social porque están incorporando a las clases medias globales un centenar de millones de personas al año, la población de Francia y España juntas. En la actualidad, como las propias autoridades chinas reconocen, hay ya en China una clase media de 400 millones de personas, cifra equivalente o superior a la de la Unión Europea, que crece a ritmo de dos dígitos anuales.

Hay muchas oportunidades para un país como España, que es fundamentalmente una economía especializada en proporcionar productos y servicios sofisticados a las clases medias española y europea. En materia comercial, por ejemplo, tenemos un gran camino que recorrer que puede suponer una inyección suplementaria a nuestro PIB de hasta un 2 % anual si logramos alcanzar la media europea de exportaciones a Asia (20 %). Hoy exportamos a Asia el 10 % de lo que vendemos en el exterior (un 2,1 % del PIB). Además, la UE está impulsando una amplia agenda de liberalización comercial que ayudará a España, que, sobre todo, se enfrenta en Asia a obstáculos no arancelarios.

Ya está vigente desde 2011 el acuerdo con la República de Corea. Próximamente se concluirá el nuevo acuerdo con Japón y pronto también se pondrán en marcha los acuerdos firmados con Singapur y Vietnam. Con otros países, como Tailandia, India, Malasia, Indonesia y Filipinas, hay también negociaciones en distintos estadios y estamos cerca de lanzar las negociaciones con países muy importantes en la región indo-pacífica, como Australia y Nueva Zelanda.

Las oportunidades también se manifiestan en el campo de las inversiones. Japón en 2016 realizó inversiones en el exterior estimadas en cerca de 170 000 millones de euros. También países como India o China están aumentando su inversión en Europa. España tiene margen para mejorar el volumen de las inversiones asiáticas en nuestro país. Por ejemplo, en 2016, las inversiones chinas en Europa alcanzaron los 35 000 millones de euros, de los que algo menos de un 5 % fueron a nuestro país (1 600 millones de euros).

Estamos entrando en una fase en la que cada vez más nuestra cadena de valor añadido va a integrarse en las cadenas de valor añadido asiáticas. El comercio internacional entre Asia y España crecerá a través del

comercio intraindustrial. Esto se está produciendo ya de manera muy exitosa en muchos sectores punteros (automóvil, IT, ingenierías, textil). Los servicios también se están incorporando, con áreas como el turismo o las industrias culturales y del entretenimiento, en las que España puede jugar un papel de liderazgo en Asia.

En la medida en que consigamos reforzar con los países asiáticos la integración de nuestras cadenas de valor añadido —un ejemplo excelente es el de Alemania—, también reforzaremos nuestra capacidad de penetración conjunta en terceros mercados.

Cuando en la «Visión estratégica...» se habla de la importancia de utilizar el trampolín de Asia para dar una vuelta de tuerca a la transformación de nuestro modelo económico, nos referimos a eso: a apostar por las alianzas con países asiáticos, a aprovechar las dimensiones de sus mercados y a sacar réditos de las enormes economías de escala que nos proporciona el continente. España ya lo ha hecho en la UE y en Iberoamérica en el pasado.

Desde un punto de vista social, tenemos que apoyar los esfuerzos que hacen muchas empresas españolas para dotar de trascendencia social a su actividad en Asia. Las empresas textiles españolas, por ejemplo, han tenido un papel protagonista y activo en el llamado «Compact» de la Unión Europea en Bangladesh: un acuerdo con Gobierno y productores locales para asegurarnos de que se garantizan a los trabajadores buenas condiciones de trabajo y de salarios.

Queremos que la empresa española se incorpore plenamente al objetivo que hemos establecido en la «Visión estratégica...» en lo que respecta a trabajar por estándares sociales, medioambientales y de seguridad elevados en los países en los que actúan, y vamos a promover a través de la AECID un premio anual para destacar los programas de responsabilidad social corporativa más destacados en Asia.

Ciencia, tecnología, cultura y sociedad civil

En materia de innovación, Asia, incluidos países como Japón, China y Corea, es responsable del 42 % del gasto en I+D+i y del 40 % de la

producción científica mundial. Es una proporción que crecerá de manera importante en los próximos años.

Nuestra Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI) está desarrollando una activa política para situar a España en los principales centros de innovación en Asia. Hay numerosos programas de cooperación en marcha, tanto bilaterales como multilaterales, en los que ya estamos trabajando con países como Japón, Corea, China o la India.

Los sectores en los que hay mayores avances son la electrónica, la nanociencia, la inteligencia artificial, la energía de fusión y de fisión nuclear, las ciencias de la salud y el sector aeroespacial y la astrofísica.

A este esfuerzo se están incorporando nuestras comunidades de científicos en Asia. Tenemos una asociación de científicos españoles en Japón muy activa. Es un modelo excelente, que también existe en países como EE. UU., Reino Unido, Alemania y otros países con importante peso de la ciencia y la innovación, aspecto muy útil para identificar oportunidades y crear redes de cooperación.

Hay igualmente empresas, como Telefónica en Corea, que están desarrollando programas de innovación y de apoyo al nacimiento de *start up* en sus sectores de actividad aprovechando el talento combinado de técnicos españoles y asiáticos. Es un camino a seguir y a promover, que sin duda multiplicará el empleo de calidad y reforzará las cadenas de valor añadido entre España y Asia.

Por otro lado, necesitamos un cuerpo de expertos que puedan dar apoyo a nuestros despachos de abogados, a los gabinetes de análisis de inversiones de nuestras empresas y de las empresas globales que trabajan en español, para valorar mejor los condicionantes políticos y de seguridad que pueden afectar a sus decisiones estratégicas.

Tenemos que proporcionarles redes de conocimiento con cerebro y corazón español. Con la ayuda de las Universidades, de nuestros *think tank* y de las empresas con proyección e intereses en Asia, vamos a trabajar para lanzar el programa GRASP ASIA con vistas a la formación de expertos en análisis de riesgos estratégicos.

Con este programa esperamos también poder reforzar nuestro sector de servicios a las empresas, impulsar el espíritu emprendedor de nuestros jóvenes y que pueda surgir un empleo de calidad en un sector en el que tenemos campo para crecer y en el que contamos con instrumentos para hacerlo.

El español es una gran industria, también en Asia, donde tenemos que mejorar nuestra proyección. El español se introdujo en febrero de 2018 como idioma opcional en toda la educación secundaria china. Esperamos que pueda también serlo pronto en otros países, como Japón, Corea o Australia. Es un campo en el que el Instituto Cervantes ha realizado una importante labor. Ante las dimensiones de Asia, en todo caso, debemos adaptar nuestra estrategia, y, como recomienda la «Visión estratégica...», generalizar modelos de cooperación público-privada que nos permitan el control de los métodos de enseñanza y de acreditación del nivel de español, que aumenten el abanico de servicios específicos de formación que hoy en día se prestan y que sirvan también de apoyo al resto de nuestras industrias culturales en Asia.

La colaboración con empresas tecnológicas, como está sucediendo ahora con Telefónica en la difusión de los exámenes SIELE (Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española), es fundamental y seguiremos impulsándolo. Como saben, este servicio en línea de evaluación y certificación del grado de dominio del español se extiende a los cinco continentes y es el resultado de la cooperación internacional entre cuatro grandes focos del español en nuestros días: el Instituto Cervantes, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Salamanca y la Universidad de Buenos Aires.

Activos de España para asumir los retos y aprovechar las oportunidades

España es un país importante en el contexto europeo y global que cuenta con importantes activos para lograr con éxito una adaptación al nuevo siglo de Asia.

Activos económicos

Muchos países en Asia están transitando hacia sociedades de clases medias. España es una economía de clases medias, con un excelente nivel de productos y de servicios y una cultura viva que genera excelentes productos culturales y de entretenimiento.

Tenemos una gran capacidad exportadora, que se ha acelerado en los últimos años. Desde 2009, nuestras exportaciones de bienes han aumentado un 53 % y suponen ya el 24 % de nuestro PIB. A diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno, la cuota de mercado global que ocupa España ha aumentado, lo que refleja un buen nivel de competitividad.

Tenemos un gran margen para crecer en Asia en términos comerciales. Hoy en día, solo un 10 % de nuestras exportaciones se dirigen a ese continente. Con los apoyos adecuados, debemos aspirar a alcanzar la media europea, que es del 20 %. Con las adecuadas políticas, ponernos al nivel de los principales países europeos en exportación a Asia podría dar un empujón suplementario al PIB de entre uno y cinco puntos, entre 10 000 y 50 000 millones de euros de ingresos suplementarios, sin tener en cuenta el impacto indirecto para el conjunto de la economía de semejante inyección de actividad extra.

Hay sectores en los que nuestras empresas son referentes globales: en el campo de las infraestructuras de calidad, en energías renovables, en telecomunicaciones, en tratamiento de aguas y en diseño urbanístico inteligente. Contamos con algunos de los ejemplos de recuperación de espacios urbanos y de puesta en valor de territorio exitosos, como es el caso de Bilbao, de la región de Murcia, de Málaga y de tantas ciudades y pueblos que disfrutaban de altísimos niveles de calidad urbanística.

Hay países, como la India, con quienes queremos cooperar más estrechamente en todo un conjunto de políticas que permitan atender las demandas de un urbanismo eficiente y sostenible. La India presenta hoy en día grandes oportunidades para las empresas que se dedican al urbanismo sostenible y a los servicios urbanos. Planes como la recuperación del río Ganges o la del río Yamuna a su paso por Nueva Delhi pueden ser un campo muy fructífero de colaboración. Esperamos que pronto

podamos poner en pie mecanismos para que las empresas en ambos países puedan trabajar conjuntamente.

Otro sector donde podemos cooperar es el de las industrias agroalimentarias, donde España tiene muy buenas empresas, excelente calidad y sistemas institucionales de control de calidad que funcionan eficazmente. En materia sanitaria, también España cuenta con importantes índices de fortaleza, tanto como destino de salud como por nuestras capacidades de colaboración en materia de trasplantes, en la industria farmacéutica o en la investigación en salud y bienestar.

Finalmente, contamos con un sector financiero muy competitivo y altamente automatizado, que puede, si cuenta con oportunidades para ello, proyectarse más en Asia y contribuir mejor a la proyección de la empresa española en la región.

Activos estratégicos

Hay activos muy importantes para España derivados de su posición geográfica e institucional. En verdad, España es una plataforma económica y de inversión muy buena en la Unión Europea. Además, contamos con acuerdos de protección de inversiones y de doble imposición con la gran mayoría de países iberoamericanos, lo que también nos convierte en una plataforma excelente para las empresas asiáticas que quieran proyectarse en esa región. Igualmente, somos un país con amplia proyección en África, escenario del crecimiento económico y demográfico global más importante en los próximos años.

Desde el punto de vista de la seguridad, España es miembro de la OTAN y está tratando de construir con otros países de la Unión Europea una Europa de la defensa que nos permita estar más presentes y de modo más eficaz allí donde nuestros intereses estratégicos se vean amenazados.

Nuestro compromiso con la seguridad global es claro en la región indo-pacífica: desde hace una década cooperamos con la seguridad del Índico Occidental en la operación Atalanta; en Afganistán llevamos desde 2001 comprometidos, tanto en apoyo militar como en coopera-

ción con la estabilización del país y la lucha contra la radicalización; en materia de no proliferación, estamos jugando un activo papel para contener importantes amenazas en Asia, como la que supone hoy en día la proliferación nuclear en la península de Corea.

Estos activos estratégicos nos sitúan como un país con clara proyección y vocación asiática, como socio fiable y de largo recorrido para los países de la región en sus intereses estratégicos tanto económicos como de seguridad.

El turismo como motor de crecimiento hacia Asia

Uno de los campos en los que más avances se están produciendo en los últimos años es el turismo. Se está consolidando rápidamente como un sector económico clave en nuestra relación con Asia.

Las conexiones aéreas con las principales ciudades asiáticas, como Pekín, Tokio, Nueva Delhi, Seúl, Hong Kong, Shanghái o Cantón, están mejorando. En 2016 conseguimos completar una amplia red de conexiones directas con Asia, con la apertura ese año de vuelos directos a Tokio, Shanghái y Delhi, y en 2017 y 2018 estamos aumentando las frecuencias, que pronto serán diarias, con todas esas ciudades.

Lógicamente, esto está generando un número cada vez mayor de turistas asiáticos, que en conjunto supera con creces el millón y medio de visitantes. Se trata de un turismo no estacional, centrado en aspectos de nuestra oferta muy interesantes económicamente, como el turismo cultural, de compras, de paisaje, de experiencias o el turismo gastronómico.

En 2017 ha continuado una tendencia ascendente extraordinaria en esos mercados que hay que seguir apoyando. China se ha convertido en el primer emisor asiático, con un crecimiento en 2017 del 37 % y 514 000 turistas, según los datos del INE. No obstante, según la Asociación de Turismo España-China, que tiene en cuenta aquellos que nos visitan en el marco de viajes a varios países europeos, la cifra podría haber alcanzado en realidad los 718 000 turistas. Por su parte, el turismo coreano ha crecido nada menos que un 41 % en 2017. Según el INE, ha alcanzado

los 442 000 turistas y se pone por primera vez a la par con el turismo japonés (4,6%). También ha sido muy relevante el crecimiento del turismo indio (un 33%), hasta los 141 000 visitantes.

Hablamos de un turismo no estacional, que genera empleo y actividad a lo largo del año y potencia nuestras industrias culturales y nuestra imagen global. Un turismo —el turismo asiático— que gasta por persona y estancia una media de 2 500 euros.

Lo mejor de esta historia de éxito es tenemos todavía un enorme margen para crecer. Los países de nuestro entorno, como Francia o Italia, están alcanzando un número de visitantes asiáticos que supera los cinco o seis millones, es decir, que nos quedaría por crecer al menos entre cuatro y cinco millones más por año. Sin contar que en los próximos años el aumento de turistas procedentes de los grandes emisores, China e India, va a aumentar notablemente por la evolución socioeconómica en esos países. Hoy en día, 190 millones de chinos hacen viajes de turismo al extranjero cada año. De ellos, menos de un 0,5% vienen a España.

Las cuentas, si nos ponemos al día con otros países europeos, son muy interesantes. Con un gasto medio de entre 2 000 y 2 500 euros y teniendo en cuenta el efecto multiplicador que tiene este gasto en el conjunto de la economía (que en España es de alrededor del 3,5%), se podría producir un impacto suplementario en nuestra economía que va de los 28 000 a los 40 000 millones de euros; entre el 2,4% y el 3,4% del PIB total español y el equivalente a la producción anual de bienes y servicios en una comunidad autónoma como Aragón. Con un ritmo anual de crecimiento del turismo asiático como el actual, de un 30% de media, en cinco años podemos estar ahí.

Los posibles beneficios no solo están en España; también, fuera de nuestro país. Los grandes países asiáticos están desarrollando sus clases medias, con patrones de turismo y ocio cada vez más sofisticados. Nuestras empresas y servicios de turismo pueden aprender de las necesidades del turista asiático que decide visitar otros países de esa misma región y tratar de adoptar en esos mercados estrategias de éxito.

El turismo exclusivo de personas de alto poder adquisitivo también aumenta exponencialmente en Asia y es otro campo en el que las mejo-

res empresas de nuestro sector de elites pueden intentar hacer conocer mejor sus ofertas. Se trata de un sector prometedor en el que tenemos que aprovechar a fondo las nuevas tecnologías, las redes sociales, poner de nuestro lado a los creadores de opinión en Asia, para seguir impulsando un sector que evoluciona muy positivamente.

Desde Exteriores vamos a seguir trabajando para apoyar en la medida de lo nuestras posibilidades este desarrollo turístico. Estamos mejorando la expedición de visados en grandes mercados emisores como China y la India, y cuento con que pronto podamos proceder a la apertura de nuevos consulados generales en Chengdú (China Central) y Bangalore (India Meridional), que se podrán autofinanciar con las tasas derivadas de la expedición de visados de turismo y no supondrán, antes al contrario, carga real a los presupuestos.

La Unión Europea, un gran activo para España

Nuestra proyección en Asia se hace en plena coordinación con la Unión Europea, con la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016, del programa regional para Asia Multiindicativo 2014-2020 y los numerosos instrumentos específicos dirigidos al impulso de las relaciones de la Unión Europea con los países prioritarios. España se proyecta hacia Asia junto con la Unión Europea, contribuyendo a la formación de sus políticas y tratando de alinear las prioridades europeas con las de nuestro país.

En un momento en que se pone en tela de juicio la globalización así como las sociedades abiertas, en España y la Unión Europea apostamos por la globalización constructiva con Asia: queremos mantener abiertos nuestros mercados porque sabemos que es la mejor manera de crecer y de sofisticar nuestra oferta, pero queremos jugar en un terreno de juego común para todos, con reciprocidad de condiciones de acceso a los mercados, las inversiones y las oportunidades.

Esto es así porque nos lo piden nuestras sociedades, a veces cansadas de un modelo de globalización que ha erosionado rentas y oportunidades, a menudo cerrando oportunidades a los más jóvenes. Queremos

mercados abiertos en condiciones de reciprocidad, oportunidades para todos nuestros ciudadanos en la Unión Europea y en Asia.

Por ello, la «Visión estratégica...» apuesta por el gran ciclo de acuerdos de asociación económica y de libre comercio que está concluyendo la Unión Europea en toda la región, que comparten esa orientación. Está en vigor desde 2011 el acuerdo con Corea; en verano, firmaremos el acuerdo con Japón; también están a punto de entrar en vigor los acuerdos con Singapur y con Vietnam; hay cinco procesos más en distintos estadios, en India, Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas, y dos más en fase previa al lanzamiento de negociaciones, en Australia y Nueva Zelanda, así como sendos acuerdos de inversiones en negociación con Myanmar y con China. La Unión Europea, con este abanico de acuerdos en marcha y en negociación, es el verdadero impulsor del libre comercio y de la globalización constructiva en la región.

La Unión Europea, igualmente, a través de la PESC, está elaborando un relato inteligible para Europa en Asia en los próximos años. Ahora mismo estamos debatiendo cuestiones centrales, como la proyección de seguridad que habrá de tener la Unión Europea en el continente en los próximos años, elaborando una estrategia propia de conectividad euroasiática, que verá la luz en otoño, y revisando constantemente nuestros documentos estratégicos para las relaciones con los países prioritarios, con objeto de defender mejor nuestros intereses.

La Unión Europea, como EE. UU. y como China ahora, también tiene un sueño, un sueño que lleva haciendo realidad desde hace décadas, un sueño de cohesión social, de libertades, de apertura y de derechos. España está orgullosa de ese «sueño europeo», que ha contribuido decisivamente a forjar, y creemos que en Asia podemos seguir haciendo que viva y se multiplique.

La «Visión estratégica...» contempla reforzar las sinergias de nuestra actividad en Asia con la Unión Europea para avanzar en ese camino: a través de la promoción del desarrollo sostenible; merced a un modelo de conectividad que privilegie los intereses reales de las sociedades asiáticas y que sea sostenible, sin generar dependencia; mediante la promoción y la defensa decidida de los derechos humanos; gracias a la colaboración con los países de la región en las grandes cuestiones

globales, desde el cambio climático a la libertad de navegación y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La acción de las sociedades civiles

El tejido conjuntivo de nuestras relaciones con Asia lo forma la sociedad civil: las empresas, las Universidades, las ONG, los ciudadanos que viajan y trabajan en una y otra dirección. La «Visión estratégica...» es consciente de que, sin invertir en sociedad civil, será difícil que España consolide una presencia sustancial en Asia.

Hay programas excelentes ya en marcha, labores como la que hace Casa Asia y las Fundaciones Consejo con China, Japón, India y Australia. Tenemos programas de líderes para identificar creadores de opinión en los principales países asiáticos y que conozcan nuestro país, difundiendo nuestras capacidades y oportunidades. Hay igualmente excelentes programas de becas, como las Becas ICO, que forman anualmente a un número importante de expertos españoles en asuntos económicos en Asia, además de los programas de becarios del ICEX y de becarios culturales del MAEC. El Ministerio de Educación cuenta igualmente con un programa de lectorados que se extiende a Asia. Hemos firmado acuerdos de «working holidays» para permitir estancias de trabajo y aprendizaje de nuestros jóvenes con Australia, Japón y recientemente con Corea, que están cosechando una muy buena acogida.

La visión estratégica propone, y estamos trabajando en ello, crear un mecanismo que conecte a la Universidad, nuestros *think tank*, el MAEC y las empresas con intereses estratégicos en Asia para formar expertos en análisis estratégico y de riesgos en Asia como los que existen ya en los principales países europeos. Este programa, que queremos denominar «GRASP ASIA», tratará de mejorar nuestra capacidad de análisis en las decisiones estratégicas en esa región y aumentar nuestros aciertos.

Queremos que las empresas españolas que están desarrollando su trabajo en Asia impulsando los vínculos entre las sociedades civiles y luchando por condiciones de trabajo y de vida buenas para sus trabajadoras se vean reconocidas por una sociedad que no solo valora el resultado

económico sino también el compromiso social en Asia. Cuento con que a estos efectos en breve podamos anunciar unos premios a la responsabilidad social corporativa de nuestras empresas en Asia.

Finalmente, la «Visión estratégica...» contempla la realización de un mapa de las relaciones entre sociedades civiles entre España y los principales países asiáticos que elabore un diagnóstico y proponga recomendaciones de políticas públicas para su refuerzo y mejor orientación para los intereses generales de España.

Conclusiones

- España cuenta con los activos (economía, sociedad, cultura, inserción internacional) para estar presente y sacar partido al siglo de Asia.
- Asia requiere perseverancia de nuestros actores y refuerzo de nuestro conocimiento sobre la región y mejorar nuestros medios.
- Ante los distintos relatos de la globalización en Asia y en el mundo, España y la Unión Europea deben defender en Asia su modelo de globalización constructiva: apertura económica, responsabilidad social, «level playing field», valores de la sociedad abierta.
- En Asia la alianza entre el sector público y el sector privado de España es fundamental para lograr resultados.
- La «Visión estratégica para España en Asia 2018-2022» pone de manifiesto el compromiso del Gobierno con nuestra sociedad civil para generar una alianza fuerte y lograr los grandes resultados de progreso económico y social que nos puede proporcionar el siglo de Asia.



