Estados Unidos y Australia ante la emergencia de China como gran potencia

FLORENTINO PORTERO
Director del Instituto de Política Internacional, Universidad Francisco de Vitoria

SUMARIO

INTRODUCCIÓN
P. 18

ESTADOS UNIDOS ANTE LA EMERGENCIA DE CHINA COMO GRAN POTENCIA
P. 20

FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA ESTADOUNIDENSE
P. 23

AUSTRALIA Y SUS COMPLEJAS RELACIONES CON CHINA
P. 25

INTRODUCCIÓN

Occidente admiró a Deng Xiaoping y comprendió que China, el imperio milenario, comenzaba una nueva etapa que habría que seguir con detenimiento, pues fuera cual fuera el camino finalmente elegido la China resultante determinaría la evolución del planeta en su conjunto.

El Imperio del Centro no había sabido o querido entender la dimensión histórica de la I Revolución Industrial y con ello se adentró en un callejón sin más salida que la humillación internacional y el fin de su régimen político. Japón vivió circunstancias semejantes, pero supo reaccionar. Gracias a la Revolución Meiji cambió su estrategia y trató de comprender y adaptarse a las nuevas circunstancias. China acabaría sufriendo la invasión japonesa de Manchuria y la imposición de condiciones humillantes por parte de las potencias occidentales. Finalmente, el Imperio fue derribado, dando paso a una guerra civil que se complicaría con la II Guerra Mundial y el intento japonés de imponerse como potencia de referencia en Extremo Oriente. En aquel complejo proceso de descomposición y reconstrucción de una cultura política profundamente enraizada, China perdió la oportunidad de entender y sumarse a la II Revolución Industrial. El triunfo del Partido Comunista chino en la guerra civil puso fin al proceso de descomposición y dio paso a un nuevo período de su historia. De nuevo se imponía en Beijing un poder fuerte, en este caso totalitario, que reconstruyó y dotó de gran energía al estado. Los nuevos gobernantes, con Mao Zedong a la cabeza, trataron de imponer una cultura ajena, trasformando muchos de los elementos característicos del antiguo Imperio. Fue aquel un gran intento de ingeniería social, que abocó a una generalizada pérdida de libertad y pobreza, mientras la corrupción empapaba las distintas capas del partido. China había vuelto, estaba dotada de un estado fuerte y de un liderazgo cohesionado y dispuesto a asumir grandes responsabilidades. Sin embargo, la ideología se impuso al realismo y China perdió la III Revolución Industrial, privando a su pueblo de bienestar y a su economía de un modelo de desarrollo viable.

Deng Xiaping era un político experimentado y realista. Había sufrido la depuración en los momentos de mayor fanatismo ideológico, pero había recuperado posiciones de poder. Finalmente, supo ganar el respaldo de cuadros cansados de fanatismo y arbitrariedad y convencidos de que un mayor realismo debía imperar en la alta dirección. El marxismo daba paso al leninismo. Nadie cuestionaba, después de tantos años de desgracias, la necesidad de un poder central fuerte. No había alternativa al partido, pero sí al ideario, que debería someterse a enfoques más pragmáticos y a un reencuentro con la tradición. La clase dirigente debía superar su tendencia al ensimismamiento, con debates teóricos estériles que sólo generaban tensiones internas, para concentrar sus energías en trasformar el país. Sus cuadros, como los del antiguo Imperio, debían alcanzar un elevado grado de formación para poder guiar con criterio a la Administración Pública, a la industria y a la sociedad en un proceso que, en el mejor de los casos, sería muy complejo. La economía necesitaba una reforma en profundidad, asumiendo retos tecnológicos y abriéndose a los mercados globales. La sociedad necesitaba una modernización en consonancia, consecuencia y causa del proceso económico. Sólo entonces China podría ejercer poder, defendiendo así sus intereses en un mundo cuya dinámica había ignorado hasta entonces con resultados fatales.

Durante la Administración Nixon Estados Unidos había constatado que era posible llegar a cierto nivel de entendimiento con los dirigentes chinos, que no escondían sus diferencias con sus equivalentes soviéticos. Tenían su propia agenda. La cultura china seguía presente bajo la losa del marxismo oficial, imponiendo una visión nacional de muy largo plazo. El Imperio del Centro había sobrevivido a las campañas de adoctrinamiento marxista. Los chinos continuaban considerándose superiores a los demás pueblos de la Tierra y no sentían ninguna necesidad de tratar de establecer un orden internacional que garantizara la paz y el progreso. Su visión era egocéntrica. Pensaban por y para China. Allí donde sus intereses se encontraban afectados estaban abiertos a la negociación, que raramente sería fácil.