POLÍTICA Y PRESENCIA ASIÁTICA EN ESPAÑA¹

JOAQUÍN BELTRÁN ANTOLÍN

Profesor de Estudios de Asia Oriental.
Universidad Autónoma de Barcelona



1 Este trabajo forma parte del proyecto «Asia Oriental: paradigmas emergentes, política(s), dinámicas socioculturales y sus consecuencias» (FFI2015-70513-P MINECO/FEDER, UE) del Grupo de Investigación «InterÀsia i el nou sistema internacional: Societat, política i cultura» (2017 SGR 1284) de la Generalitat de Catalunya en la Universitat Autònoma de Barcelona.

La «política» en relación con la presencia asiática incluye varias consideraciones. Por un lado, la política exterior española hacia Asia afecta a la población de origen asiático que reside en el país. Por otro, hace referencia a la participación de la población asiática en la sociedad general y la creación de asociaciones de migrantes de diverso tipo, así como el desarrollo de temas identitarios dentro de las denominadas políticas de identidad. Finalmente, no hay que olvidar que la política suele estar subordinada a la economía y por eso es necesario tener en cuenta las inversiones de capital y la llegada de multinacionales procedentes de Asia o la Ley 14/2013 de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización que introduce una nueva vía de acceso a la residencia en España dando lugar a nuevos flujos de migración de ricos y clase media alta de diferentes partes del mundo, Asia incluida. En este capítulo se actualizará el estado de la cuestión sociodemográfico, de actividades económicas y cuestiones sociales de diferentes nacionalidades asiáticas, profundizando especialmente en la mayoritaria, que procede de China.

Política de España hacia Asia

En 1994, el Consejo Europeo bajo impulso alemán elaboró el primer documento de planificación estratégica de la Unión Europea titulado «Hacia una nueva estrategia europea en Asia», marcando el comienzo de la política europea para ese continente. El primer vínculo institucionalizado entre Europa y Asia se estableció en 1996, con la primera cumbre de jefes de Estado y Gobierno de Europa y de Asia (Asia-Europe Meeting, ASEM), celebrada en Bangkok —la ASEM-12 se celebró en Bruselas en 2018— y la creación de Asia-Europe Foundation (ASEF) en 1997 que fue dirigida por Delfin Colomé (2000-2004) (Colomé, 2008).

La planificación estratégica gubernamental diseñada para Asia-Pacífico en España comenzó de forma específica con el «Plan Marco

Asia-Pacífico 2000-2002», y desde entonces se ha actualizado sistemáticamente. Coincidió con la creación de Casa Asia (diciembre de 2001), con sede central en Barcelona, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, que también tenía una Dirección General Asia-Pacífico. José Eugenio Salarich fue director general de Política Exterior para Asia y Pacífico de mayo de 2004 a julio de 2010 (Salarich, 2005, 2007, 2009). La reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en julio de 2010 fusionó la Dirección General de Política Exterior para Asia y Pacífico con la de América del Norte. Solo el 11 % de los diplomáticos españoles destinados en el exterior estaban en Asia en 2014. Por ejemplo, España contaba con 19 embajadas y consulados en la región frente a 28 de Italia en ese momento (Esteban, 2014: 3). No obstante, desde el Gobierno de forma retórica se sigue argumentando que:

España sitúa su proyección en Asia Pacífico como una de sus grandes prioridades de política exterior del siglo XXI. En los últimos quince años, se ha extendido nuestra presencia diplomática, consular y comercial en los países asiáticos y del Pacífico, con los que España aspira a crear un partenariado transformador. Además, existe un gran interés por la cultura española que se refuerza con la potencia económica y comercial de nuestro idioma en el área del Pacífico, como lo prueba que se esté convirtiendo en la tercera lengua con mayor demanda, tras el inglés y el chino. El Instituto Cervantes cuenta con seis centros en Asia: Manila, Nueva Delhi, Pekín, Sídney, Tokio y Shanghái y cinco Aulas Cervantes: Hanói, Kuala Lumpur, Seúl y Yakarta (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2017).

Los planes que se han realizado son los siguientes:

- Plan de Acción Asia-Pacífico 2000-2004.
- Plan de Acción Asia y Pacífico 2005-2008.
- Plan de Acción Asia-Pacífico 3 2008-2012 (2009).
- Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022 (2018).

El objetivo del último es proponer medidas que favorezcan la proyección de España en Asia para el periodo 2018-2022 dentro del marco de la Estrategia de Acción Exterior 2014 y se presentó en febrero de 2018.

La «Visión estratégica para España en Asia 2018-2022» hace hincapié en las cuestiones más importantes para una adecuada proyección de nuestro país en Asia, tomando como punto de partida las condiciones objetivas de esta región y las que existen en España. Examina las complementariedades, diferencias políticas, amenazas y oportunidades económicas, los retos que se plantean a nuestros valores, las cuestiones de seguridad, derechos humanos y las posibilidades de expansión técnica, cultural y educativa que ofrece el continente asiático (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2018).

A pesar de estas declaraciones, la realidad desde la elaboración de los primeros planes y, especialmente, desde la crisis económica del año 2008 es que los medios destinados para cumplirlos siempre han sido insuficientes, tal y como han señalado diversos autores (Abad, 2011; Ríos, 2013; Esteban, 2014; Herrera-Feligueras, 2015). La crisis económica y política del país llevó incluso a plantear el cierre de Casa Asia.

Acuerdos e instrumentos para las relaciones de alto nivel entre España y Asia Oriental

El Gobierno español ha firmado acuerdos y ha colaborado en la creación de instrumentos, con una participación muy activa de la elite económica del país y en los que se incluye también a la sociedad civil, para facilitar e intensificar las relaciones de España con China, Japón y Corea del Sur.

Con China firmó una Asociación Estratégica Integral en noviembre de 2005, que actualizó en 2009 (Higueras, 2015). Esteban (2016) la valora en su análisis titulado significativamente «Amigos pero no socios». También se elaboró un Plan Integral de Desarrollo del Mercado Chino 2015. En 2004 se creó la Fundación Consejo España-China encargada de organizar periódicamente los Foros España-China para la promoción de las relaciones bilaterales. Este organismo constituye la principal plataforma de diálogo entre las sociedades civiles, empresarios y administraciones de ambos países, habiéndose celebrado hasta la fecha nueve

ediciones de forma alternativa en cada uno de los dos países. El IX Foro tuvo lugar en Pekín en 2018.

Por su parte, España y Japón desarrollan sus relaciones de manera estructurada mediante la Asociación para la Paz, el Crecimiento y la Innovación de 2013, que se extiende sobre cuatro campos de acción: refuerzo de las relaciones políticas y de seguridad; impulso de las relaciones económicas y comerciales; desarrollo de la cooperación en materia de ciencia y tecnología; e impulso de los intercambios entre las sociedades civiles. Algunos ejemplos de los numerosos vínculos que existen entre las sociedades civiles son el Comité de Cooperación Empresarial Hispano-Japonés y la Fundación Consejo España-Japón, que organiza encuentros para abordar los asuntos más destacados de las relaciones entre ambos países.

Corea del Sur y España en 2007 realizaron una Declaración Conjunta y un Memorando de Entendimiento que ha permitido una mayor estructuración de sus relaciones. El Acuerdo de Libre Comercio UE-República de Corea data de julio de 2011. El Plan Integral de Desarrollo del Mercado coreano de 2013 contiene diversas medidas para apoyar el comercio y la inversión españolas en ese país, impulsar las inversiones en ambos sentidos y promover las operaciones conjuntas en terceros mercados. Cada año Casa Asia y Korea Foundation organizan la Tribuna España-Corea como foro de diálogo entre las sociedades civiles.

A los anteriores foros hay que añadir las oficinas comerciales del Estado y las asociaciones de empresarios de los países de Asia Oriental en España. En cuanto a la presencia de instituciones directamente gestionadas por estos países, cabe destacar las destinadas a la difusión de su lengua y/o cultura. Por ejemplo, China ha abierto en España seis institutos Confucio desde 2007; la Fundación Japón abrió una delegación en Madrid en 2010; y, finalmente, el Instituto Rey Sejeong de Corea del Sur comenzó en 2017 a abrir sedes España. No obstante, a pesar de lo anteriormente mencionado, los recursos que estos países dedican a España y su impacto sobre la sociedad y economía españolas todavía son relativamente pequeños.

En definitiva, Asia para España siempre ha sido marginal. Con el siglo XXI comenzó por primera vez un interés específico hacia la zona,

pero todavía se encuentra muy por detrás de las conexiones e intercambios establecidos con los países europeos y con otros lugares del mundo. A pesar de los intentos del Gobierno por facilitar e intensificar las relaciones, especialmente las económicas, los resultados son todavía relativamente escasos y de pequeño alcance. Existe un énfasis en el ámbito económico, pero también iniciativas a nivel cultural (Instituto Cervantes) y de la sociedad civil. Las relaciones son desequilibradas, pues Asia ha tenido más iniciativas en España que al revés. Por ejemplo, las recientes inversiones de China en España, junto al incremento de su turismo, no se corresponden con los flujos en sentido contrario. No existe reciprocidad al mismo nivel por parte de España (De Carlos, 2018).

Asia es un continente que engloba ya el 54 % de población y el 46 % de la población urbana mundial. En 2017 aportaba cerca del 30 % del PIB mundial y alcanzará el 43 % en 2020 y el 52 % en 2050. A pesar de la formulación de objetivos estratégicos (Planes Asia, Estrategia de Acción Exterior, Planes Integrales de Desarrollo de Mercados), España sigue contando con menos medios para su política asiática que otros países europeos de peso similar de nuestro entorno. Se constata una pérdida de oportunidades y un creciente desequilibrio entre fines declarados y medios disponibles.

Asiáticos en España

La población asiática en su conjunto de 2000 a 2017 se ha multiplicado por 5,9 veces, pasando de 72 447 a 428 571 residentes. El crecimiento más rápido se produjo entre 2000 y 2005, doblando con creces su población durante el quinquenio para, a continuación, sin dejar de aumentar en ningún momento, hacerlo de forma relativamente más moderada. Sin duda, los procesos de regularización extraordinaria de extranjeros de la época tuvieron mucho que ver en la rapidez de la tasa de crecimiento. La población procedente de Asia en España es muy heterogénea. Casi la mitad es china (211 298) y casi un tercio (134 577) procede del sur de Asia (Pakistán, India, Bangladesh y Nepal) y, junto a Filipinas, que ocupaba la segunda posición en 2000 y pasó a la cuarta desde 2015, son las nacionalidades con mayor volumen en el país. No obstante, el mayor incremento

durante el periodo 2000-2017 lo experimentaron Georgia (se multiplicó por 22,2) y Armenia (se multiplicó por 12,4). Japón y Corea del Sur, por el contrario, se caracterizan por un ritmo de crecimiento más lento en comparación con el resto de los principales orígenes asiáticos, habiéndose multiplicado por 1,8 y 1,4 respectivamente. A comienzos del siglo XXI pakistaníes e indios contaban con una población equivalente (7843 y 7813, respectivamente), pero con el paso del tiempo los pakistaníes han crecido más rápido, multiplicando por diez sus residentes en 2017, mientras que los indios solo lo han hecho por cinco. Bangladesh, al igual que Pakistán, ha multiplicado por más de diez su presencia en España durante ese periodo, siendo el colectivo más joven y con menos historia de los tres. Nepal es una nacionalidad de la misma región cuya llegada es todavía más reciente y crece también con rapidez: en doce años (2005-2017) ha multiplicado su población casi por diez.

Tabla 1. Asiáticos con permiso de residencia por principales países.
Años 2000-2017

	2000	2005	2010	2015	2017	Incremento 2000-2017
Asia	72 447	177 423	313 728	392 161	428 571	5,9
China	28 693	85 745	156 380	196 648	211 298	7,3
Pakistán	7 843	28 707	53 937	71 093	78 350	10,0
India	7 813	15 273	27 207	35 253	39 364	5,0
Filipinas	13 160	18 735	30 755	30 622	32 163	2,4
Bangladesh	1 179	4 547	9 179	11 709	13 636	11,5
Georgia	465	3 236	6 024	9 539	10 312	22,2
Armenia	792	4 359	7 447	9 379	9 860	12,4
Japón	3 136	3 851	4 524	5 315	5 643	1,8
Irán	1 698	1 939	2 187	2 652	4 089	2,4
Nepal	s.d.	335	945	2 548	3 227	9,6
Corea Sur	1 961	2 103	2 437	2 524	2 776	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Filipinas siempre ha sido una nacionalidad feminizada (59 % del total son mujeres), aunque con el paso del tiempo se va equilibrando la estructura de su población por sexo. Además, es la que tiene un edad media más elevada (37,7 años) y menos menores de quince años (13,7%) y también se encuentra entre las que menos han aumentado: solo multiplicó por 2,4 el número de residentes entre 2000 y 2017, igual que Irán. De hecho, es la única población asiática que estancó su crecimiento, e incluso bajó un poco, durante el lustro 2010-2015. Filipinas continúa constituyendo un caso único por su trabajo dominante en el servicio doméstico para la clase alta española, especialmente, las mujeres filipinas, pero también hay hombres en el sector servicios como jardineros, mayordomos, cocineros, etc. Es uno de los orígenes más concentrados en las provincias de Madrid y Barcelona, donde residen el 72 % del total, solo detrás de Bangladesh, que en las mismas provincias reúne al 80 % de todos ellos. El perfil de los residentes filipinos es mujer, de mediana edad, de religión católica y, a menudo, se encuentra sin su familia porque es soltera o sus esposos e hijos están en Filipinas (Izquierdo, 2008; Mora y León, 2011; Marxen, 2012).

Tabla 2. Principales nacionalidades asiáticas con permiso de residencia por sexo, edad y reagrupación familiar. Año 2017

	Total	Hombres	Edad media	Menores 15 años	Reagrupación familiar	Reagrupación familiar (%)
China	211 298	51,7%	31,9	25%	11 938	5,8%
Pakistán	78 350	69,4%	31,6	19%	7 759	10,6%
India	39 364	60,2%	32,4	17,8%	4 513	12,2%
Filipinas	32 163	41,0%	37,7	13,7%	1 964	7%
Bangladesh	13 636	66,3%	29,4	19,2%	1 525	11,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Pakistán, India y Bangladesh proceden de una zona geográfica que a veces se toma como un todo denominándola Asia Meridional o Sur de Asia. Varias investigaciones recientes las abordan en su conjunto: Singh y Galeano (2015), Singh, Galeano y Domingo (2016a, 2016b), Singh, Domingo y López-Sala (2016), Basu (2017). Los trabajos anteriores tienen una perspectiva demográfica y geográfica y coinciden con la autoría

de investigadores procedentes de la zona que al utilizar la expresión «Sur de Asia» se identifican con la tradición académica anglosajona, especialmente del Reino Unido, antigua potencia colonial en la región, donde es habitual denominar a todos los migrantes de estos tres países bajo un indistinguible «asiáticos» o del Sur de Asia. La introducción de la expresión es reciente en España e incluso tiene repercusiones entre jóvenes descendientes de migrantes en su desarrollo de políticas de identidad.

En cualquier caso, y más allá de algunas similitudes, como que constituyen nacionalidades muy masculinizadas (69,4 % de los pakistaníes, 66,3 % de los bangladesíes y 60,2 % de los indios son hombres), con una proporción de menores de quince años en torno al 19 % del total en los tres casos, y que recurren de un modo considerable a la reunificación familiar (más del 10 % de sus residentes han obtenido el permiso de residencia por este motivo), su historia, trayectorias migratorias y características los diferencian. Pakistaníes y bangladesíes son musulmanes, pero no así la mayoría de los indios, que incluye desde la diáspora sindí, asentada originalmente en las islas Canarias y zonas francas como Ceuta, Melilla, Gibraltar y, posteriormente, Málaga y Barcelona (López-Sala y Esteban-Sánchez, 2010), a otras más recientes, como la sij (Santos, 2016; Singh y Domingo, 2017), con actividades laborales muy diferenciadas del resto (López-Sala, 2013).

Los pakistaníes y una parte significativa de los indios, especialmente los sijs, quienes, de acuerdo con Singh y Domingo (2017), en 2014 eran 19774, lo cual suponía el 51 % de todos los indios en España, trabajan en la agricultura (La Rioja, Murcia), la industria y la construcción y, también, en la restauración, además de ser propietarios de pequeñas empresas de comercio —comida, bazares, tiendas de souvenirs, restaurantes y bares, etc.—. Cataluña es el lugar de concentración especial de pakistaníes (57 %), indios (52,7 %) y bangladesíes (46,6 %). Singh y Bayona (2018) han analizado la especial concentración residencial de los indios en España. Por su parte, Valenzuela (2014) analiza en detalle el caso del enclave étnico indio en Lloret de Mar. Con respecto a la investigación sobre los pakistaníes (Beltrán y Sáiz, 2007), se ha centrado especialmente en la ciudad y zona metropolitana de Barcelona, donde están especialmente concentrados (Solé y Rodríguez, 2005; Moreras, 2005; Tolsanas, 2007), así como en aspectos relacionados con sus activida-

des empresariales (Valenzuela, 2010; Güell, 2016, 2017, 2018). Arrasate (2018) analiza el caso específico de las mujeres pakistaníes en Barcelona.

Los asiáticos que vienen a España lo hacen porque encuentran oportunidades de trabajo. Si no fuera así, no vendrían, igual que la mayoría del resto de la migración internacional. Dependiendo del momento y de la nacionalidad, el trabajo que realizan es diferente. Por ejemplo, los pakistaníes llegaron a España para trabajar en minas de las provincias de Teruel, León y Jaén, aunque posteriormente ha sobresalido su trabajo en la agricultura y la construcción junto a los indios (sijs). En los servicios se concentran filipinos y chinos. Su presencia en la industria es menos importante, pero también reseñable: confección, industria agroalimentaria —en las industrias cárnicas de Olot hay un considerable número de trabajadores indios (sijs) y chinos, por ejemplo—, etc. Los pakistaníes e indios son propietarios de bares, restaurantes *kebab*, tiendas de comida, tiendas de verduras y frutas, peluquerías, bazares, tiendas de souvenirs, etc.

Tabla 3. Principales nacionalidades asiáticas por provincias con mayor residencia. Año 2017

	Total	1	2	3	4	5	6
China	211298	Madrid 54938 26%	Barcelona 49703 23,5%	Valencia 11087 5,2%	Alicante 9810 4,6%	Málaga 7972 3,8%	Las Palmas 6426 3%
Pakistán	78350	Barcelona 39222 50,1%	Valencia 7552 9,6%	Tarragona 3761 4,8%	La Rioja 3348 4,3%	Alicante 3259 4,1%	Madrid 3041 3,9%
India	39364	Barcelona 13422 34,1%	Girona 5158 13,1%	Valencia 3059 7,8%	Madrid 2545 6,5%	Las Palmas 2223 5,6%	Alicante 2159 5,5%
Filipinas	32163	Madrid 13270 41,2%	Barcelona 9781 30,4%	Málaga 1742 5,4%	Baleares 1700 5,3%	Las Palmas 1464 4,6%	Tenerife 476 1,5%
Bangladesh	13636	Barcelona 5992 43,9%	Madrid 4941 36,2%	Baleares 346 2,5%	Málaga 346 2,5%	Tenerife 225 1,6%	Alicante 192 1,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Singh y Bayona (2018) elaboran un indicador especial denominado «de involucramiento» (*cocooning*) a partir de diferentes variables, como la segregación residencial y ocupacional, entre otras, y lo aplican a once nacionalidades distintas (incluidas India, Pakistán, Filipinas y China) para su comparación a partir de datos del censo de 2011.

India y Pakistán tienen el valor más elevado (0.71) del índice de involucramiento (CI, en inglés) en España, seguidas por Filipinas y Honduras (0.64). El nivel mayor de involucramiento de los indios se debe principalmente a su elevada segregación residencial y ocupacional, alta utilización de transporte privado, gran porcentaje de grupos domésticos complejos y estancia más corta en España (Singh y Bayona, 201: 14).

Otros trabajos han analizado y comparado la concentración residencial de indios, pakistaníes y bangladesíes en Madrid y Barcelona (Singh, Domingo y López-Sala, 2016), o la han abordado para toda España (Singh y Galeano, 2015; Singh, Galeano y Domingo, 2016). En todos los casos se comenta la especial concentración de su población en Barcelona, pero, como se puede observar en la Tabla 3, la segunda provincia de su residencia es diferente en cada una de las tres nacionalidades. Para Bangladesh, Madrid ocupa la segunda posición y entre ambas reúnen al 80% de todos los bangladesíes en España. En cambio, para Pakistán, Madrid se encuentra en la sexta posición provincial (3,6% del total de sus residentes en España en 2017) y, para India, ocupa la cuarta posición (5,6% de sus residentes). Determinadas provincias del Mediterráneo (Valencia, Alicante, Málaga, Girona), al igual que de los dos archipiélagos (Las Palmas, Baleares), constituyen sus principales provincias de residencia junto a Barcelona y Madrid. Entre ellas, y como excepción, se encuentra también La Rioja, ocupando la cuarta posición provincial para los residentes de Pakistán que trabajan allí en la agricultura y en servicios.

En definitiva, es necesario ser conscientes de la diversidad de orígenes existente bajo la categoría de «asiáticos» con el objetivo de no generalizar. Incluso cuando se hace referencia a un único origen nacional también hay que tener en cuenta la diversidad étnica, por clase social, etc., que divide y estructura a los residentes procedentes de cada país. Tanto los sijes como los sindíes son indios, además de otros residentes del mismo país que no pertenecen a esos grupos religiosos y/o étnicos.

Participación política de los residentes asiáticos en España

Desde hace poco tiempo el Senado y el Congreso de España cuentan con representantes de origen asiático, en concreto, de India: el punyabí Robert Mashi Nahar de ERC prometió su cargo de senador en 2017 y la sindí Kissy Chandiramani, procedente de Ceuta, es diputada del Congreso por el PP desde febrero de 2019. Además de ellos, hay otros que participan en el gobierno local o son miembros de diferentes partidos políticos, pero en su conjunto constituyen una mínima parte de su población. El motivo principal es que los residentes de origen asiático son menos del 1 % del total de la población del país y en el año 2000 no llegaban al 0,2 %. Su volumen ha aumentado considerablemente desde comienzos del siglo XXI y algunos pertenecen a familias que ya llevan residiendo en España varias generaciones, pero globalmente todavía constituyen una minoría muy pequeña.

No obstante, es habitual encontrar en cada una de las nacionalidades una gran variedad de asociaciones propias articuladas en torno a diferentes motivos: económicos, sociales, regionales, culturales, religiosos, etc. Las asociaciones son importantes instituciones que se convierten en centros de articulación social. La reunión de coétnicos en torno a un objetivo común, independientemente del que sea, proporciona un espacio para el intercambio de información, experiencias, etc., y contribuyen a la solidaridad y ayuda mutua. En ocasiones las asociaciones se constituyen para representar y defender diferentes intereses compartidos. Pueden llegar a convertirse en intermediarias del grupo para la sociedad general y sus instituciones, para transmitir en ambos sentidos informaciones relevantes para su vida en España, reivindicaciones y/o quejas; también, para reforzar vínculos identitarios comunes y vínculos transnacionales.

Es habitual entre los residentes de diferentes nacionalidades asiáticas la creación de asociaciones para la enseñanza de su propia lengua a sus descendientes cuando son todavía menores de edad. Se crean escuelas privadas para que en horario extraescolar los niños y las niñas se alfabeticen en sus lenguas maternas. Otras asociaciones son la base de

creencias religiosas, como los templos sijs o gurudwaras que, de acuerdo con Singh y Domingo (2017), contabilizaban 22 repartidos por toda España en 2015, habiéndose fundado el primero en Barcelona en 1998. También la Iglesia católica para los filipinos (Marxen, 2012) es el origen de muchas asociaciones, como las iglesias cristianas para una parte de los residentes chinos, o las mezquitas y oratorios para los pakistaníes y bangladesíes musulmanes.

Las asociaciones, además de sus actividades comunitarias cotidianas para satisfacer necesidades del grupo que las ha fundado, se movilizan para defenderse ante situaciones que consideran injustas o para reivindicar sus derechos. Además, son instituciones de la sociedad civil que facilitan los vínculos tanto con la sociedad general como con sus lugares de origen. Algunas asociaciones son estrictamente de ámbito local y otras están inmersas en actividades a escala nacional o transnacional. Y la mayoría de ellas constituyen vehículos de participación política en un sentido u otro.

La presencia china en la España del siglo XXI

China entró en la Organización Mundial del Comercio en 2001 y desde entonces el Estado promueve la salida e inversión en el exterior de sus empresas. La inversión de capital procedente de China en España no empieza a ser significativa hasta el año 2010 y, a pesar de todo, todavía se encuentra muy lejos de lo invertido en otros países europeos y en otras partes del mundo. En cualquier caso, esta inversión ha ido acompañada de la llegada y establecimiento de multinacionales chinas de diferente tamaño, que sumaban 98 en 2016 de acuerdo con Wang (2018), y estas empresas han contribuido a la aparición de un nuevo perfil de residente chino en España: los trabajadores de elevada cualificación, algunos de ellos ejecutivos expatriados, otros profesionales autónomos que tienen su origen, o no, en los estudiantes internacionales chinos cuando acaban sus estudios en España (Xue, 2016).

Precisamente, los estudiantes internacionales constituyen otro segmento nuevo de los residentes chinos en España. Los 724 de 2005 pa-

saron a 4018 en 2010 hasta alcanzar los 9201 el 30 de junio de 2018. La firma del Acuerdo en materia de reconocimiento de títulos y diplomas entre España y China en 2007 que permite el acceso a la universidad en régimen de reciprocidad al reconocer ambas los estudios de secundaria, y lo mismo para el resto de los niveles educativos, impulsó la llegada de más estudiantes para realizar estudios de grado, posgrado y doctorado. La mayoría de los estudiantes internacionales chinos vuelven a su país cuando acaban sus estudios o después de un periodo de experiencia laboral de duración variable (Tan, 2018; Zhong, 2018). Algunos pasan a formar parte de la mano de obra cualificada o abren empresas.

Junto a los anteriores segmentos cabe destacar otro nuevo como resultado de la Ley 14/2013 de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización que establece cuatro categorías de interés económico de modo que, en los casos contemplados, puede conceder el permiso de residencia y trabajo a los extranjeros extracomunitarios que lo soliciten, además de a los miembros de su familia: profesionales altamente cualificados; formación o investigación; traslado intraempresarial; inversores; y emprendedores. Los nacionales de China son el grupo que más ha solicitado esta vía para obtener la residencia en España. De acuerdo a los datos de 30 de junio de 2018, del total de 13 522 extranjeros (sin incluir a los 12 568 familiares) que han obtenido el permiso de residencia desde que comenzó a aplicarse la ley a finales de 2013, 1984 (14,7 % del total) son chinos y de ellos 1278 como inversores, es decir, por la compra de bienes inmuebles por un valor mínimo de 500 000 euros o la inversión en bonos del Estado español por un valor de 2 millones de euros. Los chinos constituyen el 39 % de todos los «inversores» que se han acogido a esta ley, seguidos por los rusos (29 % del total).

Estos nuevos residentes forman parte de la clase alta y rica de China que busca con sus inversiones en el extranjero, entre otras cosas, la obtención de un permiso de residencia (Liu-Farrer, 2016; Zhong, 2018). A veces ni siquiera se trasladan a residir al país y alquilan los bienes inmuebles que han comprado para obtener una rentabilidad; en otras ocasiones aprovechan su residencia para escolarizar a sus hijos en España —normalmente en escuelas internacionales— o para tener una base en el territorio Schengen —España incluida— y realizar negocios o simplemente les sirve como segunda residencia, o deciden cambiar defi-

nitivamente de residencia (Zhong, 2018). Este mecanismo de obtención de residencia y permiso de trabajo a cambio de inversiones es habitual en otros países desde hace mucho tiempo —Canadá y Estados Unidos, por ejemplo— y desde hace unos años se han sumado a esta dinámica nuevos países, como Portugal, Malta, Grecia, entre otros. De hecho, las inversiones en Portugal de acuerdo a este tipo de ley, que comenzó un año antes que en España, son mucho más numerosas.

Más allá de estos nuevos residentes chinos, trabajadores de alta cualificación, estudiantes internacionales e inversores que transforman la estructura previamente establecida de la población originaria de China, todavía en su conjunto constituyen una minoría con respecto al resto de sus residentes en el país que proceden de otros flujos y trayectorias con una historia de asentamiento más o menos larga. Durante el periodo de 2000 a 2017 los residentes de este origen pasaron de 28 693 a 211 298, multiplicando por 7,3 su población. El ritmo de su crecimiento durante el periodo mencionado ha sido menor que el de otras nacionalidades asiáticas, como Georgia, Armenia, Bangladesh y Pakistán, pero a pesar de ello continúa siendo la más numerosa. A finales de 2017 el 49 % del total de los asiáticos en España era de procedencia china frente al 39 % el año 2000. En definitiva, además del aumento de su volumen, también lo ha hecho su porcentaje con respecto a todos los asiáticos. De 2011 a 2017 la población china se incrementó en un 29% de acuerdo al padrón de habitantes.

Entre 2000 y 2017 los residentes chinos aumentaron en 182 605 personas. Diversos procesos de regularización extraordinaria de extranjeros que se llevaron a cabo en España (en 2000, 2001 y 2005) sin duda constituyen una variable a tener en cuenta para el rápido aumento no solo de los chinos sino de todos los migrantes extracomunitarios en general, atraídos tanto por la posibilidad de regularizar su situación como también de tener trabajo hasta que la crisis económica produjo un brusco incremento del desempleo en general, aunque en principio, salvo en el sector de la construcción, afectó menos a los extracomunitarios porque ocupaban especialmente los trabajos más precarios y peor pagados. España pasó de tener un 2,3 % de población extranjera el año 2000 al 12,2 % en 2010, para comenzar a bajar su porcentaje al 9,8 % en 2017. Además de la crisis económica, otros factores a tener en cuenta son la obtención de la nacionalidad española por muchos residentes ex-

tranjeros procedentes de Latinoamérica, así como el retorno de algunos de ellos. Por el contrario, de 2011 a 2017 la población procedente de Asia, lejos de disminuir, aumentó de un modo generalizado, pasando de representar el 6 % del total de los extranjeros en 2011 al 9,2% en 2017.

Tabla 4. Total de residentes chinos y menores de quince años en España. Años 2000-2017

	Total	Menores de 15 años	% menores de 15 años	% incremento por menores de 15 años	Total del incremento anual	Total del incremento anual de menores
2017	211 298	52 596	24,9 %	31,6 %	7 898	2 476
2016	203 400	50 120	24,6 %	25,7 %	6 752	1 733
2015	196 648	48 387	24,6 %	31,9 %	5 570	1 776
2014	191 078	46 611	24,4 %	35,3 %	6 882	2 429
2013	184 196	44 191	24,0 %	42,3 %	5 078	2 148
2012	179 118	42 043	23,5 %	28,7 %	8 954	2 573
2011	170 164	39 470	23,2 %	28,2 %	13 784	3 883
2010	156 380	35 587	22,7 %	41,7 %	4 833	2 017
2009	151 547	33 570	22,1 %	32,9 %	12 989	4 280
2008	138 558	29 290	21,1 %	29,2 %	18 699	5 470
2007	119 859	23 820	19,9 %	28,1 %	20 333	5 716
2006	99 526	18 104	18,2 %	26,3 %	13 781	3 263
2005	85 745	14 481	16,9 %	11,9 %	13 864	1 646
2004	71 881	12 835	17,8 %	25,4 %	15 795	4 014
2003	56 086	8 821	15,7 %	23,4 %	10 271	2 405
2002	45 815	6 416	14,0 %	16,6 %	9 672	1 609
2001	36 143	4 807	13,3 %	9,5 %	7 450	707
2000	28 693	4 100	14,3 %	1,1 %	4 000	44

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

El caso de China es paradigmático de este comportamiento «a contracorriente» (Beltrán y Sáiz, 2013). La crisis económica no ha im-

pedido el aumento de sus residentes y, de hecho, el número de sus negocios ha aumentado, como más adelante se analizará. A partir de 2012 se produjo una bajada de la tasa de su incremento interanual, pero el aumento del volumen de la población continuó sin interrupción. No obstante, se han producido cambios en su composición demográfica, especialmente en su estructura por edad: en el año 2000 el 14,3 % del total de los residentes chinos eran menores de quince años pasando a representar el 19,9 % en 2007 y el 24,9 % en 2017. Esta tendencia incluye dos fenómenos paralelos: por un lado, cada vez hay más nacidos en España, por lo tanto, se incorporan al conjunto de residentes chinos por nacimiento; y, en segundo lugar, los residentes solicitan muy frecuentemente la reagrupación familiar con sus hijos menores de edad que viven en China.

La adquisición de la nacionalidad española no es muy elevada teniendo en cuenta todos los que podrían solicitarla: de 2000 a 2009 la obtuvieron 3536 y de 2010 a 2017 fueron 3659 los nacionalizados. Los motivos principales por los que se les otorga la nacionalidad son por un periodo de residencia de diez años o superior o por haber nacido en España, cada uno de los cuales supone aproximadamente el 50 % del total de las concesiones que han obtenido. Los otros motivos, como el matrimonio con español/a, son marginales. En general, se tiende a mantener la nacionalidad china por motivos instrumentales de comodidad, pues con ella no es necesario solicitar visado para desplazarse a China y pueden hacerlo en cualquier momento que lo decidan.

El perfil sociodemográfico del conjunto de los residentes chinos es equilibrado entre sexos (51,7 % del total son hombres en 2017), con un porcentaje muy elevado de menores de quince años (24,9 %) y muy bajo de mayores de sesenta y cinco años (2,3 % del total de los residentes). Los mayores se dividen en dos grupos: los que han envejecido en España llegando a la edad de jubilación; y abuelos que son invitados por sus hijos para que se reúnan con ellos o bien para cuidarlos, porque pueden ser más o menos dependientes, o bien para que cuiden a los nietos y de ese modo los padres puedan dedicar su esfuerzo al trabajo productivo (Sáiz, 2013). En definitiva, en su mayoría es una población muy joven compuesta por matrimonios con hijos menores de edad.

En cuanto a su distribución geográfica, la mitad de todos los residentes se concentra en las provincias de Madrid (26%) y Barcelona (23,5%), siguiéndolos a distancia Valencia (5,2%), Alicante (4,6%), Málaga (3,8%) y Las Palmas (3%). De hecho, se encuentran presentes en todos los municipios de la geografía española, donde han abierto negocios de servicios destinados a la población general, como restaurantes de comida china, bazares, etc. Existen varias concentraciones residenciales como en Santa Coloma de Gramanet (municipio del área metropolitana de Barcelona), donde en el año 2017 en el distrito VI (conocido popularmente como el barrio de Fondo) el 17,4% de los vecinos empadronados era chino; y en el distrito de Usera de Madrid residían 7988, lo que suponía casi la cuarta parte de los 35 422 chinos de toda la ciudad (véase Martínez-Rigol *et al.*, 2017, para el caso de Barcelona; y Tébar, 2011, para el de Madrid). Otros espacios de estas ciudades han sido denominados Chinatown por la visibilidad de la presencia de sus negocios, como el barrio de Lavapiés en Madrid y el de Fort Pienc en el Eixample de Barcelona.

Notas sobre la contribución económica china a España

La presencia china en España cuenta con una característica sobresaliente que la distingue del resto de la población de origen extranjero en el país y es el elevado número de empresas de las que son propietarios (Yu, 2014; Lambea, 2015; Wang, 2018). La mayoría son pequeñas empresas familiares en el sector servicios de la restauración (restaurantes de comida china, japonesa, bares) (Beltrán y Sáiz, 2013); de venta al por menor (bazares); tiendas de ropa, bolsos y zapatos; pequeñas tiendas de comida; fruterías; peluquerías, manicura, masajes; y toda una serie de servicios destinados a los coétnicos, como supermercados de comida china, agencias de viajes, academias de lengua, gestorías, inmobiliarias (Wang, 2018), etc. Cuando disponen de más capital se dedican al negocio de la importación-exportación (Beltrán y Sáiz, 2015). Con respecto a estos últimos, es reseñable su concentración en polígonos industriales de las zonas metropolitanas de Madrid (Cobo Calleja de Fuenlabrada) y de Barcelona (polígono Badalona Sud) y de otras capitales de provin-

cia y ciudades grandes españolas (polígono La Cova y Aeropuerto en Manises; Carrús de Elche; Carretera Amarilla de Sevilla; Cogullada de Zaragoza; Guadalhorce de Málaga, etc.).

En diciembre de 2018, de 105 318 chinos dados de alta en la Seguridad Social, 55 929 (53,1 % del total) cotizaban en el régimen de Autónomos, lo cual es un indicador de su gran actividad empresarial (en 2011 eran 30 075 autónomos, el 37 % del total de los registrados en la Seguridad Social). Uno de los factores que influyen en su toma de decisión para establecer empresas son las expectativas migratorias de una gran parte de la mayoría de los procedentes del sur de la provincia de Zhejiang. Toda su conducta económica, con un gran énfasis en el ahorro, va destinada a acumular el capital necesario para ser propietarios de negocios que consiguen sumando el ahorro resultado del esfuerzo de su trabajo y de la reducción del consumo al máximo, con préstamos de familiares y amigos que forman parte de sus redes sociales y que son la clave para la obtención de información y capital.

Otra actividad económica que adquiere progresivamente más relevancia es el turismo internacional chino, que cada año aumenta en España. Se ha pasado de 187 000 en 2012 a 513 725 en 2017. Los turistas chinos se encuentran entre los que más dinero gastan en sus viajes; la compra de artículos de lujo es una importante motivación cuando hacen turismo (Hernández, 2018). El sector genera trabajo también para los residentes chinos que ejercen de guías turísticos, ofrecen agencias de viaje, restaurantes de comida china, alojamiento en pensiones, hoteles y casas privadas, dependientes en tiendas de lujo y en *outlets* con numerosa clientela china, etc. (Las Rozas Village y La Roca Village).

Con el paso del tiempo las empresas chinas en España se han insertado en nuevos sectores de servicios y se han establecido por toda la geografía española. Es habitual la llegada de nuevos empresarios chinos donde antes no había ninguno en su búsqueda de nuevas clientelas y menos competencia con otras empresas del mismo tipo también regentadas por chinos. Una evolución de la última década es el traspaso de bares españoles, donde continúan con la misma oferta de servicio (Beltrán y Sáiz, 2013).

Las multinacionales chinas comenzaron a llegar a España en 1993. En el año 2006 había veintitrés y en 2016 ya sumaban noventa y ocho en total (Wang, 2018). A pesar de todo, sus inversiones todavía no suponen un gran volumen de capital y no fue significativo hasta el año 2012. Han invertido en sectores como el industrial, inmobiliario, agroalimentario e incluso en el deportivo (fútbol). En 2015 China ocupaba la décima posición de los inversores extranjeros en España, al mismo tiempo que era el undécimo mercado para el país (Esteban, 2018). La apertura del Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) en Madrid en 2011 y posteriormente en Barcelona, junto al Bank of China (2012) y al China Construction Bank (CCB) en 2015 en Barcelona, demuestra el interés creciente de las multinacionales chinas para operar en España. No obstante, en 2016 la cúpula dirigente del ICBC en Madrid fue detenida por presunto blanqueo de capitales, interrumpiendo temporalmente sus operaciones.

La balanza comercial con China está muy desequilibrada a favor de ella. China representa el 8,5 % del total de las importaciones que realiza España y el 3,76 % de todas las exportaciones al extranjero en 2017. Es importante señalar que un número significativo de empresas que exportan e importan desde España a China son propiedad de residentes de origen chino en el país.

El número de empresas que exportan a China ha pasado de 6500 en 2010 a casi 15 000 en 2017, lo que convierte a este país en el quinto al que exportan más empresas españolas (...). Actualmente, una de cada 10 empresas exportadoras españolas vende a China (...). Los 10 mayores exportadores españoles a China venden un 30 % del total y los 1 000 primeros un 93 % (Esteban, 2018: 63).

Educación, asociacionismo e identidad

Los jóvenes chinos escolarizados en España han pasado de 4018 el curso 2000-2001 a 40 978 el 2017-2018. Es una de las nacionalidades extranjeras con mayor presencia en la escuela privada presentando un elevado rendimiento. El número de matriculados en bachillerato casi

triplica a los de formación profesional, lo cual indica su apuesta por la posible continuidad en la educación superior. Cada vez más jóvenes chinos escolarizados llegan a la Universidad y realizan todo tipo de estudios.

Tabla 5. Matriculados chinos en la educación no universitaria española. Años 2000-2018

	Total	Infantil	Primaria	ESO	Bachillerato	FP	E. Idiomas
2000-01	4018	580	1541	1269	190	19	409
2005-06	13 592	2398	4976	4857	482	135	672
2010-11	25 702	5120	9508	8362	1158	352	921
2011-12	27 607	5859	10 554	8262	1357	419	840
2012-13	29 593	6994	11 409	8098	1549	472	697
2013-14	30 808	7411	12 307	7765	1711	468	722
2014-15	33 859	7895	13 983	7992	1865	662	1075
2015-16	36 334	8038	15 680	8480	1967	733	1029
2016-17	38 706	7906	17 094	9168	2051	814	1151
2017-18	40 978	41364	7814	18198	10403	958	1132

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

El porcentaje de los estudiantes de origen chino que no acaban la ESO en la escuela pública es del 13,6%, frente a los nativos españoles, que son el 10,3%. Su porcentaje se encuentra también un poco por encima de los europeos (11,3%) y por debajo de los procedentes de América (15,5%), siendo mucho más bajo que otros orígenes de Asia, como Filipinas (21,9%) o Pakistán (35%) (Bayona y Domingo, 2018).

En la segunda ola (cuatro años después [de la primera encuesta]), resulta que los alumnos de origen chino sí destacan por sus logros académicos: llegan a secundaria superior y a la Universidad más que casi todos los demás, tanto como los venezolanos, un logro que se valora adecuadamente porque solo el 5% de los padres chinos tienen estudios superiores, frente al 50% de los venezolanos. Por otro lado, también trabajan más y

ganan más que el resto de los inmigrantes, debido a que sus padres les ofrecen empleo en los negocios familiares (Aparicio y Portes, 2014: 17).

Los jóvenes de origen chino tienen una probabilidad siete veces mayor que el resto de los hijos de inmigrantes de llegar a secundaria superior (bachillerato, formación profesional media o superior) o a la universidad (Aparicio y Portes, 2014: 147).

(...) los estudiantes chinos que han continuado en la escuela tienen significativamente más probabilidad de estar matriculados en niveles de estudio más avanzados y de obtener mejores notas que sus pares equivalentes en términos estadísticos (Aparicio y Portes, 2014: 158).

Habitualmente, los padres chinos otorgan un gran valor a la educación y apoyan a sus hijos para que continúen sus estudios si la economía familiar lo permite. Los egresados universitarios se convierten en mano de obra altamente cualificada que o bien se insertan en el mercado laboral general desempeñando todo tipo de ocupaciones más o menos relacionadas con sus estudios —a veces son contratados por las multinacionales chinas o por otras empresas chinas—, o continúan con las empresas familiares aportando el valor añadido de su formación, o establecen sus propias empresas con nuevas iniciativas. Los jóvenes que han sido escolarizados en España dominan muy bien las lenguas en que han recibido su educación y conocen los valores de la sociedad general y sus redes de iguales incluyen a españoles, alejándose del aparente aislamiento étnico con el que habitualmente se los categoriza.

La proliferación de asociaciones chinas es otra de sus características. De 1983 a 2016 se ha identificado la creación de 288 asociaciones chinas en España (Wang, 2018). De 2011 a 2015 el promedio de nuevas asociaciones chinas registradas anualmente en España fue de quince, volumen que subió a veintinueve el año 2016. La mayoría se fundan para promover los intereses personales de sus directivos, especialmente en su relación con China, pues gracias a ellas pueden acceder a posiciones de representación reconocidas oficialmente por el Gobierno chino y a contactos con el ámbito político y económico de su país que les pueden ofrecer oportunidades para realizar negocios (Beltrán, 2014; Wang, 2018). Las asociaciones chinas reconocidas por la embajada son vehículos para difundir la información que el Gobierno chino desea hacer llegar a los migrantes internacionales; sus líderes son invitados

a recepciones oficiales, se encargan de recibir a delegaciones chinas de visita en España y asisten a seminarios y conferencias organizados especialmente para ellos o con ayuda de la embajada. Estas asociaciones son instrumentales para sus dirigentes, pues gracias a ellas pueden obtener determinados beneficios que no son solo simbólicos.