Desde que Estados Unidos asumió el papel de superpotencia comprendió que sólo estableciendo un orden internacional sería posible evitar nuevas guerras generalizadas y garantizar el progreso. La mera existencia de dicho orden era un bien en sí mismo, un activo valioso en el haber de la diplomacia estadounidense. Imponerlo implicaba empujar, con más o menos fuerza, a un número importante de estados hacia el modelo democrático. El parlamentarismo liberal era un fenómeno cultural propio de Occidente y estaba en la base de la constitución de sistemas políticos democráticos. Resultaba evidente, las dos guerras mundiales eran buena prueba de ello, que ni siquiera en Occidente la democracia arraigaba con facilidad. La querencia hacia el autoritarismo era fuerte. Aun así Estados Unidos supo guiar la reconstrucción europea desde la recuperación de los valores que estaban en la base de la democracia, así como aportar los medios para garantizar una rápida recuperación económica. Quedaba fuera el espacio sometido al imperialismo soviético, que se presentaba como una alternativa coherente a ese orden.

Mao y Nixon en el histórico viaje de este a China en 1972 [US National Archives]

El vínculo entre democracia y cultura occidental no implicaba la exclusividad. Una India independiente optó por desarrollar, desde una perspectiva propia, un sistema democrático. El nuevo Japón inició por la fuerza el mismo camino, con resultados excelentes dadas las dramáticas circunstancias en que se instauraron los cambios. Paulatinamente, otros estados del Extremo Oriente fueron avanzando en la misma dirección, aunque con resultados distintos: Corea del Sur, Taiwán, Filipinas... La paulatina imposición del "orden liberal" tenía en todo momento el apoyo de las comunidades intrusas de Australia y Nueva Zelanda, enclaves occidentales por el origen de sus poblaciones mayoritarias.

En este contexto la apertura a China aspiraba, en último caso, a lograr su integración en dicho orden. La diplomacia estadounidense tenía una larga experiencia en animar transiciones de regímenes dictatoriales a otros democráticos. La ciencia política había estudiado el tema en profundidad, reconociendo diferencias sensibles entre los catalogados como autoritarios frente a los denominados totalitarios, en función del grado de control político ejercido. China se encontraba entre los segundos, los que planteaban una evolución más difícil, pero no imposible. Por otro lado, el comunismo chino no era el único caso en el que el nacionalismo había jugado un papel más importante de lo que el discurso marxista oficial daba a entender. Superada la causa nacionalista cabía confiar en una actitud más moderada y aperturista.

DESDE QUE EEUU ASUMIÓ EL PAPEL DE SUPERPOTENCIA COMPRENDIÓ QUE SÓLO ESTABLECIENDO UN ORDEN INTERNACIONAL SERÍA POSIBLE EVITAR NUEVAS GUERRAS GENERALIZADAS Y GARANTIZAR EL PROGRESO (...) LA APERTURA A CHINA ASPIRABA A LOGRAR SU INTEGRACIÓN EN DICHO ORDEN.

"En numerosos aspectos, pudo apreciarse durante los años noventa que la relación entre China y Estados Unidos evolucionaba desde una práctica alianza a una relación de codependencia. Las exportaciones chinas a Estados Unidos crecieron a gran escala durante esta década y también creció la inversión de Estados Unidos en China; al final de la década, las dos economías funcionaban de forma tan estrechamente entrelazada que a un nivel global se habían vuelto indistinguibles: China, mediante la com-

CON LA PRESENTACIÓN DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA EL GOBIERNO DE BEIJING TRATABA DE ESTABLECER UNA RED DE MEDIOS E INTERESES QUE FACILITARA TANTO LA ADQUISICIÓN DE MATERIAS PRIMAS COMO LA SALIDA PARA SUS BIENES Y SERVICIOS.