Por otra parte, también hay asociaciones cuyo objetivo fundamental es ayudar a quien lo necesita: ofrecen clases de lengua a los recién llegados, servicios de interpretación y de asesoría, o se constituyen en centros de reunión para los mayores, entre otros tipos de servicios. Las distintas instituciones del Estado, especialmente, los Gobiernos autonómicos y locales, necesitan interlocutores de la población residente extranjera para conocer sus demandas y transmitir las medidas que les afectan. Estos interlocutores suelen ser los dirigentes de algunas de sus asociaciones y existe una preferencia por que sean mujeres (Sáiz, 2015). Los nuevos segmentos de la población china en España han dado lugar a la proliferación de asociaciones de nuevo cuño, por ejemplo, se han multiplicado las asociaciones de estudiantes chinos internacionales en las universidades españolas. Otro caso es el de China Club Spain (fundado en 2010), que ejerce como *lobby* para la defensa de los intereses de sus miembros incluyendo la imagen de la población china en el país.

(...) formada por los profesionales chinos con experiencia laboral en las empresas y entidades españolas. Los asociados poseen títulos universitarios o posgrados con capacidad de idiomas. CCS servirá como una plataforma tanto para favorecer el intercambio de experiencias entre los socios como para su integración social en España (...) [entre sus fines se encuentra] Elevar la imagen de integración social y empresarial de la sociedad china en la española (portal web China Club Spain).

La participación política de los chinos en España se ha hecho visible en diversas manifestaciones organizadas para defender lo que consideran ataques a sus derechos como empresarios y residentes, en ocasiones denunciando supuestas prácticas de racismo institucional. En 2005 se manifestaron en Lavapiés para protestar por las nuevas medidas del Ayuntamiento de Madrid que afectaban a sus negocios allí establecidos; en 2011 volvieron a las calles denunciando que no les concedían permisos para vender alcohol en sus tiendas a pesar de cumplir los requisitos;

y, en febrero de 2019, por el bloqueo de cuentas bancarias llevado a cabo por varias entidades financieras. También han hecho público su malestar frente a programas de televisión (documentales, teleseries, programas de humor, películas, etc.) o campañas mediáticas que consideran que afectan a su imagen y son de cariz xenófobo y/o racista.

La identidad es otro ámbito con repercusiones políticas en la sociedad. Los procesos que influyen en la construcción de identidad colectiva son relacionales, pues incluyen tanto la autoidentificación como la mirada de los demás hacia el grupo. Además, siempre existen y se desarrollan de forma paralela varias alternativas y posibilidades, pues las experiencias e ideologías de quienes se identifican de un modo concreto son diferentes y se enfrentan a las identidades construidas de forma unidimensional que tratan de imponer la homogeneidad. Por un lado, el Gobierno chino pretende vincular a los migrantes internacionales con el país apoyando determinadas actividades y asociaciones y otorgándoles representación política en la medida en que no cuestionen y fomenten la definición oficial de la sinidad. Por otro, la evolución de la presencia china en España ha dado lugar a la aparición de nuevas generaciones nacidas en el país o escolarizadas en el sistema educativo nacional cuyas experiencias y vínculos difieren de las de sus padres y, conforme se hacen adultos, comienzan a expresar y manifestar nuevas identidades que todavía están en construcción.

En este contexto se han acuñado nuevas marcas identitarias, entre las que se encuentra la mezcla de orígenes/sentimientos de pertenencia locales con la ascendencia china tales como *andaluchina*, creada por Quan Zhou en sus obras *Gazpacho agridulce* y *Andaluchinas por el mundo*, donde relata su experiencia familiar de andaluza nacida en Algeciras y criada en Málaga; o *catalanochina*, como se autodenomina Cristina Zhang en su blog *Mandarina de la Tierra*. La yuxtaposición abreviada en el mismo término de chino y español ha dado lugar a la palabra *chiñol*, utilizada en redes sociales de jóvenes descendientes de chinos que antes recurrieron al anglicismo *banana* (blanco por dentro, amarillo por fuera) utilizado en otros contextos nacionales. Susana Ye, periodista alicanchina, realizó en 2016 un documental titulado *Chiñoles y bananas*. Liu Shaowei, que llegó a Galicia en 1992, creó en 2014 el grupo de Facebook «Chinos de Segunda Generación de España (Chiñoles)», contando a finales de 2018 con 2405 miembros.

Otros posicionamientos más marcadamente activistas son los de Catàrsia (Col·lectiu d'asiàtic descendents de Catalunya), que surge para compartir un espacio de vivencias racializadas e intervenir en la sociedad, como, por ejemplo, con la realización del vídeo *Totes som iguals* para la campaña #AturemRumors (Ayuntamiento de Barcelona). En este caso, lo chino queda sumergido en el genérico asiático, ante la toma de conciencia y denuncia de prácticas y representaciones racistas de la sociedad hacia los descendientes de diferentes orígenes. Por su parte, en el caso de Putochinomarcón, nombre artístico de Chenta Tsai de origen taiwanés, músico, diseñador e *influencer* para un segmento de la juventud española, al utilizar un insulto como nombre, lo anula y subvierte para denunciar el racismo de la sociedad que también se encuentra presente en el ámbito LGTBQI. Catàrsia y Putochinomarcón marcan una distancia política con el resto de quienes comparten la experiencia de ser descendientes de chinos y asiáticos: el colectivo y el músico ponen de manifiesto en primer plano su reivindicación de ser tratados como iguales más allá de su aspecto físico.

Entre los descendientes de chinos también hay poetas (Berna Wang), dramaturgos (Minke Wang), pintores (An Wei), junto a muchos otros, cuyas obras forman parte indistinguible del arte y de la producción cultural españolas. No solo el trabajo y sus actividades económicas contribuyen a la creación de riqueza en el país; también la cultura y la sociedad se enriquecen con sus aportaciones. La multitudinaria celebración en las grandes ciudades españolas del Año Nuevo chino se ha incorporado al calendario festivo local como una muestra de la diversidad cultural. Esta celebración popular está fuertemente marcada por la diferencia étnica, pero los jóvenes descendientes comienzan a distanciarse y aportar nuevas contribuciones creativas que innovan sobre los legados familiares e impulsan la evolución de la sociedad general a la que pertenecen.

En definitiva, la relación entre política y presencia asiática en España es multidimensional. Los asiáticos han llegado y se han arraigado, sus raíces han dado frutos y su incremento no cesa. Su presencia es muy visible y la normalidad de la misma cada vez más habitual. El ajuste de la sociedad ante lo nuevo siempre requiere tiempo y los conflictos son inevitables, pero también lo es la inserción y la superación de

las diferencias basadas en estereotipos a menudo estigmatizadores con consecuencias discriminatorias y de exclusión. Los asiáticos en España, su volumen y sus actividades económicas a veces se consideran amenazadoras por una parte de la población que determinados intereses políticos manipulan con el objetivo de lograr cotas de poder. En realidad, su presencia rejuvenece a la sociedad e incrementa su riqueza económica y diversidad cultural en un país que siempre ha sido diverso. La complejidad aumenta al mismo tiempo que las posibilidades. El futuro se abre hacia una región del mundo que escala posiciones a nivel global, y los asiáticos y sus descendientes en España ayudan y colaboran a la globalización e internacionalización del país.

Bibliografía y webgrafía

- ABAD, G. (2011), *La política exterior española hacia Asia-Pacífico: de inexistente a insuficiente*. UNISCI Discussion Papers, 27, pp. 151-161.
- APARICIO, R. y A. PORTES (2014), *Creecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- ARRASATE HIERRO-OLAVARRÍA, M. (2018), *Procesos de llegada y experiencias educativas de mujeres de origen pakistaní en Barcelona*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019), «Catàrsia: ¿Si realmente todas somos iguales, por qué nos tratáis diferente?», *La entrevista. Noticias*, 21 de enero de 2019. Derechos de Ciudadanía y Diversidad. Área de Derechos de Ciudadanía, Cultura, Participación y Transparencia, Ayuntamiento de Barcelona, disponible en <<http://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/es/noticia/la-entrevista-catarsia-si-realmente-todas-somos-iguales-por-que-nos-tratais-diferente>>.
- BASU, S. (2017), «South Asian Diaspora in Spain and its Representation in Spanish Cinema», en E. Bou y J. Zarco (eds.), *Fronteras y migraciones en ámbito mediterráneo*. Biblioteca di *Rassegna iberistica* 7. Venecia: Edizioni Ca' Foscari, pp. 69-85.
- BAYONA, J. y A. DOMINGO (2018), «El fracaso escolar de los descendientes de la inmigración en Cataluña: más que una asignatura pendiente». *Perspectives Demogràfiques*, 11: 1-4.

- BELTRÁN ANTOLÍN, J. (2015), «Fuera de China. Autoorganización de las comunidades chinas en el extranjero y transnacionalismo», *InterAsia Papers*, 48.
- _____ y A. SÁIZ LÓPEZ (2008), «La comunidad pakistaní en España», *Anuario Asia-Pacífico 2007*. Barcelona: Fundación CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano, pp. 407-416.
- _____ (2013), «Del restaurante chino al bar autóctono. Evolución del empresariado de origen chino en España y su compleja relación con la etnicidad», en M. Barros y H. Valenzuela (eds.), *Retos y estrategias del empresariado étnico. Estudios de caso de empresarios latinos en Estados Unidos y empresarios étnicos en España*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 85-108.
- _____ (2015), «A contracorriente. Trabajadores y empresarios chinos en España ante la crisis económica (2007-2013)», *Migraciones*, 37, pp. 125-147.
- CAMPOS PALAREA, R. y J. SENGUPTA (2017), «España y la India: en busca de unas relaciones bilaterales más estrechas», *Documento de trabajo* 1/2017. Real Instituto Elcano.
- COLOMÉ, D. (2008), *El puente de Marco Polo. Mis experiencias al frente de la ASEF*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2018), «Las relaciones bilaterales de España con China», *Documento Marco* 13/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- ESTEBAN, M. (2014), «Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española», *Estrategia Exterior Española*, 10/2014. Real Instituto Elcano.
- _____ (2016), «Spain's Relations with China: Friends but not Partners», *Chinese Political Science Review*, 1 (2), 373-386.
- _____ (coord.) (2018), *Relaciones España-China*, Informe 24. Madrid: Real Instituto Elcano.
- GÜELL, B. (2016), «The backstage of Pakistani businesses in Barcelona: unraveling strategies from the ground», *South Asian Diaspora*, 8 (1), pp. 15-30.
- _____ (2017), *L'empresariat ètnic des de l'enfocament del mixed embeddedness: els negocis pakistanesos a la ciutat de Barcelona*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- _____ (2018), «El impacto de la crisis en la economía étnica pakistaní de Barcelona», *Anuario Inmigración CIDOB*, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 330-353.

- HERNÁNDEZ, E. (2018), «El turismo chino en España: oportunidad y nuevas tendencias», *ARI* 48/2018. Real Instituto Elcano.
- HERRERA-FELIGRERAS, A. (2015), *España y China (1973-2005). Del reconocimiento diplomático a la Alianza Estratégica*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- HIGUERAS, G. (2015), «España-China, diez años de asociación estratégica». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 5, pp. 1-19.
- IZQUIERDO BENITO, M. J. (2008), *Servidoras sin fronteras. Migración femenina filipina y redes de cuidado*. Bellaterra: GESES, Universitat Autònoma de Barcelona.
- LAMBEA ORTEGA, M. (2015), *Diáspora, transnacionalismo, redes y negocios: elementos explicativos de la inmigración china en España*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- LIU-FARRER, G. (2016), «Migration as Class-based Consumption: The Emigration of the Rich in Contemporary China», *The China Quarterly*, 226, pp. 449-518.
- LÓPEZ-SALA, A. M. (2013), *From Traders to Workers: Indian Immigration in Spain*. CARIM-India RR 2013/02 (en línea). San Domenico di Fiesole (FI): Robert Schuman Centre for Advanced Studies; European University Institute.
- _____ y V. ESTEBAN SÁNCHEZ (2010), «Los comerciantes sindhis en Canarias: relaciones transnacionales y actividad económica», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 92, pp. 139-159.
- MARTÍNEZ-RIGOL, S. et al. (2017), «Barcelona's New Chinatown: Chinese Strategies in the Housing Market in Barcelona and Globalization», *Urban Science* 1 (1), 5, pp. 1-15.
- MARXEN, E. M. (2012), *La «comunidad silenciosa». Migraciones filipinas y capital social en el Raval (Barcelona)*, tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2017), «Los ejes de la política exterior española», *La Moncloa*, 31 de diciembre de 2017. Gobierno de España, disponible en <<http://www.lamoncloa.gob.es/espana/historico/eh17/p exterior/Paginas/ejespolext.aspx>>
- _____ (2018), «Visión estratégica para España en Asia, 2018-2022». *Noticias*, 27 de febrero de 2018. Embajada de España en Hanói.
- MORA, E. y F. J. LEÓN (2011), «La globalización del cuidado y sus cadenas: Un estudio de caso», *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 10 (2), pp. 109-133.

- MORERAS, J. (2005), «¿Ravalistán? Islam y configuración comunitaria entre los paquistaníes en Barcelona», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 68, pp. 119-132.
- PUTOCHINOMARICÓN (Chenta Tsai Tseng) (2019), *Arroz tres delicias: sexo, raza y género*. Barcelona: Icaria, pp. 211-238.
- RIOS, X. (ed.) (2013), *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- SÁIZ LÓPEZ, A. (2012), «Mujeres chinas en España. El capital social y su impacto en las estrategias productivas y reproductivas», *Papers. Revista de Sociologia*, 97 (3), pp. 591-612.
- _____ (2015), «Mujeres y sociedad civil en la diáspora china. El caso español», *InterAsia Papers*, 47.
- SALARICH, J. E. (2005), «Una política exterior para Asia-Pacífico», *Anuario Asia-Pacífico 2004*. Barcelona: Fundación CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano, pp. 111-121.
- _____ (2007), «La política exterior de España hacia Asia y el Pacífico», *Anuario Asia-Pacífico 2006*. Barcelona: Fundación CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano, pp. 91-100.
- _____ (2009), «El Plan Asia-Pacífico 3: una nueva vuelta de tuerca de la política exterior española hacia la zona más prometedora del planeta», *Anuario Asia-Pacífico 2008*. Barcelona: Fundación CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano, pp. 81-89.
- SANTOS FRAILE, S. (2016), *La Comunidad sikh de Barcelona, una aproximación etnográfica: prácticas, negociación y transformaciones en el cuerpo y la corporalidad tras el proceso migratorio*, tesis doctoral, Universitat de Barcelona.
- SINGH GARHA, N. y J. BAYONA (2018), «Cocooning and Precariousness among Indian Immigrants in Spain: A demo-spatial analysis», *Papers de Demografia*, 460: 1-28. Bellaterra: Centre d'Estudis Demogràfics.
- _____ y J. GALEANO PAREDES (2015), «Concentration and Diversity of South Asian Population in Spain», en F. J. García, A. Megías y J. Ortega (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (Granada, 16-18 de septiembre de 2015). Granada: Instituto de Migraciones-Universidad de Granada, S07/17-S07-34.
- _____, J. GALEANO y A. DOMINGO VALLS (2016), «South Asian Immigration to Spain: Socio-Demographic Profile and Territorial Distribution, 2000-2014», *Asian and Pacific Migration Journal*, 25 (2), pp. 191-205.

- _____, A. DOMINGO y A. M. LÓPEZ-SALA (2016), «Surasiáticos en Madrid y Barcelona: encarnando la diversidad», en A. Domingo (ed.), *Inmigración y diversidad en España: Crisis económica y gestión municipal*. Barcelona: Icaria, pp. 211-238.
- _____ y A. DOMINGO (2017), «Sikh Diaspora and Spain: Migration, Hypermobility and Space», *Diaspora Studies*, 10 (2), pp. 193-216.
- SOLÉ, M. y J. RODRÍGUEZ (2005), «Pakistaniés en España: un estudio basado en el colectivo de la ciudad de Barcelona», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 68, pp. 97-118.
- TAN CHANG (2018), *Journey to the West. The experience of Chinese international students' sociocultural, academic and psychological adaptations in Spain*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- TÉBAR, J., (2011), *Mapa del Chinatown de Madrid*. Madrid: Bubok Publishing.
- TOLSANAS, M. (2007), «Las calles de Barcelona, las casas de Paquistán. Transnacionalismo y generación posmigratoria», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 78, pp. 33-56.
- VALENZUELA, H. (2010), «Pecunia Ex Machina, el emprendedor pakistani en la ciudad de Barcelona», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 92, pp. 185-206.
- _____ (2014), «Guerra de sombrillas: enclave étnico indio, economía bazar y conflicto potencial en la costa catalana», en M. Barros y H. Valenzuela (eds.), *Retos y estrategias del empresario étnico contemporáneo. Estudios de caso de empresarios latinos en Estados Unidos y empresarios étnicos en España*. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 281-301.
- WANG ZIGANG (2018), *Empresarios chinos en España. Transnacionalismo e impacto de la iniciativa «Belt and Road»*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- XUE QIAOSHAN (2016), *La gestión de los recursos humanos del personal expatriado: el caso de los expatriados de las filiales de empresas chinas en España*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña.
- YU ZHIKUN (2014), *La actividad emprendedora de los inmigrantes. Un estudio de los emprendedores chinos en Andalucía*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla.
- ZHONG WANCHU (2018), *Residentes chinos en España y su relación con la vivienda*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

7. El Sudeste Asiático





EL SUDESTE ASIÁTICO Y SUS RELACIONES CON CHINA Y LA LEJANA EUROPA

GEORGINA HIGUERAS Y RUMBAO

Periodista experta en Asia



Introducción

En la batalla comercial que se libra entre Estados Unidos y China, el Sudeste Asiático teme el impacto a largo plazo de esas tensiones sobre su propio comercio y las repercusiones sobre sus delicados equilibrios políticos y geoestratégicos. Lejos de la imagen de un bloque unido que resiste la ofensiva estadounidense contra el multilateralismo, dentro de la misma Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se perfila un juego de intereses nacionales, a veces contrapuestos, que responden a las complejas y ambiguas tácticas de los distintos países para encontrar un equilibrio entre la afirmación de la independencia política frente al gigante asiático y la dependencia de sus relaciones económicas. Ante esta situación, el acercamiento a que asistimos entre la Unión Europea y la ASEAN es fundamental para establecer sinergias de cooperación y un diálogo estratégico que permita frenar la volatilidad que amenaza la región y mantener la estabilidad y la paz en la zona.

El Sudeste Asiático está conformado por un grupo de países que, pese a sus enormes diferencias étnicas, geográficas, económicas, políticas y sociales, se han integrado en la (ASEAN), con la excepción de la antigua colonia portuguesa de Timor Oriental. Nacida en 1967 bajo la inspiración de la entonces Comunidad Económica Europea, la ASEAN es hoy en día el tercer bloque comercial más grande del mundo —después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea— y el más dinámico, con un crecimiento medio a lo largo de la última década superior al 5%. Además, con sus 639 millones de habitantes, es el tercer mayor mercado mundial tras China e India, lo que le confiere un enorme atractivo no solo para China sino también para la Unión Europea, Estados Unidos y las otras dos potencias asiáticas, Japón e India.



Figura 1. Mapa del Sudeste Asiático, en el que se diferencian los diez países que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)

La ASEAN, cuyo producto interior bruto rozaba los tres billones de dólares al final de 2018, según sus propias estimaciones, se ha propuesto alcanzar los cuatro billones en 2022, con una estrategia de crecimiento a largo plazo. En ella destacan sus extraordinarios esfuerzos para acelerar la formación de sus jóvenes en tecnología e innovación. Después de añadir en los últimos veinte años a unos cien millones de trabajadores a su mercado laboral, espera incrementarlo en otros cincuenta y nueve millones para el año 2030, lo que la convertirá en la tercera mayor fuerza laboral de todo el mundo detrás de China e India (PwC, 2018).

Los diez países que integran esta asociación se extienden por dos zonas geográficas muy distintas, una continental —en la que se encuentran Camboya, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia y Vietnam— y otra marítima —compuesta por Brunéi, Filipinas, Indonesia y Singapur—. El mar del Sur de China, que conecta el Índico y el Pacífico y cuyas aguas bañan las costas de los diez Estados, ha sido desde la Antigüedad una importante ruta comercial. Sus aguas se las disputan hoy China, Filipinas, Vietnam, Malasia y Brunéi, mientras EE. UU. las patrulla para garantizar el libre tránsito a través de ellas. Esta importante vía de navegación atrajo durante siglos flujos de personas y culturas de otras partes del mundo. A los indígenas del Sudeste Asiático se les unieron principalmente migrantes árabes, indios y chinos, que se establecieron

definitivamente en la zona y contribuyeron a dar a la región la enorme riqueza étnica, lingüística y religiosa que la distingue.

Con la colonización europea se reforzó la afluencia de personas a medida que más indios y chinos fueron reclutados, sobre todo, a partir del siglo XIX, para trabajar en empresas mineras, plantaciones, así como al servicio de los nuevos Gobiernos. El cristianismo se expandió por la colonización española de Filipinas en el siglo XVI y convivió con el budismo, el taoísmo, el hinduismo y el islam, aunque tal vez el legado más importante que dejaron los conquistadores fue la creación de fronteras territoriales claramente demarcadas entre naciones que no existían como tales anteriormente. La demarcación de esos límites sirvió de base para el establecimiento de los Estados modernos del Sudeste Asiático a la hora de su independencia (Krislert Samphantharak, 2017).

En la actualidad, los movimientos de personas entre China y la ASEAN han crecido exponencialmente, en parte, motivados por el auge del turismo, y se colocan entre los primeros puestos del mundo. En 2016 más de treinta millones de personas cruzaron las fronteras chinas, bien para viajar al Sudeste Asiático, bien en sentido contrario. Además, tanto el Ministerio de Educación como la Hanban (Oficina Nacional para la Enseñanza del Chino) conceden a los jóvenes de la ASEAN el mayor número de becas y ayudas para continuar sus estudios en la República Popular.

La diversidad de sistemas políticos que hay en la región —sultanato, monarquías, repúblicas democráticas y de partido único— es también consecuencia de la herencia cultural y de las instituciones políticas dejadas por los europeos. Pese a la dificultad objetiva de entablar una negociación entre sistemas tan distintos, el principio que gobierna la ASEAN de no interferencia en los asuntos internos del otro facilita el diálogo y ha logrado avances sustantivos hacia sus ambiciosos objetivos económicos.

Claro ejemplo del principio de la no injerencia ha sido el silencio que durante años ha mantenido la ASEAN frente al genocidio rohinyá en Myanmar. Solo el pasado octubre pudo escucharse al primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad, unirse al coro de indignación que pide el procesamiento de los responsables de la limpieza étnica desatada

en 2015 en ese país. Unos setecientos mil rohinyás se refugiaron en Bangladesh para escapar de la violencia y las violaciones del ejército birmano. Mahathir indicó que la dirigente Aung San Suu Kyi había perdido su apoyo (Boyle, 2018).

La estrategia del desarrollo

El objetivo primordial de Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia cuando decidieron fundar la ASEAN fue el crecimiento económico y la estabilidad política. Los países del Sudeste Asiático iniciaron su andadura como Estados independientes apostando por alejarse al máximo de sus antiguos patronos colonialistas y adoptaron economías proteccionistas volcadas en la autosuficiencia. Pero, para 1967, ya tenían claro que necesitaban reorientar y liberalizar su modelo de desarrollo si querían acercarse al éxito económico alcanzado por Japón. Se decidieron entonces por una estrategia que pasaba por la apertura de sus economías, la reducción de los controles estatales y el foco en la exportación.

Singapur —el país más pequeño, una isla de apenas 697 kilómetros cuadrados— tomó la delantera; se centró en la exportación y ofreció su territorio a las grandes corporaciones internacionales para que invirtieran y utilizaran la ciudad-estado como base. El avance de la llamada «Suiza asiática» ha sido espectacular. En 2017, tenía la tercera renta per cápita más alta del mundo, 61 230 dólares, que por paridad de poder adquisitivo (PPA) se convierten en 98 255. Además, Singapur lidera los *rankings* internacionales en materia de educación, sanidad, transparencia política y competitividad. Las diferencias con los países más pobres de la ASEAN son a todas luces insalvables. Myanmar tiene la renta per cápita más baja, con 1354 dólares, que por PPA equivalen a 6797, y Camboya, aunque la tiene algo más alta, 1485 dólares, estos apenas suponen 4323 por PPA, lo que convierte a los dieciséis millones de camboyanos en los pobres de toda la región.

La apertura económica y la orientación hacia el mercado exterior abordada por Singapur fue pronto seguida por los otros cuatro socios,

Malasia, Filipinas, Indonesia y Tailandia, mientras que nuevos países comenzaban a llamar a las puertas de la ASEAN, el primero de ellos el rico sultanato petrolero de Brunéi, en 1984. El colapso de la Unión Soviética fue definitivo para que los que tenían una economía planificada aceptaran el mercado y la política de apertura al exterior que tanto había favorecido a los primeros miembros de la asociación y al gran vecino del norte. Vietnam ingresó en 1995 y Laos, en 1997, al mismo tiempo que Myanmar, que, debido a su propia política dictatorial interna y a las sanciones impuestas por Occidente, fue el único país de la región que permaneció aislado en la autarquía, aunque algunas restricciones a las actividades económicas se habían relajado a fines de los años ochenta y principios de los noventa. Finalmente, tras una serie de rápidas reformas, se abrió al mundo en 2011. El último país en sumarse a la ASEAN fue Camboya en 1999, tras poner fin a décadas de conflictos civiles e iniciar una estrategia económica de mercado similar a los demás socios.

Indonesia, nación con más de 260 millones de habitantes de los que el 86 % son musulmanes, se estableció a partir del vasto y diverso número de islas previamente gobernadas por los holandeses. Su fuerte fragmentación étnica alentó las revueltas sufridas en las pasadas décadas. Ahora se abre paso en el escenario internacional como único representante del Sudeste Asiático en el G-20 y reafirmando su equidistancia entre EE. UU. y China. Con una renta per cápita de tan solo 3788 dólares, aunque equivalentes en PPA a 13 176, Yakarta ha reforzado los lazos de seguridad con Washington y los económicos con Pekín. Su ambigua estrategia la ha llevado a posicionarse junto con Filipinas, Vietnam, Malasia y Brunéi como reclamante parcial de las aguas del mar de Sur de China, que supuestamente se solapan con las del extremo norte del mar de Natuna, enteramente indonesio.

El punto en el que coinciden estas diez economías tan divergentes es la reforma liberal, que ha sido decisiva para impulsar la integración de una región en la que el 40 % de su fuerza laboral son campesinos —en especial, Vietnam y Tailandia—, el 41 % trabaja en el sector servicios —sobre todo en Singapur, Filipinas, Indonesia y Malasia— y el 19 % en la industria. El país que tiene una mayor fuerza laboral en la industria es Malasia.

Hoy los diez países temen que la errática política de Donald Trump con amigos y enemigos suponga un importante recorte en sus expectativas comerciales con EE. UU. y, aunque los libera de las embarazosas exigencias públicas de democratización y respeto a los derechos humanos, los deja a merced de lo que algunos denominan «el expansionismo chino». La decisión del inquilino de la Casa Blanca de abandonar el Tratado de Cooperación Transpacífico (TPP), que incluía a cuatro países de la ASEAN —Brunéi, Singapur, Malasia y Vietnam—, fue vista como el gesto más claro del fin de la era de Barack Obama, que en 2011 convirtió Asia en el eje de su política exterior. El giro asiático que Pekín consideró como un claro intento de EE. UU. de frenar su asentamiento como principal eje de influencia regional había tenido una buena acogida en la casi totalidad de la ASEAN.

Logros regionales

Según los estatutos, los diez socios se comprometen a promover la colaboración y la asistencia mutua. Entre los puntos que comparten está el de promover la paz y estabilidad regionales a través del respeto a la justicia y al Estado de derecho en relación con los países de la región y la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La puesta en marcha del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA, en las siglas inglesas), establecida en 1992, fue un reflejo de la necesidad de sus miembros de atraer inversión extranjera directa y promover las exportaciones en un mundo cada día más competitivo. Estas medidas de carácter económico y comercial proceden de otras de carácter más amplio que reflejan la apertura y disponibilidad de la ASEAN de jugar un papel cada día más activo en la comunidad internacional. Al mismo tiempo, destacan su empeño en tender hacia sus vecinos sin tener en cuenta las diferencias ideológicas, económicas y sociales que los separan. El proceso comenzó de forma paulatina en la cumbre de 1997, en la que por primera vez se habló de ASEAN+3 (China, Japón y Corea del Sur). Dos años más tarde, en la Cumbre de Manila, el nuevo grupo se institucionalizó.

Durante la crisis asiática de 1997, desatada por la fuerte devaluación de la moneda tailandesa y su inmediato contagio a toda la región, el fuerte tirón de las importaciones chinas fue de gran ayuda. La ASEAN salió valorando aún más su apertura al exterior y en la primera década del siglo concedió una especial relevancia a las negociaciones para el establecimiento de tratados de libre comercio con China, Japón y Corea del Sur.

En 2003, se dio un fuerte impulso al reforzamiento de la integración regional con la propuesta de crear para 2020 la Comunidad Económica de la ASEAN (AEC), cuya fundación se adelantó después al 31 de diciembre de 2015. La AEC, que aspira a establecerse como un mercado único asiático, pretende convertirse en el centro productivo mundial a través del «libre movimiento de bienes, servicios, inversión, trabajo cualificado y un flujo más libre de capitales». Busca también impulsar el comercio intrarregional y el desarrollo de cadenas de suministro regionales. Este nuevo mercado común está seriamente preocupado por la pulsión proteccionista estadounidense y se ha declarado firme partidario de la propuesta china lanzada en 2011 de crear la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) (Higueras, 2017).

En 2004, se acordó en la capital laosiana, Vientián, organizar al año siguiente la Cumbre de Asia Oriental (EAS), que debía acoger a otros tres países, India, Australia y Nueva Zelanda, es decir, ASEAN+3+3 o ASEAN+6. Con la mirada puesta en la renovada Unión Europea (UE), este intento de comunidad de Asia Oriental encargó a un grupo de expertos que estudiara las posibilidades de su unión política, mientras trataba de constituirse en eje de la arquitectura económica, de seguridad, política y sociocultural del área Asia-Pacífico. Estados Unidos vio en la EAS un intento chino de expulsarlo de la zona y pidió cautela a sus aliados. El ingreso en 2011 de Washington y Moscú redujo la EAS a una mera cumbre anual sobre la arquitectura regional.

Las enormes expectativas económicas que había despertado la EAS, sobre todo en China, llevaron a este país a proponer la creación de una gigantesca zona de libre comercio bajo la denominación de RCEP. Esta asociación económica integral regional, que ha cobrado un fuerte impulso tras el menosprecio estadounidense del TPP, integra a los diez países de la ASEAN más los seis con los que esta mantiene acuerdos de

libre comercio: Australia, Corea del Sur, China, India, Japón y Nueva Zelanda. Estos dieciséis países suponen más del 40 % de población y el 30 % del PIB mundiales. Aunque las diferencias entre ellos son abismales en muchos aspectos, el principio de no injerencia en los asuntos internos, que gobierna las relaciones tanto de China como de la ASEAN, facilitaría su puesta en marcha. Si en el TPP era China la excluida por decisión de Washington, Pekín no ha invitado a EE. UU. a ingresar en la RCEP. De momento, se sigue negociando aunque parece poco probable que vea la luz pronto, debido al temor de algunos de sus miembros, en especial Vietnam e India, de contribuir a que Pekín engulla todas las economías de alrededor en una expansión incontrolable.

Incluso en los años de bonanza, la ASEAN ha sido siempre el escenario más evidente de la rivalidad entre EE. UU. y China. La cuestión más crítica ahora es si la asociación será capaz de abordar la política regional como una entidad independiente y continuar ejerciendo cierta influencia a medida que aumenta el conflicto de intereses y la hostilidad entre las dos hiperpotencias que se disputan el fortalecimiento de sus lazos en la zona, el dominio de sus bienes y la relación con cada uno de los Estados miembros.

Las agitadas aguas del mar del Sur de China

El mar del Sur de China es el Mediterráneo del este de Asia, una arteria fundamental por la que discurre un tercio del comercio mundial y más del 70 % del comercio total de China, incluidos los hidrocarburos que sustentan su desarrollo. Pekín tiene grabado a sangre y fuego que sufrió más de un siglo de humillación y dominación extranjera (1839-1949) por carecer de una estrategia y una armada capaces de defender sus costas. Ahora, en pleno ascenso a la cúspide mundial, no está dispuesto a ceder en su reivindicación de que le pertenece el 80 % de los 3,5 millones de kilómetros cuadrados de este mar vital tanto para su defensa como para su poderío económico, con sus miles de islotes, atolones y arrecifes.



Figura 2. El mar del Sur de China con la llamada «línea de nueve trazos», que recoge las reivindicaciones territoriales chinas

Por su parte, EE. UU., erguido en el pedestal de garante de la libre circulación marítima global, ha plantado cara a la ambición china de apartarle de esas aguas. Su estrategia, iniciada en los tiempos de Barack Obama, consiste en reforzar su flota del Pacífico y en estrechar las relaciones con todos los países de la zona, en especial con los que mantienen diferendos fronterizos: Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunéi e Indonesia.

China basa su reclamación en la llamada «línea de nueve trazos», reflejada en el mapa oficial publicado por el Gobierno de Chiang Kai-shek, en 1947. A ese mismo mapa se refiere Taiwán —la «isla rebelde» donde se refugiaron los nacionalistas al perder la guerra civil en 1949— al mantener idéntica reivindicación territorial que Pekín.

La tensión en el mar del Sur de China se disparó a partir de 2010, cuando Pekín aceleró la construcción de islas artificiales sobre seis arrecifes de las disputadas Spratly, que, según la inteligencia estadounidense, albergan bases y puertos militares encubiertos e incluyen una pista de aterrizaje de 2900 metros, decenas de estructuras para el almacenaje de misiles de largo alcance tierra-aire y una central atómica flotante para

el suministro de energía eléctrica. El litigio se complica porque China insiste en que tiene derecho a construir sus defensas sobre su propio territorio y le pertenecen todas esas islas y las aguas que las circundan con sus ricos bancos de pesca y bajo las cuales existen supuestamente enormes riquezas de gas y petróleo. Por el contrario, EE. UU. considera ilegales esas construcciones y se opone a la militarización de la zona, aunque como defensor autodesignado de la libre navegación insiste en el continuo patrullaje de esas aguas. La Casa Blanca acusa a su rival de llevar a cabo en la zona una «guerra híbrida», ya que, desde la construcción de islas artificiales a la presencia de submarinos, misiles, antiportaviones balísticos y barcos pesqueros, todo coadyuva a las reclamaciones de soberanía, pero intentando no cruzar las líneas rojas que desatarían las hostilidades (Sánchez Herráez, 2017).

Los incidentes marítimos en la zona se han multiplicado en estos años y son cada vez más peligrosos y arriesgados. En octubre de 2018, dos destructores se quedaron a solo 41 metros de una colisión. El chino *Luyang* cortó el paso del norteamericano *Decatur*, que tuvo que hacer una maniobra para no chocar. El buque de guerra estadounidense se encontraba navegando a 12 millas náuticas del archipiélago de las Spratly y el chino fue a interceptarlo y obligarlo a cambiar de rumbo. El Pentágono aseguró que se aproximó de forma «insegura y poco profesional».



Figura 3. Un destructor chino intercepta a otro estadounidense en el mar del Sur de China en octubre de 2018 (Fuente: CNN)

En otro escenario del mismo conflicto, el triunfo electoral de Benigno Aquino III en 2010 encontró significativamente las relaciones entre Filipinas y China. El presidente Aquino decidió, con el rechazo frontal de Pekín, llevar la disputa por las islas Spratly ante la Corte Permanente de Arbitraje (CPA), un semidesconocido organismo, fundado en 1899, dormido entre 1946 y 1990 y con 121 países miembros. El 12 de julio de 2016, el panel de cinco expertos en Derecho internacional marítimo contratado por la CPA falló por unanimidad a favor de catorce de las quince demandas interpuestas por Manila contra los «derechos históricos» de Pekín, propinando una sonora bofetada a China, que declaró nula la sentencia. Con la llegada de Rodrigo Duterte a la presidencia ese mismo verano se produjo un giro copernicano en las relaciones. Duterte apostó por dejar a un lado el enfrentamiento territorial a cambio de recibir ayuda económica china para el desarrollo de las deficientes infraestructuras del país.

En octubre de 2018, en la cumbre regional de ASEAN en Singapur, el presidente filipino dijo que China estaba «ya en posesión» del mar del Sur de China, por lo que tenía más sentido trabajar con ese país en aguas ricas en recursos que crear fricciones. «China está ahí», dijo a los periodistas. «Eso es una realidad, y Estados Unidos y todos deberían darse cuenta de que está allí». Con estas declaraciones, Duterte defendió el acuerdo alcanzado durante la visita de Xi Jinping a Manila para la exploración de yacimientos de gas y petróleo en las aguas en disputa frente a quienes criticaron que el pacto socavaba el fallo de la CPA a favor de Filipinas. El memorando de entendimiento firmado por los dos presidentes permitirá la explotación conjunta de recursos energéticos en las aguas de la discordia en una nueva señal del reforzamiento de los lazos bilaterales (Sarah Zheng, 2018).

China siempre se opuso a negociar en bloque con la ASEAN lo que considera diferencias bilaterales que deben solucionarse entre los dos países implicados «sin interferencias foráneas», lo que significa sin la injerencia de Washington. Durante una cumbre en 2002, en el momento álgido de las relaciones con sus vecinos del Sudeste Asiático, firmó la Declaración del Código de Conducta (CdC) en el mar del Sur de China. Posteriormente, sin embargo, rechazó su desarrollo y entrada en vigor. Los párrafos quinto y sexto exigían «autocontrol» y «no militarización»

de las actividades para no elevar la tensión en la zona y hasta allanar el camino hacia un acuerdo global y duradero de las disputas fronterizas (Higuera, 2017).

En otoño de 2016, tras el cambio operado en Manila que templó las agitadas aguas y facilitó retomar las negociaciones del CdC, se celebró en la región autónoma china de Mongolia interior una serie de reuniones entre China y la ASEAN en las que se alcanzaron avances notables para la puesta en marcha de medidas de confianza, como el establecimiento de una «línea caliente» para usar en caso de crisis marítima y una declaración conjunta para implementar el Código sobre Choques Fortuitos en el Mar (CUES, en sus siglas en inglés). Además, se acordó que a mediados de 2017 se finalizaría el proyecto marco con las bases del nuevo CdC y que se aprobaría en la Cumbre celebrada en noviembre de ese año en Filipinas. No se consiguió con tanta rapidez, aunque en 2018 se aprobó el proyecto marco y se seguía negociando.

«Apreciamos la iniciativa de Brunéi de que las partes relevantes deberían resolver las disputas a través de consultas amistosas, y los países regionales deberían trabajar juntos para garantizar la estabilidad del mar del Sur de China», declaró el presidente Xi durante una visita oficial a ese país el pasado noviembre. Xi dijo al sultán Hassanal que ambos países tenían que seguir adelante con la negociación del Código de Conducta, ya que «mantener la paz y la estabilidad del mar del Sur de China es importante para los intereses de China y Brunéi y es la aspiración compartida por ambos pueblos» (Liu Zhen, 2018).

Los dos mandatarios se manifestaron satisfechos de los logros alcanzados en cooperación energética y expresaron su voluntad de incrementarlas. Ambos países acordaron en 2013, durante la visita de Hassanal a Pekín, cooperar conjuntamente en el desarrollo de la explotación petrolífera y gasística en la región. «Esta cooperación no afecta la posición de cada país sobre sus respectivos derechos y reclamaciones marítimas», subrayaron. Al año siguiente, se registró en el sultanato una empresa conjunta, la PBS-COSL, entre la Compañía Nacional de Petróleo de Brunéi y la Corporación Nacional de Petróleo Offshore de China, que comenzó a construir seis plataformas tanto para petróleo como para gas.

Con Vietnam, pese a los importantes intercambios comerciales con China, las relaciones permanecen tensas por los desencuentros sobre las islas Paracelso y Spratly. En 2014 sufrieron una grave crisis cuando la Corporación Nacional de Petróleo Offshore de China colocó una plataforma petrolífera cerca de una de las islas Paracelso. La magnitud de las protestas y manifestaciones antichinas en las principales ciudades vietnamitas forzó la retirada de la plataforma. Los incidentes son frecuentes, pero esa ha sido la situación más delicada entre los dos países desde 1988. China ocupó entonces el arrecife de Fiery Cross e inició la construcción de una base permanente. Para contrarrestar esta acción, Vietnam ocupó cuatro islas en los primeros dos meses de ese año y China siguió su ejemplo con la ocupación de unos cuantos arrecifes más. La protesta subsiguiente y la contraprotesta culminaron en un enfrentamiento el 14 de marzo de 1988, con intercambio de disparos entre los barcos de los dos países concentrados en la zona. Varias embarcaciones vietnamitas resultaron incendiadas.

La agencia oficial Xinhua publicó en enero de 2017 el Libro Blanco de la Política China de Seguridad y Cooperación en Asia-Pacífico. En ese texto se revela la voluntad del Gobierno de crear un nuevo modelo de relaciones internacionales centrado en una cooperación mutuamente beneficiosa. «China está preparada para asumir mayores responsabilidades en la seguridad regional y global y para proveer de mayores servicios de seguridad pública a la región de Asia-Pacífico y el conjunto del mundo», reza el documento. Frente al aislacionismo y el «America first» de Donald Trump, propone «reforzar la solidaridad y la cooperación con apertura e inclusividad, (...) y explorar una nueva vía para la seguridad de Asia». El Libro Blanco destaca que los diferendos en el mar del Sur de China no afectan a la ASEAN, sino solo a algunos de los países de esta asociación, y se compromete a buscar soluciones pacíficas con los países directamente envueltos en las disputas (Xinhua, 2017).

China y la Ruta de la Seda marítima

La nueva Ruta de la Seda, considerada el estandarte de la política exterior china del siglo XXI, tiene dos brazos, uno terrestre a través de Asia Central y otro marítimo que discurre por el mar del Sur de China. Xi Jinping presentó este último en Yakarta, en octubre de 2013, y enfatizó que busca impulsar el desarrollo bajo el principio *win-win* (tú ganas-yo gano) y unir el Sudeste Asiático a las costas de África y al Mediterráneo a través de Oriente Próximo. La iniciativa, enmarcada en la diplomacia periférica que combina el poder blando con una política exterior más asertiva, se denomina oficialmente: «Una franja, una ruta», y fue incluida a finales de ese año en los estatutos del Partido Comunista chino (Higuera, 2015).

Con el lanzamiento de la franja y la ruta, la diplomacia de vecindad se ha erigido en una prioridad para China, que tiene muchos y poco avenidos vecinos. Desde la perspectiva de este mastodóntico plan de conectividad, el Sudeste Asiático tiene un lugar destacado. En la zona convergen la ruta marítima y uno de los seis corredores comerciales del proyecto. A pesar de estos fuertes vínculos, la ASEAN tiene algunas desventajas cuando se trata de competir por la atención diplomática de China. La población no es tan grande como la de Asia del Sur y la cooperación de seguridad con China no es tan buena como la de China y Rusia. Las relaciones políticas entre la ASEAN y China no son tan cercanas como las de China y Pakistán, país por el que transcurre otro de los corredores económicos. Incluso su entusiasmo por la franja y la ruta puede no ser tan fuerte como el de Kazajistán, cuyo presidente, Nusalán Nazarbáyev, alentó el plan e invitó a Xi a que lo anunciara en su país. Sin embargo, en general, la ASEAN tiene una dimensión importante en la diplomacia de vecindad de China y es predominante en la estrategia marítima de Pekín (Xue Li y Li Yongke, 2017).

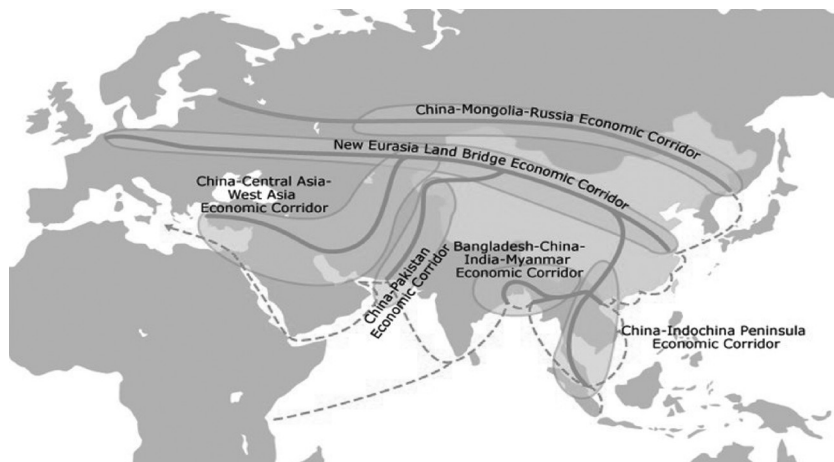


Figura 4. Los seis corredores económicos de la Nueva Ruta de la Seda proyectados por China

En estos cinco años de andadura, la nueva Ruta de la Seda se ha impuesto en el escenario internacional como el mayor desafío de la economía mundial, una revolución total en las infraestructuras de tránsito de pasajeros, mercancías, hidrocarburos y alta tecnología. La iniciativa forma parte de la diplomacia de seducción emprendida por la Administración de Xi para consolidar el dominio económico global de China, impulsar su imagen en el exterior y reconstruir las relaciones con la ASEAN, dañadas durante el último mandato de Hu Jintao.

Nada más ascender a secretario general del Partido Comunista chino, en noviembre de 2012, Xi destacó que China sueña con su renacimiento. El sueño no es otro que la recuperación del sinocentrismo a través del envío de estímulos económicos y culturales a los vecinos y la expansión del perímetro de seguridad del país para garantizar que nunca vuelvan a suceder las invasiones pasadas. Pero, como hemos visto, el intento de pertrechar su defensa en el mar del Sur de China choca con las reivindicaciones y los intereses soberanos de algunos de los países de su entorno y se ha convertido en el caballo de batalla de las relaciones con la ASEAN.

Con unas reservas en divisas superiores a los 3,2 billones de dólares, los dirigentes chinos van dejando un reguero de miles de millones

por los países que visitan y muestran interés en sumarse a la franja y a la ruta. Los desembolsos son especialmente notorios en los países menos desarrollados de la ASEAN, que se han convertido en la clave de la estrategia de Pekín en el mar del Sur de China.

Buen maestro de la política del palo y la zanahoria, Xi concede una relevancia especial al Sudeste Asiático y no quiere perder la posición de liderazgo económico alcanzado en la zona. Desde que en enero de 2010 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre China y la ASEAN, Pekín ha escalado desde la cuarta posición como socio comercial —por detrás de Japón, la Unión Europea y Estados Unidos— hasta la primera, con unos intercambios que en 2017 alcanzaron 514 800 millones de dólares, con un incremento del 13,8 % interanual, el mayor obtenido entre todos los principales socios comerciales de China. De ese monto, 279 100 millones de dólares fueron exportaciones chinas, lo que supuso un aumento del 9 % con respecto al año anterior, aunque el tradicional superávit chino se redujo en un 27,4 % debido al fuerte crecimiento de las importaciones, un 20 % sobre 2016, para ubicarse en 235 700 millones de dólares (Xinhua, 2018).

Para impulsar al máximo las posibilidades que abre la franja y la ruta, China ha establecido seis grandes corredores económicos a través del continente euroasiático hasta alcanzar las costas africanas. Uno de ellos es el corredor económico China-península indochina, en el que se sitúan las principales ciudades del Sudeste Asiático (Singapur, Kuala Lumpur, Bangkok, Phnom Penh, Hanói y Vientián). En este corredor Pekín pretende cumplir un proyecto de 1995 que nunca se llevó a cabo por las numerosas dificultades técnicas, económicas y políticas que presenta: la unión a través del tendido de una vía ferroviaria entre la sureña ciudad de Kunming (capital de la provincia fronteriza de Yunnan) y Singapur.

Con una red ferroviaria de 126 000 kilómetros, incluidos 25 000 en vías de alta velocidad, China es el primer país del mundo en trenes bala y ha desarrollado muchísimo la tecnología ferroviaria. El megaplán de la franja y la ruta no solo ha acercado la conexión Kunming-Singapur, sino que ya se han iniciado las obras para tres rutas que saldrán de la citada ciudad china para converger en Bangkok, desde donde proseguirá

la línea hasta la ciudad-estado. Las tres rutas discurren: una por el este a través de Vietnam y Camboya; la del centro, por Laos; y la del oeste, por Myanmar.

El ferrocarril transasiático se ha convertido en el proyecto más visible de la diplomacia periférica pequinesa y en objeto de una fuerte competencia con Japón. Shinzo Abe ha desplegado una política exterior muy activa en la zona. Ligado a Estados Unidos por el Tratado de Defensa y sus múltiples intereses económicos, Tokio ha vivido casi de espaldas al Sudeste Asiático desde la II Guerra Mundial, pero Abe lo ha colocado en la punta de la lanza de su nueva estrategia. La Casa Blanca anunció en noviembre que ha formado una asociación tripartita con Japón y Australia para promover la inversión en infraestructuras en países en desarrollo del Pacífico y contrarrestar la influencia china. Además, la militarización por Pekín del mar del Sur de China ha servido de excusa a Trump para revitalizar el Quad, que engloba a EE. UU., Japón, India y Australia, con la intención de convertirlo en una especie de OTAN asiática.

Algunos de los tramos de las futuras conexiones entre los siete vecinos serán de alta velocidad, al igual que algunas conexiones en el interior de los países. Ya ha comenzado la construcción de la línea Yakarta-Bandung, por cuyos 142 kilómetros transitarán los trenes a 350 kilómetros por hora. También se han iniciado los tendidos de las vías desde Kunming a las fronteras de los tres países y el tramo convencional en Laos. Además, se ha acordado el trazado de las distintas conexiones en Tailandia y de los 1500 kilómetros que la separan de Malasia y ya está en licitación la alta velocidad para los 350 kilómetros entre Kuala Lumpur y Singapur. A estos proyectos concurren empresas chinas y japonesas.

Los Gobiernos y las empresas de las provincias sureñas de China están muy interesados en el acceso a los ferrocarriles transasiáticos, no solo por la movilidad de los pasajeros sino porque podrán transportar sus manufacturas hasta los distintos países de la ASEAN y sus grandes puertos —el de Singapur es el mayor de contenedores del mundo— para después atravesar el océano Índico y desembarcar finalmente las mercancías chinas en Europa y África (Ganjanakhundee).

La lejana Europa

Para la ASEAN, que nació con los ojos puestos en la Comunidad Económica Europea y aspira a convertirse en 2020 en la quinta economía del mundo, las relaciones con la Unión Europea son especialmente valiosas por la experiencia acumulada por la Unión en su proceso integrador. Para Bruselas, tienen un atractivo mayoritariamente económico y han experimentado un notable crecimiento como consecuencia de la crisis de 2008. Desde 2012, la Unión Europea ha reforzado sus lazos comerciales con Asia e impulsado su cooperación en materia de seguridad regional. En concreto, la prolongada y persistente contracción de la eurozona llevó a la Unión Europea a estrechar sus vínculos comerciales con Asia, en búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento económico y de creación de empleo en Europa, al tiempo que intentaba posicionarse como un socio estratégico en asuntos de seguridad no tradicional, como las disputas marítimas (Pérez de las Heras, 2017).



Figura 5. La Unión Europea es el primer inversor directo en la ASEAN y es el segundo socio comercial.

Aunque China ha superado la posición de la Unión Europea, esta sigue siendo un importante socio comercial de la ASEAN. Según datos preliminares, el comercio bilateral total en 2017 alcanzó los 257 400 millones de dólares convirtiéndola en el segundo socio comercial de la ASEAN. También es la mayor fuente de inversión extranjera directa, con 25 400 millones de dólares.

La política más asertiva de Pekín en el mar del Sur de China llevó a la ASEAN y a la Unión Europea a reforzar sus relaciones estratégicas. Para Bruselas, es muy importante el mantenimiento de la paz en la región y cooperar en su estabilización. Las dos sostienen un diálogo político que institucionalizaron en 1980 y está integrado en las relaciones bilaterales. La alta representante para Asuntos Exteriores y Seguridad de la Unión Europea, Federica Mogherini, propuso en 2015 elevar las relaciones estratégicas para adaptarlas a la realidad actual e impulsar la cooperación en comercio y seguridad, pero también en cambio climático e imperio de la ley.

Además de las cumbres anuales, las reuniones de nivel técnico y ministeriales que se celebran cada seis meses han contribuido a mejorar el diálogo entre las dos regiones y a ampliar su contenido. Los problemas que se abordan se han hecho más globales y afectan a los papeles de ambos en la esfera internacional. Los dos socios están muy preocupados por el proteccionismo y el abandono del multilateralismo de Trump y por cómo puede afectarles su política tanto a nivel particular como mundial.

La ASEAN y la Unión Europea trabajan desde 2007 en el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre las dos regiones, pero las negociaciones se estancaron y dos años más tarde se concentraron en lograr TLC bilaterales entre la Unión y algunos de los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Los primeros en iniciar las negociaciones fueron Singapur y Malasia (2010) y siguieron Vietnam (2012), Tailandia (2013), Filipinas (2015) e Indonesia (2016). Hasta ahora el único que ha firmado el acuerdo de libre comercio con Bruselas ha sido Singapur, en octubre pasado, aunque todavía debe ser ratificado por el Parlamento.

Las dos regiones tienen enormes posibilidades de cooperación tanto económica como estratégica en la defensa de la estabilidad del mar del Sur de China, principal vía por la que discurre el comercio bilateral entre la Unión Europea y la ASEAN y en la lucha contra el cambio climático, que ya está causando estragos en la mayor concentración de islas del planeta. La creciente hostilidad entre Pekín y Washington ha convertido el Sudeste Asiático en el escenario de su guerra fría, por lo que el entendimiento y las buenas relaciones entre ambos bloques son fundamentales para impulsar el diálogo y mantener la paz.

Bibliografía y webgrafía

- ASEAN Secretariat (2018), *Overview ASEAN-EU dialogue relations*, disponible en <<https://asean.org/wp-content/uploads/2018/07/Overview-of-ASEAN-EU-Relations-as-of-July-2018-For-Website.pdf>> (última consulta el 21 de noviembre de 2018).
- BOYLE, David (2018), *ASEAN talks tough on Rohingya crisis*, East Asia, disponible en <<https://www.voanews.com/a/asean-talks-tough-rohingya-crisis/4601349.html>> (última consulta el 20 de noviembre de 2018).
- European Commission (2015), *E. U. proposes to scale up its partnership with ASEAN*, disponible en <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5000_en.htm> (última consulta el 21 de noviembre de 2018).
- European Commission, Association of South East Nations (ASEAN), disponible en <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/>> (última consulta el 21 de noviembre de 2018).
- GANJANAKHUNDEE, Sulapak (2018), «Completion of high-speed Southeast rail link is still far down the track», *The Nation*, disponible en <<http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30336801>> (última consulta el 24 de noviembre de 2018)
- GlobalSecurity.org: *Spratly Skirmish-1988*, disponible en <<https://www.global-security.org/military/world/war/spratly-1988.htm>> (última consulta el 19 de noviembre de 2018).
- HIGUERAS, Georgina (2015), *La Ruta de la Seda del siglo XXII. Política Exterior*, disponible en <<https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-ruta-de-la-seda-del-siglo-xxi/>> (última consulta el 25 de noviembre de 2018).

- _____ (2017), *China y ASEAN: amores y odios*, Esglobal, disponible en <<https://www.esglobal.org/china-asean-amores-odios/>> (última consulta el 25 de noviembre de 2018).
- LIU Zhen (2018), *China and Brunei to step up oil and gas development in disputed South China Sea*. SCMP, disponible en <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2173959/china-and-brunei-step-oil-and-gas-development-disputed-south>> (última consulta el 20 de noviembre de 2018).
- News.com.Au*. *Chinese warship sails within meters of US destroyer in the South China Sea*, disponible en <<https://www.news.com.au/technology/innovation/military/chinese-warship-sails-within-metres-of-us-destroyer/news-story/c0d8b74a808b9ce3b0a3e0bdd1bb6cb7>> (última consulta el 24 de noviembre de 2018).
- PwC (2018), *The future of the ASEAN Time to act*, disponible en <<https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-centre/publications/assets/pwc-gmc-the-future-of-asean-time-to-act.pdf>> (última consulta el 25 de noviembre de 2018).
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz (2017), «La Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: sinergias y retos en la cooperación interregional», *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, disponible en <<file:///C:/Users/ghigu/Downloads/Dialnet-LaUnionEuropeaYLaAsociacionDeNacionesDelSudesteAsi-6062574.pdf>> (última consulta el 24 de noviembre de 2018).
- SAMPHANTHARAK, Krislert (2017), «Southeast Asian Economies: Is there anything in common?», en *Kyoto Review of Southeast Asia* (Issue 22), *Young Academics Voice*, disponible en <<https://kyotoreview.org/yav/southeast-asian-economies-anything-in-common/>> (última consulta el 24 de noviembre de 2018).
- SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro (2017), *Panorama geopolítico de los conflictos*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 369-402.
- SUÁREZ SIPMANN, Marcos (2016), «Deriva de Filipinas en un mar proceloso», *Esglobal*, disponible en <<https://www.esglobal.org/deriva-filipinas-mar-proceloso/>> (última consulta el 24 de noviembre de 2018).
- XINHUA (2017), *China emite libro blanco sobre cooperación de seguridad en Asia-Pacífico*, disponible en <http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/11/c_135974181.htm> (última consulta el 24 de noviembre de 2018).

- _____ (2018), *Volumen de comercio China-Asean alcanza altura record en 2017*, disponible en <http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/28/c_136931607.htm> (última consulta el 22 de noviembre de 2018).
- XUE Li y Yongke LI (2017), «The Belt and Road Initiative and China's Southeast Asia diplomacy», *The Diplomat*, disponible en <<https://thediplomat.com/2017/11/the-belt-and-road-initiative-and-chinas-southeast-asia-diplomacy/>> (última consulta el 10 de noviembre de 2018).
- ZHENG, Sarah (2018), *As Beijing and Manila shake hands on South China Sea energy deal, backlash from Filipino critics begins*. SCMP, disponible en <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2174282/beijing-and-manila-shake-hands-south-china-sea-energy-deal>> (última consulta el 22 de noviembre de 2018).



RASGOS Y FACTORES DE INESTABILIDAD EN LA REGIÓN

JAVIER GIL PÉREZ

Profesor de Ciencias Humanas.
Universidad de Comillas



Sudeste Asiático



Figura 1. Mapa de la región

Fuente: <https://asiasociety.org/education/introduction-southeast-asia>

El Sudeste Asiático es una de las regiones que más ha evolucionado en las últimas décadas. Sin lugar a dudas, el Sudeste Asiático, desde el fin de la II Guerra Mundial hasta 1975, fue la región más explosiva del mundo. La larga y sangrienta guerra en Vietnam o los genocidios acontecidos en Indonesia contra los miembros del Partido Comunista indonesio o el cometido por los jémeros rojos en Camboya entre 1975 y 1979 son solo algunos de los ejemplos de la barbarie que sufrió esta dinámica área del mundo.

Cierto es que, tras el fin de la Guerra Fría, el Sudeste Asiático dejó de ser un escenario bélico, que era lo que había sido durante todo aquel periodo. Así, el Sudeste Asiático ha conocido últimamente una notable mejoría en sus indicadores de estabilidad y seguridad. Todo ello, acompaña-

do de un importante avance en el área económica que ha permitido sacar a millones de las personas de la pobreza y mejorar considerablemente las condiciones de vida de la población. Aunque es cierto que todavía existen importantes bolsas de miseria y países empobrecidos, como Myanmar y Camboya, cierto es también que todos y cada uno de los países del Sudeste Asiático están gozando de intensos crecimientos económicos.

A pesar de esta mejoría notable, todavía hoy persisten importantes problemas y heridas que siguen sangrando y provocando importantes dosis de inestabilidad. Entre ellos destacan seis: el impacto del Estado Islámico en el Sudeste Asiático; la limpieza étnica contra la minoría rohinyá en Myanmar; el creciente autoritarismo en la región representado por la situación de Camboya; la persistencia de la piratería en el estrecho de Malaca y en áreas adyacentes; el impacto de los continuos desastres naturales; y, por último, la conflictividad creciente en el mar del Sur de China.

El Sudeste Asiático, vasta región dividida en dos grandes áreas, el Sudeste Asiático peninsular e insular, con grandes diferencias económicas y con extremas diferencias en los sistemas políticos, tiene ante sí grandes retos que afrontar que solo partiendo de la base de la cooperación y cooperación entre los Estados miembros de la región será capaz de superar y dejar atrás.

Impacto del Estado Islámico en el Sudeste Asiático

Uno de los principales acontecimientos internacionales que más repercusión e impacto ha tenido en el Sudeste Asiático ha sido la irrupción de la organización terrorista Estado Islámico en Siria e Irak. Al igual que en los años ochenta, cuando la guerra contra los soviéticos en Afganistán produjo un efecto llamada a islamistas radicales en todo el Sudeste Asiático, el establecimiento del califato el 29 de junio 2014¹ provocó un auténtico terremoto en toda la región.

1 F. Carrión, «El califato del Estado Islámico, de la A a la Z», disponible en <<https://www.elmundo.es/internacional/2016/07/04/57795f86ca4741bb728b4596.html>>.

Sus consecuencias se han dejado notar doblemente: por un lado, en los centenares de ciudadanos del Sudeste Asiático, principalmente de Indonesia y Filipinas, pero también de Malasia y Singapur, que han ido a combatir a Siria e Irak; el segundo vector se ha centrado en la propia región y se ha concentrado en el establecimiento de una rama local del Estado Islámico en la región con funestas consecuencias sobre todo en Filipinas, uno de los flancos más débiles de toda la región, y, en menor medida, en Indonesia.

En el caso de Filipinas, en el año 2016, el que fuera líder de Abu Sayaf, otra histórica organización terrorista filipina, Isnilon Hapilon², fue elegido como emir de la rama local del Estado Islámico, elección que tendría efectos inmediatos para el país de las ocho mil islas, así, por ejemplo, la toma de la ciudad de Marawi por parte del Estado Islámico durante 155 días en el año 2017. Siendo la primera vez que el Estado Islámico conquistaba territorios en el Sudeste Asiático, esta ciudad fue destruida, lo que provocó el colapso en la región y mostró las profundas debilidades³ del Gobierno que dirige Roberto Duterte.

Por el lado indonesio, si bien las consecuencias no han sido tan nefastas, han ocurrido varios hechos trágicos en el país que cuenta con el mayor número de musulmanes del mundo. Entre ellos, destaca por encima de todos el carrusel de atentados suicidas cometidos por tres familias, niños incluidos, en la ciudad javanesa de Surabaya en mayo de 2018. Este tipo de acción terrorista nunca antes se había producido en ningún lugar del mundo y levanta importantes interrogantes sobre cómo confrontar el terrorismo yihadista en el futuro cercano, ya que los atentados han introducido variables no observadas con anterioridad en

2 C. Weiss, «Islamic State details activity in the Philippines», disponible en <<https://www.longwarjournal.org/archives/2016/06/islamic-state-details-activity-in-the-philippines.php>>.

3 R. Paddock, «Duterte, Focused on Drug Users in Philippines, Ignored Rise of ISIS», disponible en <<https://www.nytimes.com/2017/06/10/world/asia/duterte-philippines-isis-marawi.html>>.

el país. Estos cambios se centran en dos aspectos⁴: el alto grado de coordinación en la implementación de los atentados; y la presencia de niños, así como de mujeres, que supone un elemento táctico muy importante debido a que actos terroristas cometidos por mujeres y niños no son usuales y, por lo tanto, levantan menos sospechas.

Junto a lo anterior, la irrupción del Estado Islámico en el Sudeste Asiático ha provocado una clara revitalización de las redes terroristas en la región, principalmente, en Indonesia y Filipinas, que en el caso de Indonesia estaban debilitadas, y la inclusión de ciudadanos de Malasia y Singapur⁵ en el entorno del Estado Islámico, bien combatiendo en Siria o Irak⁶, bien colaborando activamente en sus países de origen.

Por lo tanto, la irrupción del Estado Islámico en Siria e Irak ha tenido repercusiones muy nocivas allende sus focos iniciales, destacando el Sudeste Asiático como uno de los principales campos de batalla.

Limpieza étnica en Myanmar

Si bien Myanmar ha sido un país históricamente muy convulso desde su nacimiento en 1948 debido a las dificultades de gestión de su extrema diversidad étnica, lo cierto es que los acontecimientos ocurridos en el país durante los años 2017 y 2018 han supuesto un salto cualitativo

4 Z. Abuza, «Family Bombers Expose New Security Threat in Indonesia», disponible en <<https://www.benarnews.org/english/commentaries/asean-security-watch/bombing-aftermath-05142018163425.html>>.

5 J. Seow, «Singaporean ISIS fighter appears in another ISIS video, shown executing a man», disponible en <<https://www.straitstimes.com/singapore/singaporean-isis-fighter-appears-in-another-isis-video-shown-executing-a-man>>:

6 Z. Yusa, «Expert: IS fighters from SEA regrouping in Deir ez-Zor in Syria», disponible en <<https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/01/01/expert-is-fighters-from-sea-regrouping-in-deir-ez-zor-in-syria/>>.

en lo referente a la intensidad de la violencia empleada y el sufrimiento causado.

Según la Organización de las Naciones Unidas, del millón largo de población rohinyá que habitaba el estado de Rakhine, situado en el noroeste del país, fronterizo con Bangladesh, alrededor de setecientos mil han abandonado el territorio, refugiándose en su gran mayoría en el ya superpoblado Bangladesh, concretamente, en el distrito de Cox Bazar.

Las hostilidades por parte del ejército birmano, el temible Tatmadaw, y milicias apoyadas por el Estado birmano contra la minoría rohinyá, si bien han existido siempre, comenzaron de manera oficiosa el 25 de agosto de 2017, tras varios ataques ejecutados por miembros rohinyás del Arakan Salvation Army (ARSA) contra varios puestos de las fuerzas de seguridad en los que murieron doce miembros de las fuerzas de seguridad birmanas. Este ataque fue utilizado como pretexto para iniciar una larga campaña antiterrorista contra el ARSA que escondía el claro deseo de expulsar a la comunidad rohinyá del país. Campaña, que, al igual que otras contra otros grupos étnicos del país, se ha basado en los denominados como «cuatro cortes»⁷, esto es, establecer barreras entre la población civil y los insurgentes, quema de poblados, violaciones y asesinatos masivos⁸, con el objetivo claro y preciso de producir terror y así forzar el éxodo masivo.

Los enfrentamientos con la minoría rohinyá se venían produciendo ya desde los años noventa, si bien con menor intensidad, ya que, previamente a esta grave crisis humanitaria, alrededor de cuatrocientos mil rohinyás ya habían abandonado Myanmar en años precedentes. La terrible situación de la minoría rohinyá, si bien ha tenido un importan-

7 R. Paddock, «For Myanmar's Army, Ethnic Bloodletting Is Key to Power and Riches», disponible en <<https://www.nytimes.com/2018/01/27/world/asia/myanmar-military-ethnic-cleansing.html>>.

8 E. Stoakes, «Myanmar government bulldozing Rohingya mass grave to hide evidence», disponible en <<https://www.theguardian.com/global-development/2018/feb/19/myanmar-government-bulldozing-rohingya-mass-grave-hide-evidence>>.

te impacto internacional a nivel mediático, no ha suscitado reacciones que se hayan transformado en medidas a nivel práctico y el Gobierno de Myanmar ha podido actuar impunemente sin ningún tipo de oposición.

La expulsión de los rohinyá del país, no reconocidos siquiera como minoría étnica dentro de Myanmar, ha supuesto un duro golpe para el proceso democrático en el territorio y para su cabeza visible, Aung San Suu Kyi, que ha visto como el buen nombre ganado como defensora de los derechos humanos en su país ha sido baldonado por su silencio cómplice.

Creciente autoritarismo en la región

A pesar de que el Sudeste Asiático en el año 2018 experimentó un profundo avance en aras de la democratización en Malasia, con el triunfo de la oposición sucediendo al Gobierno del Barisan Nacional y sus prácticas corruptas, lo cierto es que, de acuerdo con Freedom House⁹, solo Timor Oriental, que alcanzó su independencia total en 2002 tras votar por la independencia en el referéndum de 1999, puede ser catalogado como país enteramente libre.

Se pueden articular tres grandes variables para explicar el creciente autoritarismo en la región y, sobre todo, la pérdida de la calidad democrática que algunos países ostentaban recientemente, principalmente, Indonesia y Filipinas. La primera razón se centra en el tándem China/Estados Unidos. Respecto a China, su gran influencia por toda la región ha propiciado que países que habían iniciado reformas en pro de la democracia y mayores libertades, caso de Camboya, hayan retrocedido sin la menor crítica al respecto. Por su parte, Estados Unidos no ha ejercido su rol de contrapeso en la región. Ello ha permitido que líderes sin escrúpulos, ante el silencio chino, pudieran erosionar los pilares constitucionales de estos países.

9 Para más información, ver <<https://freedomhouse.org/program/southeast-asia-programs>>.

Otra razón subyace en la búsqueda de regímenes semiautoritarios como garantes del orden y la estabilidad en una época de cambio e incertidumbre y, sobre todo, como herramientas eficaces para el desarrollo económico¹⁰.

El caso de Camboya es paradigmático para explicar el crecimiento del autoritarismo en la región con la ilegalización del principal partido de la oposición, el Cambodia National Rescue Party (CNRP), y el cierre de la edición impresa del principal periódico del país, el *Cambodia Daily*¹¹, acusado de violar una disposición administrativa. Ello ha propiciado que en las últimas elecciones legislativas celebradas en 2018 el partido del gobernante Hun Sen alcanzara la totalidad de los escaños en juego al ser boicoteados los comicios por la oposición. Camboya, el país que sin duda más ha sufrido en todo el Sudeste Asiático, se encamina a pasos agigantados a su conversión en un país de partido único ante el silencio de la comunidad internacional.

La tercera razón del creciente autoritarismo en la zona tiene que ver con el ascenso al poder de líderes sin ningún tipo de respeto por los derechos humanos. Sin duda alguna, la llegada de Rodrigo Duterte al poder ha supuesto un auténtico torpedo a la línea de flotación de la calidad democrática en Filipinas. Duterte, y su famosa «War on Drugs», ha provocado la muerte de más de doce mil personas¹², que bien eran supuestamente consumidoras o traficantes de drogas, todas ellas asesi-

10 V. Bevins, «It's not just Burma: Human rights are under attack across Southeast Asia, advocates say», disponible en <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/09/08/its-not-just-burma-human-rights-are-under-attack-across-southeast-asia-advocates-say/?noredirect=on&utm_term=.481800fd4bab>.

11 *Cambodian Daily*, «The Cambodia Daily to Close After 24 Years», disponible en <<https://www.cambodiadaily.com/cambodia-daily-close-24-years/>>.

12 P. Kine, «Philippines' Duterte Confesses to 'Drug War' Slaughter Public Admission to 'Sin' of Extrajudicial Killings Evidence for ICC Inquiry», disponible en <<https://www.hrw.org/news/2018/09/28/philippines-duterte-confesses-drug-war-slaughter>>.

nadas por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado sin ningún tipo de proceso judicial de por medio.

Malasia y Filipinas constituyen la cara y la cruz en los avances democráticos en una región que goza de una extrema diversidad en lo que respecta a sus sistemas políticos, pero donde los países con sistemas no democráticos, como Vietnam, Laos o Brunéi, no han mejorado últimamente sus índices de libertades individuales y colectivas.

Insurgencia crónica en Tailandia

Aunque el Estado Islámico ha tenido un impacto nefasto en la región, concentrándose sobre todo en Indonesia y Filipinas, Tailandia no se ha visto afectada por él pero sí por la insurgencia crónica en el sur del país liderada por grupos yihadistas que buscan la creación de un Estado islámico en aquella zona al margen del control central de Bangkok.



Figura 2. Áreas afectadas en Tailandia por la insurgencia. Fuente: <<http://warnewupdates.blogspot.com/2013/01/the-muslim-insurgency-in-thailand.html>>

Si bien el origen de la insurgencia contemporánea se remonta a 2004, el problema comenzó un siglo atrás, cuando el antiguo sultanato de Pattani, étnica, lingüística y culturalmente malayo, fue integrado en el Reino de Siam mediante el Tratado Anglo-Siamés de 1909¹³. Desde entonces, el sur ha sido un pequeño volcán con erupciones periódicas.

Desde el año 2004, año en que se inició la nueva etapa contemporánea de la insurgencia, alrededor de seis mil personas han fallecido, minando todo el sistema de seguridad del país y poniendo en entredicho la capacidad del Estado tailandés para afrontar la insurgencia. Insurgencia que se ha cronificado, aunque con un relativo bajo nivel de actividad. Junto a ello, la insurgencia ha destruido importantes infraestructuras de la región, como el sistema público de educación, y ha provocado un deterioro económico que ni los gobiernos civiles ni los militares han logrado reconducir.

La insurgencia se ha consolidado como el principal problema de seguridad en Tailandia, pero, desafortunadamente, el problema de la violencia en el sur se ha unido a la crónica inestabilidad política del país. Un país que ha sufrido dos golpes de Estado protagonizados por el ejército en la última década y la muerte del que fuera el más longevo rey del mundo, Bhumibol Adulyadej, que se alzó con el trono en 1946 hasta su deceso en 2016. La consolidación de su hijo como sucesor, la vuelta a la senda de la democracia, junto con una solución duradera para la violencia en el sur, se conforman como los principales retos en pro de la paz y la seguridad en el histórico Reino de Siam, líder natural del Sudeste Asiático peninsular.

Piratería en el estrecho de Malaca

Históricamente, los mares que rodean al Sudeste Asiático han estado infestados de piratas. España, como antiguo poder colonial en la

13 M. Morch, «The Slow Burning Insurgency in Thailand's Deep South», disponible en: <<https://thediplomat.com/2018/02/the-slow-burning-insurgency-in-thailands-deep-south/>>.

región, sufrió enormes pérdidas por los continuos ataques de estos malhechores. En la actualidad, la amenaza sigue presente, focalizada en el estrecho de Malaca, que es una de las principales autopistas económicas del mundo. Por sus estrechas aguas circula más del 50% del petróleo mundial y a través de ellas los gigantes del Lejano Oriente, China, Japón y Corea del Sur, importan y exportan valiosas mercancías. En la actualidad, el estrecho de Malaca sufre una menor presión en términos de ataques de piratas que en el pasado pero el problema persiste en función de tres variables que se entrelazan entre sí.

En primer lugar, destaca la poca cooperación y colaboración entre los cuatro Estados que conforman el estrecho de Malaca, esto es, Malasia, Indonesia, Singapur y Tailandia. En segundo lugar, el principal elemento desestabilizador en la región es la zona costera norte de la isla de Sumatra, zona que históricamente ha sido paraíso de los piratas y que en la actualidad sigue siendo la base desde donde operan sus redes más importantes.

Por último, no se han establecido alternativas viables al estrecho de Malaca como autopista comercial y vía de comunicación. La posible construcción de un canal en el istmo de Kra, en el flanco sur de Tailandia, que uniría el mar de Andamán y el golfo de Tailandia, no ha avanzado. Por ello, la alta intensidad de tráfico de barcos de todas las características seguirá teniendo un atractivo enorme para las redes criminales que desean operar en estas aguas vitales para el comercio mundial.

El mar del Sur de China

El conflicto en el mar del Sur de China constituye otro de los problemas candentes al que se enfrenta el Sudeste Asiático, si bien en este caso no es un problema centrado solo en esta región. El motivo de la tensión se halla en las reivindicaciones de China y Taiwán, que también presenta reclamaciones, y principalmente cuatro países del Sudeste Asiático con los que el gigante asiático tiene disputas territoriales. Estos países son Filipinas, Indonesia, Vietnam y Malasia, aunque las principales tensiones se orientan hacia Vietnam. Dentro del mar del Sur de China destacan las

controversias respecto a las islas Paracelso, que desde 1974 controla China, por más que también las reclamen Vietnam y Taiwán, y las Spratly, fuera de las disputas respecto a las islas Natuna, Pratas y el banco de área de Scarborough. El mar del Sur de China es crucial por tres aspectos. En primer lugar, por los recursos que se encuentran bajo sus aguas. En segundo lugar, porque es una importantísima autopista comercial intra-asiática y mundial. Por último, porque su posición geopolítica es clave en cuanto al planeamiento de la seguridad y la defensa.

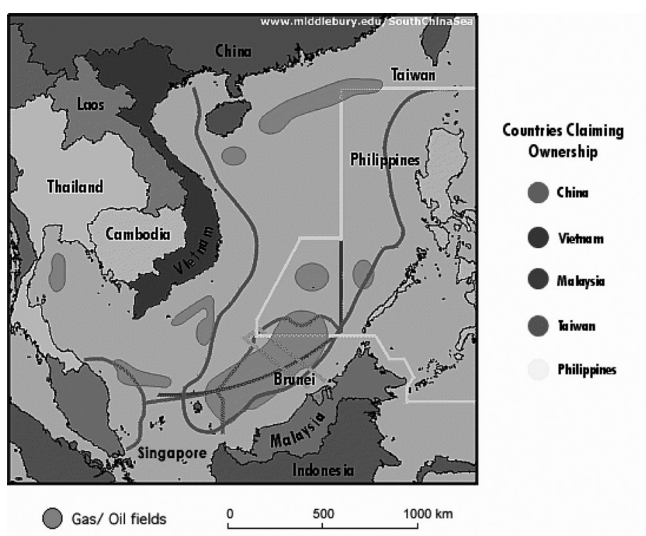


Figura 3. Reclamaciones en el mar del Sur de China.

Fuente: <<https://pennpoliticalreview.org/2013/12/south-china-sea-conflict/>>

El conflicto reside en las diferentes reclamaciones que los Estados adyacentes defienden solapándose entre ellas. Como se observa en la Figura 3, China, a través de su famosa línea de nueve puntos, reclama la totalidad de los dos principales archipiélagos que se encuentran en el mar del Sur de China, basando su reclamación en derechos históricos adquiridos.

El no haber desarrollado mecanismos efectivos de resolución de conflictos y de rebaja de tensión está produciendo que la tensión se cronifique, siendo este no solo un problema del Sudeste Asiático sino in-

ternacional, por el importante rol del mar del Sur de China en el tráfico marítimo mundial.

Desastres naturales en la región

El último elemento de desestabilización en la región se centra en los desastres naturales y sus terribles efectos. Sin duda alguna, fue el tsunami de Aceh acontecido el 26 de diciembre de 2004 el que ha tenido un mayor impacto, ya que provocó más de doscientas mil muertes y una gran transformación de toda la región. Pero, junto al tsunami de 2004, las catástrofes naturales y sus consecuencias matan cada año a centenares de personas poniendo de manifiesto las deficiencias que todavía arrastra la región en materia de prevención y alerta temprana.

El tsunami del 24 de diciembre de 2018 en las islas de Java y Sumatra, que causó varios centenares de muertos, es otra buena prueba de la precaria situación que sufre la región y, en especial, los países con menos recursos económicos, como Indonesia, Filipinas o Myanmar, que sufrió los efectos devastadores del ciclón Nargis en 2008, con la pérdida de ciento treinta mil vidas humanas.

En el caso de Indonesia, la situación es quizá más desesperante que en el resto de los países debido a que ya en el pasado ha sufrido los terribles embates de la naturaleza. Por ello, la propuesta por parte del Gobierno de Indonesia de instalación de boyas en el mar como elementos de alerta ante posibles tsunamis es más sangrante si cabe. Indonesia todavía no ha desarrollado un plan integral contra los desastres naturales y, en especial, contra los tsunamis.

Los desastres naturales en el Sudeste Asiático están aumentando tanto su intensidad como su frecuencia y ya en el año 2017 fueron los causantes del 61 % de los desplazados internos en toda la región¹⁴, cons-

14 N. Matthews, «We can't rid Asia of natural disasters. But we can prepare for them», disponible en <<https://www.weforum.org/agenda/2018/12/we-cant-rid-asia-of-natural-disasters-but-we-can-prepare-for-them/>>.

tituyéndose como grandes amenazas no solo a las vidas humanas sino también a las infraestructuras de los países del entorno.

Conclusión

El Sudeste Asiático presenta importantes factores de inestabilidad que se están cronificando, convirtiéndose en focos continuos de tensión e inestabilidad, si bien hay que señalar que estas amenazas y riesgos no son comparables a los ya sufridos en el pasado por la región.

Solo la cooperación entre los países miembros, con la ASEAN jugando un rol determinante, hará avanzar a la región por el camino de la paz y estabilidad, tan necesarias para transformar esta región del mundo, que, si bien progresa lentamente, todavía presenta problemas y obstáculos que dificultan su desarrollo en plenitud.

8. India, un gigante en crecimiento





LA CUESTIÓN DE CACHEMIRA EN EL MARCO DE UNA INDIA EMERGENTE

ANTÍA MATO BOUZAS

Investigadora del Leibniz-Zentrum Moderner Oriente, Berlín



Cuando estudiamos otras sociedades, a menudo no reflexionamos lo suficiente desde donde lo hacemos, sobre nuestra propia condición y sobre qué perspectiva adoptamos. A veces la necesidad de síntesis nos obliga a omitir detalles importantes que conforman la complejidad del discurso y los matices suelen ser poco bienvenidos en un contexto general que se caracteriza, como en las redes sociales, por la simplificación y la reproducción de un número de obviedades. Así, la conferencia *India, un gigante en crecimiento* nos remite a un país de gran extensión, el séptimo mundial, pero uno que es 2,5 veces menor que Brasil, otro gigante, y algo mayor que Argentina o Kazajistán, países estos con menor peso en el escenario internacional. El término *gigante* en el caso indio hace referencia a una serie de características, como es su población (el segundo país más poblado, seis veces mayor que Brasil), infraestructuras (entre ellas la mayor, aunque anticuada, línea férrea mundial) y recursos. El crecimiento se refiere fundamentalmente a la economía, que se ha mantenido constante, si bien con algún altibajo, en los últimos años y se halla entre las diez mayores del mundo según el PIB. En conjunto, el título *India, un gigante en crecimiento* evoca una imagen de este país que se ha asentado en las últimas dos décadas en el contexto internacional a raíz de las reformas de liberalización económica que comenzaron en 1991, una imagen a la cual también han contribuido factores no puramente económicos, como han podido ser los ensayos nucleares de mayo de 1998, los éxitos relativos en el plano educativo y científico o la proyección exterior del país, entre otros.

La India es frecuentemente examinada desde su condición de potencia emergente, en contraposición a otra ya más lejana de voz crítica de los países del Sur global. Sin embargo, durante el debate con los miembros del Seminario de Investigación para la Paz, las intervenciones se dirigieron a cuestionar esa visión «macro», aportando datos y experiencias sobre la difícil situación de las mujeres, los pésimos datos de educación en algunos Estados, el alto gasto militar y el potencial de conflictividad con China. Estas aportaciones señalan que hay que

profundizar y matizar esa imagen relativamente positiva de la India en crecimiento para intentar entender las transformaciones que están teniendo lugar tanto a nivel interno como regional.

En este sentido, la afirmación de India como la mayor democracia del mundo es cierta en cuanto a número de votantes que deciden sus gobernantes, a la existencia formal, que no real, de una serie de derechos políticos y civiles para toda la población que se traducen en una cultura política de aceptación de las reglas de juego y de discusión, permitiendo una relativa libertad de expresión. Ciertamente, si se compara India con otros países de su entorno, incluida China, es una sociedad con una tradición similar a las democracias occidentales, pero salida desde el movimiento de la descolonización y profundamente crítica con la hegemonía occidental. Sin embargo, si se observa detalladamente el contexto interno de desigualdad, conflictividad y censura de voces críticas y de debate sobre algunos temas, la realidad del gigante indio se asemeja bastante a la de sus vecinos de la región. Pese a reconocer la enorme complejidad de gobernar un país tan plural, que debe a menudo conciliar intereses muy diversos, esto no debe servir de justificación para dejar a un lado ese contexto interno de conflictividad. El análisis de la proyección exterior de India debería sustanciar esa perspectiva «macro» y general, una perspectiva centrada más en lo que ocurre en Delhi y en otras ciudades foco de interés económico, con la consideración de una perspectiva «meso» que relacionase tanto aspectos generales como otros más específicos que tienen en cuenta el ámbito societario. Para ello me alejo del centro para observar a India desde su frontera y abordar la cuestión del contencioso de Cachemira. Me dispongo a realizar este ejercicio en mi condición de investigadora sobre este país durante más de dos décadas, pero también como simple observadora, privilegiada desde un marco europeo, de un contexto internacional cada vez más convulso.

El conflicto de Cachemira constituye el principal problema de seguridad real para la India, puesto que, si se compara con otros frentes abiertos, se trata del que ha causado más enfrentamientos armados y también más violencia. India tiene una disputa fronteriza de enorme calado con China y es cierto que la rivalidad estratégica con este país ha aumentado, pero esto es más bien una expresión de una «guerra fría» que se ha desarrollado en Asia, la cual se expresa mediante una carrera

de armamentos y gran competición por esferas de influencia, sobre todo económicas, en las que China tiene ventaja hacia el este (Asia Central y Pakistán) e India hacia el Oeste (Sudeste Asiático y Japón). Donde India tiene verdaderos problemas políticos es dentro de sus fronteras. Si bien se suele señalar que en este país no triunfaría un golpe de Estado ni existe una sociedad civil militarizada, hay partes del territorio que se hallan bajo control de las fuerzas de seguridad durante un largo periodo de tiempo, como ocurre en el noreste indio y en Cachemira. Además, aunque resulta poco probable que en un país tan grande se produzca un tipo de totalitarismo, sí hay una ideología intolerante dispersa territorialmente que tiene expresión en el nacionalismo hindú, que es fruto de una larga tradición de violencia y que ha desembocado en dramáticos episodios de enfrentamientos comunales, es decir, entre grupos religiosos.

La disputa de Cachemira es singular porque afecta a la frontera y está en relación con la extensión, entiéndase por ello el territorio del Estado en sentido weberiano, y con ello el «geocuerpo» (*geobody*) de la nación (Rai, 2011). A diferencia de la disputa fronteriza entre China e India, cuyo problema reside en reclamaciones territoriales específicas (el trazado de la frontera), el conflicto de Cachemira es fundamentalmente sobre el derecho a la autodeterminación de este territorio y sus posibles consecuencias. Cachemira es un término que da lugar a confusión, pues se refiere al Estado principesco que tenía un estatus especial en la India británica (cuya extensión se divide hoy entre India, Pakistán y China) y también indica la región del valle de Cachemira y núcleos montañosos adyacentes, donde surgió a finales de los años ochenta del siglo pasado un movimiento separatista que cuestionaba la soberanía india sobre este territorio. Cuando se habla de la disputa de Cachemira entre India y Pakistán se suele referir, pues, a las dos partes divididas desde una perspectiva internacional, mientras que, cuando se habla del conflicto en el valle de Cachemira, se tiende a enfatizar la dimensión interna, el control indio de este territorio, sobre las aspiraciones de los que viven en esa zona y los deseos de Pakistán de anexionarla. Para complicar aún más las cosas, estamos hablando en ambos casos de territorios socialmente muy heterogéneos a nivel cultural y religioso.

El conflicto de Cachemira y sus orígenes

En 1947 se produjo la partición del subcontinente indio de una manera ciertamente precaria y poco coordinada. Se decidió entonces la creación de Pakistán, un Estado sin contigüidad territorial —dividido en una zona occidental, con más recursos, y una zona oriental— para acomodar a las comunidades musulmanas. Los líderes de los diversos territorios que conformaban la India británica tenían que decidir a qué Estado debían unirse atendiendo a criterios de contigüidad territorial y la composición mayoritaria de su población (Khan, 2008). En casos muy excepcionales, como el del Estado principesco de Junagadh, se realizó un referéndum para dar voz a la población. En su condición de Estado principesco, Cachemira gozaba de una relativa independencia, y el marajá o príncipe se mostró indeciso en la fecha en la que se efectuó la separación con la transferencia de poderes, el 15 de agosto de 1947. Por ello, no optó por ninguno de los nuevos dominios. Esta indecisión y los eventos que se sucedieron después marcan el inicio del contencioso de Cachemira, si bien parte del problema hay que localizarlo en el contexto colonial, donde las ideas de soberanía y territorialidad de la potencia colonizadora eran muy diferentes de las formas locales de ejercer la autoridad, que se basaba sobre un sistema de lealtades.

El Estado principesco de Jammu y Cachemira, en agosto de 1947, era un conglomerado de territorios muy diversos, fruto de la desintegración del imperio sij un siglo atrás y de la conquista. El marajá Hari Singh, oriundo de Jammu, había tenido una relación de vasallaje con el emperador sij, pero posteriormente se alió con los ingleses y, por el tratado de Amritsar de 1946, recibió en venta el valle de Cachemira. Además, él y sus sucesores conquistaron otros territorios, como Ladakh, Baltistán y posteriormente Gilgit y Hunza, en parte por sus propios intereses, en parte alentados por el poder colonial que necesitaba fijar sus fronteras frente al avance del imperio ruso, dentro de lo que se conoce como el Gran Juego (Kreutzmann 2017: 43–54). La mayoría de la población del Estado principesco se asienta en el valle de Cachemira y Jammu, la zona de mayor desarrollo económico, y las zonas montañosas están escasamente pobladas, perviviendo en ellas una economía de subsistencia. La administración de estos territorios difiere significa-

tivamente, puesto que mientras que en el valle se forma una clase media urbana que comienza a demandar derechos en las primeras décadas del siglo XX y se crea una asamblea legislativa elegida por un sufragio restringido, en las regiones montañosas se mantienen estructuras feudales y los miembros de estas zonas que participan en la asamblea legislativa lo hacen mediante nominación. Además, dentro del Estado principesco, existen territorios con diferentes grados de autonomía y, por ejemplo, la región de Gilgit es directamente administrada, durante varios periodos, por un agente del Gobierno colonial inglés. Estas diferencias son muy importantes para entender que en 1947 el Estado principesco era una entidad muy poco integrada administrativamente y en ella pervivían tradiciones políticas diversas.

Una revuelta popular por la subida de impuestos en la zona de Punch desencadena una dura represión por parte de las tropas del príncipe. Como reacción y en señal de solidaridad, se forma una marcha tribal en lo que hoy es la zona fronteriza entre Afganistán y Pakistán. Esta marcha tribal pretende liberar a los cachemires de su gobernante tirano, pero, en realidad, se trata de grupos de individuos que, en su avance hacia el valle de Cachemira, saquean los inmuebles, causan destrucción, asesinan, violan y secuestran mujeres, incluida la primera víctima española del conflicto, la clarisa franciscana madre María Teresalina. En el norte, en la zona de Gilgit, también se forma un frente contra el marajá en torno a una fuerza paramilitar que había sido creada por los ingleses, los Scouts de Gilgit, a la cual se unen varias guerrillas que se dirigen hacia el sur, hacia Ladakh (Brown, 1998). Se desarrolla así una situación conflictiva en toda la región, que en un primer momento tiene un carácter eminentemente interno, pues se trata de una revuelta contra el poder déspota del marajá de Cachemira. No obstante, con la llegada de las tropas indias solicitadas por el príncipe, el conflicto adquiere un carácter interestatal en el que intervienen India y Pakistán. El Gobierno de Jawaharlal Nehru solicita la adhesión de la región a India como paso previo a la entrada del ejército (hoy se sabe que esta adhesión se firmó cuando los soldados indios ya estaban en el Estado principesco) y ofrece la posterior celebración de un plebiscito para decidir su futuro. El ejército indio libera parte del territorio pero es incapaz de avanzar cuando Pakistán interviene y da apoyo a las tribus y a los grupos guerrilleros.

La región queda dividida entre los dos países tal como la conocemos actualmente. Posteriormente, Nehru lleva el caso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la disputa adquiere un carácter internacional. El organismo intenta mediar en el contencioso hasta los años sesenta buscando sin éxito una desmilitarización de la zona para la posible celebración del referéndum (Lamb, 1991: 158-181). India, por su parte, va integrando el territorio, que controla como una parte más del Estado, si bien otorgándole una autonomía especial. En cambio, Pakistán mantiene las zonas bajo su control, lo que hoy conocemos como Azad Jammu y Cachemira y Gilgit-Baltistán, como territorios disputados y por ello no integrados constitucionalmente como parte del país (Snedden, 2015: 83-110; Mato Bouzas, 2012: 872-875). La situación interna en los territorios divididos evoluciona de manera distinta y, mientras que en el valle de Cachemira se mantiene viva la cuestión de la adhesión del Estado a la India por parte del principal partido regional, la Conferencia Nacional, en los territorios paquistaníes las diferentes sensibilidades se van reconduciendo a un discurso que favorece la celebración de un plebiscito en aras a la integración de toda la Cachemira en Pakistán frente a su posible independencia (Mato Bouzas, 2017: 206-214). Pakistán inicia, además, dos conflictos armados con India en 1965 y 1971 con el objeto de apoderarse de toda la región, los cuales terminan en una sonora derrota. Posteriormente, a finales de los años ochenta del siglo XX surge una guerrilla separatista en el valle de Cachemira cuyo objetivo inicial es luchar contra la India y reclamar el derecho de autodeterminación.

El conflicto separatista en el valle de Cachemira

En 1987 se celebran unas elecciones en el estado de Jammu y Cachemira que, como otras anteriores, son fraudulentas. No obstante, a estos comicios se presentaba un frente que albergaba diferentes sensibilidades autonomistas, nacionalistas y religiosas, el Frente Musulmán Unido (o MUF, siglas del inglés Muslim United Front), y a los que unía un descontento sobre la cuestión del futuro político del territorio, que ellos consideraban pendiente de decisión. Pese a la referencia identitaria de *musulmán*, el MUF estaba compuesto por grupos de izquierda laicos

desafectos con la Conferencia Nacional, pero también por formaciones del islam político modernista, como la Jamaat-e-Islami y fuerzas religiosas más tradicionales. El frente, sin ser mayoritario, sí contaba con respaldo en el valle y, de hecho, se pensó que varios de sus candidatos saliesen elegidos, aunque finalmente no fue así. El amaño de los comicios generó un descontento popular que se fue expandiendo y, al mismo tiempo, jóvenes del valle comenzaron a cruzar la línea de control (frontera temporal que divide las zonas india y pakistaní) hacia la zona pakistaní para recibir entrenamiento militar. Posteriormente, estos jóvenes regresaron para combatir mediante acciones armadas al que identificaron como enemigo indio (Widmalm, 1997). La mayoría de ellos se habían unido al Frente de Liberación de Jammu y Cachemira (en inglés, Jammu and Kashmir Liberation Front), una organización con ideas de izquierda que defendía la independencia de toda la región. El otro grupo destacado era Hizbul Al Mujahideen, ligado al partido islámico Jamaat-e-Islami y favorable a la unión de toda la Cachemira a Pakistán.

La violencia que se desencadena desata la intervención militar de India, que despliega el ejército y fuerzas paramilitares en el valle e impone un estado de emergencia mediante la Armed Forces Special Powers Act o AFSPA, un instrumento legal que confiere a estos grupos poderes especiales. La situación empeora por la dura represión militar y miles de personas cruzan la línea de control para buscar refugio en Azad Cachemira. Asimismo, el enfrentamiento adquiere una dimensión identitaria debido al abandono masivo del valle de la minoría pandit cachemir hindú (frente a la mayoría musulmana), que se ve señalada en su condición de grupo con mayor formación educativa, muy representada en las profesiones liberales y más identificada con su pertenencia a la India. La huida de la comunidad pandit, que sus miembros definen como un exilio, ha sido muy cuestionada puesto que se sospecha que el Gobierno indio pudo incentivarla. Sin embargo, lo cierto es que muchas familias fueron amenazadas y otras huyeron por miedo (Evans, 2002; Rai, 2011). Este episodio es frecuentemente usado para subrayar una dimensión religiosa del conflicto, dado que el valle es una región mayoritariamente musulmana y son los musulmanes los que se han rebelado contra el poder. No obstante, esta perspectiva resta valor a la cuestión política, que se asienta sobre aspectos históricos y legales, y al cuestionamiento

de la pertenencia de Jammu y Cachemira a la India. La existencia de la línea de control también muestra la ambigüedad existente respecto al espacio político porque lo que separa no está definido. Incluso para autores como Sten Widmalm, que sitúa el conflicto del valle de Cachemira dentro de un debate más amplio sobre la manera en que el poder central de Delhi ha tratado otros problemas nacionalistas (por ejemplo, el caso Tamil Nadu), señalan al centralismo de Nueva Delhi como un obstáculo para el desarrollo de una cultura democrática. Widmalm admite que el sentimiento separatista en el valle se originó allí por un descontento con la continua manipulación política y que, por lo tanto, no se puede explicar por aspectos identitarios, situación de depravación económica o su instigación por parte de Pakistán (Widmalm, 1997: 1023–1030).

La violencia en el valle de Cachemira empeoró notablemente en la segunda mitad de los años noventa y, frente a guerrillas más ligadas culturalmente al valle, Pakistán favoreció la formación de otros grupos que, pese a contar con cachemires en sus filas, poseían una ideología más cercana al fundamentalismo islámico (y anti India). Este es el caso de formaciones como Laskhar-e-Taiba, entre otras. De hecho, una de las características de este conflicto es como se ha enrevesado a lo largo de varias décadas debido a las estrategias de India y Pakistán de uso de las guerrillas que combaten. India creó en su día grupos de guerrilleros arrepentidos que combatían contra sus excompañeros de militancia. Pakistán, por su parte, facilitó la actividad de grupos que tuviesen como objeto atacar a la India (en oposición a formaciones cuyo objetivo principal era la liberación del valle), como sucedió durante el ataque al Parlamento indio en 2001 y los varios atentados que tuvieron lugar en Mumbai. Esta guerra sucia de ambos Estados ha conseguido deslegitimar las demandas de la sociedad del valle, dado que el conflicto ha aparecido cada vez más identificado como un problema instigado por Pakistán y relacionado con el fundamentalismo islámico.

A partir del nuevo siglo la actividad guerrillera en el valle comenzó a descender significativamente, e India y Pakistán buscaron, a veces a través de mediadores, un acercamiento para propiciar una solución al conflicto, a la vez que India intentó negociar con las fuerzas separatistas. Tras varios intentos fallidos, el proceso de diálogo comenzó finalmente en 2004, con la identificación de una serie de asuntos que son motivo de

discordia entre ambos países, entre los que cuales figura el contencioso de Cachemira y la cuestión nuclear (Mato Bouzas, 2011). Las conversaciones se prolongaron hasta 2014, cuando, a raíz de un incidente diplomático, el Gobierno indio canceló las mismas acusando a Pakistán de injerencia en sus asuntos internos.

La otra perspectiva: el problema que representa Cachemira para la India

La evolución del conflicto dentro de una perspectiva estatal, bien sea la situación del valle de Cachemira en relación con India o como un problema entre India y Pakistán, no da cuenta de que en estos territorios la propia pertenencia al Estado está en cuestión. Mientras que el sentimiento proindio es mayoritario en Ladakh y en Jammu, en el valle y en las zonas pakistaníes esto no es así. Además, cualquier decisión que afecte a algunos de estos territorios puede potencialmente alternar el equilibrio en toda la región.

A raíz del proceso de diálogo entre India y Pakistán, el Gobierno de Nueva Delhi y el del Estado de Jammu y Cachemira pusieron en marcha varios paquetes económicos con el objeto de reconstruir la economía, muy afectada por el conflicto. Entre estos programas, el más visible ha sido quizá la promoción del turismo y de los peregrinajes religiosos dentro de lo que se concibió en su día como un «retorno a la normalidad» (es decir, la necesidad de curar las heridas de más de una década de conflicto), según el entonces primer ministro del Estado, Mufti Mohammad Sayeed.

El turismo se fomenta con una serie de medidas desde las Administraciones como crear condiciones favorables para la construcción de hoteles y otras infraestructuras, otorgar vacaciones pagadas a los funcionarios indios y a las familias de las fuerzas de seguridad, licencias para compañías aéreas, etc. Cualquier persona que haya visitado el valle entre 2005 y 2013 habrá podido comprobar el *boom* de esta actividad. Se observa una cantidad enorme de visitantes con respecto a las capacidad de estos destinos turísticos para acogerlos. Voces críticas en el valle sos-

tienen que, aunque el turismo (de ocio y el religioso) es necesario para la economía de muchas familias, su fomento de un modo masivo y ciertamente descontrolado es el resultado de una política deliberada para crear una relación de dependencia, de tal manera que se intenta buscar la lealtad a India de algunos grupos sociales (como el sector hotelero) que necesitan de un contexto pacífico para mantener su actividad. De algún modo, dentro del nacionalismo cachemir, se ve críticamente cualquier iniciativa que no vaya destinada a tratar el problema político y que potencialmente pueda dividir la sociedad, si bien, en realidad, esta última está ya dividida y existen diferentes sensibilidades.

El número de turistas, fundamentalmente de procedencia india, pasó de casi medio millón en 2005 a un millón trescientos mil en 2012–2013 (Directorate of Tourism, 359). Es un número significativo para una región en conflicto, fuertemente militarizada, con infraestructuras limitadas para absorber ese rápido aumento y muy frágil a nivel medioambiental. Si bien la contaminación es el principal problema del idílico lago Dal de Srinagar, por señalar un lugar mundialmente conocido que representa a Cachemira, el turismo incontrolado puede empeorar notablemente la situación.

Además del turismo de ocio, se han incentivado de manera significativa los peregrinajes hindúes, como el de Amarnath, que fue inventado prácticamente de la nada y que reúne en los meses de verano a cerca de un millón de personas. Estudiosos del aspecto mercantil de los peregrinajes como Ian Reader señalan que el Amarnath *yatra* (itinerario) es un evento fomentado políticamente y tiene por objeto poner en evidencia la relación de Cachemira con su pasado hindú (Reader, 2015: 42). El peregrinaje exige la existencia de unas medidas de seguridad, dado el contexto de conflicto, y justifica la presencia de fuerzas paramilitares. Los frecuentes carteles por parte de las fuerzas de seguridad a lo largo del camino hacia Sonamarg, antes de desviarse hacia la ruta que lleva a la cueva de Amarnath, desean un peregrinaje seguro y feliz a los visitantes, a la vez que señalan que los soldados y fuerzas paramilitares están allí para protegerlos. De algún modo, refuerzan la militarización de la zona por la existencia de peligro. El apoyo que recibe Amarnath *yatra* contrasta, además, con la prohibición de procesiones relacionadas con las celebraciones musulmanas, como la Ashura, festividad chií que

solo se permite de una manera muy limitada en los barrios chiíes de la ciudad de Srinagar, pero no en la avenida principal, como solía hacerse antes del comienzo del conflicto.

Si se observa la evolución interna del valle de Cachemira a partir de comienzos de siglo, se ve que hay un intento por parte de las autoridades de Nueva Delhi e Srinagar de transformar el contexto de conflicto, de construir un espacio «normal» en el valle de Cachemira. Se trata de un proceso de territorialización, de apropiación y control del territorio por medios no militares, si bien la militarización facilita esa actividad y hay un férreo control ante cualquier actividad disidente. Esto es, en primer lugar, porque India es incapaz de mantener la militarización a largo plazo, sobre todo si desea jugar un papel clave en el marco internacional subrayando su condición de país democrático. La situación en Cachemira cuestiona los valores de la democracia india y la acerca a modelos más autoritarios. Por otra parte, en segundo lugar, la transformación del espacio en el valle, la manera en que ocurre, se debe al hecho de que India no ha ganado el conflicto pese a haber reducido la violencia (al menos hasta 2016) y haber desacreditado la unidad del movimiento nacionalista cachemir. India mantiene la militarización para inducir cambios que reduzcan el sentimiento de alienación en la población, porque, de lo contrario, el control de la región puede saltar por los aires. A pesar de ello, el descontento popular ha estallado de nuevo a partir del verano de 2016 a raíz de las manifestaciones tras la muerte de un joven líder guerrillero muy popular en el valle, reforzando la idea de que el contexto es muy volátil. Por último, la política de normalización o transformación del contexto de conflicto antes mencionada no conlleva una negociación y un reconocimiento de las víctimas por parte del Estado ni hay referencia alguna al problema político que originó el conflicto y que sigue sin resolverse.

Como se ha señalado, a partir de julio de 2016, la situación en el valle de Cachemira ha empeorado de tal manera que algunos ven en ella una vuelta al clima de violencia y represión del principio del conflicto en los años noventa. Las multitudinarias protestas durante el verano y otoño de 2016 tras la muerte de Wurhan Wani, el comandante de Hizbul Al Muhajideen, se saldaron con la muerte de unas 130 personas y unos 14 000 heridos. Hubo unas 7000 personas detenidas bajo la Public

Safety Act, una ley que, como la AFSPA, prohíbe las reuniones y otorga poderes extraordinarios para la detención de cualquier persona sin las mínimas garantías (Bashir, 2016). Además, más de la mitad de los manifestantes (incluso simples observadores que no participaban en las movilizaciones) fueron heridos con perdigones, una técnica de represión relativamente nueva en el Valle, y entre los cuales unos 900 fueron cegados (Waheed, 2016). Si esto último es casualidad o no, está aún por saber, pero es significativo el simbolismo que entraña. De algún modo, por hacer un paralelismo, India no desea que el conflicto trascienda internacionalmente. Durante los meses de protestas se cancelaron las comunicaciones que permitían el uso de internet y dispositivos móviles, por lo cual los residentes en el exterior no podían contactar con sus familias. Este aislamiento comunicativo no fue casual, puesto que India es uno de los países que más lleva a cabo estas prácticas, seguido a mucha distancia por Pakistán y Turquía. Por lo tanto, lo que quiero señalar aquí es que, aunque India mantiene el control en Cachemira, la situación se ha deteriorado enormemente en los últimos años y hay un intento deliberado de que la cuestión del valle no se convierta en un asunto de interés internacional.

Conclusión

Si observamos a la India desde su frontera, desde la evolución y desarrollo del conflicto de Cachemira, la imagen que emerge contrasta bastante con los valores positivos a los que se asocia este gigante en el contexto internacional: democracia, pluralidad, inclusión, sensibilidad por los grupos menos favorecidos, etc. En este sentido, el ascenso de India se ve bastante mermado por su falta de capacidad para abordar los conflictos pendientes y, también, en su condición de poder hegemónico en el sur de Asia, de mejorar el marco de seguridad regional y, en particular, su relación con Pakistán. Tampoco es capaz de abrir espacios de diálogo en Cachemira, donde cualquier forma de disensión es vista desde Nueva Delhi como una traición. Muchos cachemires se sienten alienados, pero es cierto que los Gobiernos de Delhi han hecho poco por tratar el problema de las víctimas y la presencia del Estado en

la región es percibida como represiva (la militarización determina la vida de las personas) y corrupta. La existencia de una nueva hornada de guerrilleros que ha sido particularmente activa en los últimos años responde al hecho de que los jóvenes intelectuales y activistas de la zona no encuentran un interlocutor con quien dialogar. Por otra parte, India, un país que ha sufrido la colonización, defiende las fronteras coloniales, lo que constituye un problema para abordar las disputas pendientes no solo con Pakistán, sino también con China. Estos aspectos bastan para dar a entender que las ambiciones globales de India pueden verse afectadas por este nivel de conflictividad.

Bibliografía y webgrafía

- BASHIR, Abid (2016), «Kashmir uprising enters 4th month». *Greater Kashmir*, 7 de octubre, p. 1 y 8.
- BROWN, William A. (1998), *The Gilgit Rebellion 1947*. Bethesda, MD: Ibx.
- Directorate of Tourism Jammu and Kashmir. Government of Jammu and Kashmir (2015), *Digest of Statistics 2014–15*.
- EVANS, Alexander (2002), «A departure from history: Kashmiri Pandits 1990–2001», en *Contemporary South Asia* 11 (1), pp. 19–37.
- KHAN, Yasmin (2008), *The Great Partition: The making of India and Pakistan*. New Haven, Londres: Yale University Press.
- KREUTZMANN, Hermann (2017), *The Wakhan Quadrangle: Exploration and espionage during and after the Great Game*. Wiesbaden: Harrassowitz.
- LAMB, Alastair (1991), *Kashmir: A disputed legacy 1846–1990*. Karachi: Oxford University Press.
- MATO BOUZAS, Antía (2011), *India y Pakistán: Conflicto y negociación en el sur de Asia*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- _____ (2012), «Mixed legacies in contested borderlands: Skardu and the Kashmir dispute», en *Geopolitics* 17 (4), pp. 867–886.
- _____ (2017), «Territorialisation, ambivalence and the representational spaces in Gilgit-Baltistan», en *Transcultural Studies* 1, pp. 197–223.

- RAI, Mridu (2011), «Making a part inalienable: folding Kashmir into India's imagination», en *Until My Freedom has Come: The new Intifada in Kashmir* (ed. Sanjay Kak), Delhi: Penguin Books, pp. 250-278.
- READER, Ian (2015), *Pilgrimage in the Marketplace*. Londres: Routledge.
- SNEDDEN, Christopher (2012), *The Untold Story of the People of Azad Kashmir*. Londres: Hurst.
- WAHEED, Mirza (2016), «India's crackdown in Kashmir: Is this the world's first mass blinding?», en *The Guardian*, 8 de noviembre, disponible en <<https://www.theguardian.com/world/2016/nov/08/india-crackdown-in-kashmir-is-this-worlds-first-mass-blinding>> (última consulta el 28 de noviembre de 2016).
- WHITEHEAD, Andrew (2007), *A Mission to Kashmir*. Delhi: Penguin Viking.
- WIDMALM, Sten (1997), «The rise and fall of democracy in Jammu and Kashmir», en *Asian Survey*, 37 (11), pp. 1005-1030.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de INO Reproducciones,
en Zaragoza,
el 21 de septiembre de 2019,
Día Internacional de la Paz.

Las bases para la celebración de este día están
en la Declaración Universal de los Derechos Humanos
que dice en su artículo 3:

«Todo individuo tiene derecho a la vida,
a la libertad y a la seguridad de su persona».
«La Asamblea General ha declarado esta fecha
como el día dedicado al fortalecimiento
de los ideales de paz,

tanto entre todas las naciones y todos los pueblos
como entre los miembros de cada uno de ellos»