Xi y Trump durante la única visita del presidente estadounidense a China, en 2017 [Casa Blanca]

pra de bonos del tesoro estadounidense, financiaba gran parte de la deuda de Estados Unidos, cuya laxa política monetaria, a su vez, contribuyó a alimentar en tal medida el consumo estadounidense que mantuvo el flujo de las exportaciones chinas"[1].

No cabía repetir el modelo seguido en Europa. Ni Estados Unidos podía ejercer influencia ni cabía aprobar algo semejante al European Recovery Plan, el popularmente conocido como Plan Marshall, con el que trasformar la sociedad y la economía china desde un diseño previo claramente intencionado. Había que dejar al Partido Comunista chino descubrir las ventajas del mercado para generar riqueza y trasformar paulatinamente la estructura social de su pueblo. En la mentalidad occidental está profundamente enraizada, por propia experiencia, la idea de que una actividad comercial intensa acaba forzando, por propia necesidad, un más sofisticado estado de derecho. No puede haber expansión económica sin garantías legales ni un sistema judicial creíble. En la medida en que el estado de derecho avanza en la protección de la persona jurídica abre el camino para el reconocimiento de los derechos de la persona física. Sólo el comercio podía romper con la dinámica creada por el maoísmo y empujar paulatinamente a China hasta encontrar su puesto en el orden liberal. Toda prudencia sería poca para no despertar los sentimientos nacionalistas antioccidentales tan presentes en la sociedad y, muy especialmente, en las élites rectoras chinas.

ESTADOS UNIDOS ANTE LA EMERGENCIA DE CHINA COMO GRAN POTENCIA

China aprovechó las oportunidades que se le brindaban para desarrollar una estrategia que, sin alterar el papel hegemónico del partido, facilitaba el desarrollo económico y social. Al tiempo que realizaban un gran esfuerzo en dotarse de infraestructuras básicas invertían una respetable cantidad de dinero en recursos humanos, enviando a otros países a sus jóvenes más dotados para perfeccionar sus conocimientos. Los campus norteamericanos se llenaron de estudiantes chinos, en torno a 400.000, dispuestos a beneficiarse de una oportunidad única. Muchos pasaron a formar parte de grupos de investigación punteros e incluso se incorporaron al claustro de prestigiosas universidades o a los cuadros de empresas de primera fila. Con el tiempo el gobierno norteamericano llegaría a comprender hasta qué punto era aquella una operación de estado dirigida no sólo a formar cuadros, sino también a conocer las investigaciones en marcha o a la apropiación de patentes. El gobierno chino no sólo quería evitar la pérdida de otra oportunidad histórica, quería liderar la IV Revolución Industrial y actuaba en consonancia.

La presentación de la nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*) puso de manifiesto la existencia de una visión estratégica sobre la relación de China con el resto del mundo. Mediante la construcción de carreteras, líneas ferroviarias, concesión de la administración de puertos y de una amplia gama de obras públicas el gobierno de Beijing trataba de establecer una red de medios e intereses que facilitara tanto la

Encuentro de Xi y Obama en Sunnylands, California, en 2013 [Casa Blanca]

adquisición de materias primas como la salida para sus bienes y servicios. En muchos casos se trataba de vínculos de vasallaje. Se prestaba a quien no podía devolver el capital, para generar un sistema de dependencia que facilitara un espacio de influencia regional.

China se modernizaba a un ritmo extraordinario centrándose en aquellos sectores llamados a jugar un papel crítico en el futuro. De nuevo surgía la sospecha de una visión estratégica y coherente tras esas políticas. Jugando con precios muy competitivos, empresas supuestamente privadas se hacían con las infraestructuras de la comunicación, generando de nuevo una relación de dependencia además de una vulnerabilidad crítica.

Estados Unidos estaba formando los cuadros empresariales y tecnológicos de su rival, le ofrecía inauditas facilidades para el espionaje industrial y científico, asistía al crecimiento de la red de dependencia que iba tejiendo por todo el planeta y no podía impedir la creciente dependencia de los sistemas de comunicación globales de las empresas chinas por sus mejores precios y alta calidad. Durante los años de la Administración Obama se forjó en el Capitolio una visión común sobre lo que suponía la amenaza china, ya más evidente por casos escandalosos de espionaje industrial, su programa naval, la apropiación de islas en el Mar de la China Oriental y en el Mar de la China Meridional, el desarrollo de sus programas de misiles y, muy especialmente, su comportamiento en el ciberespacio, en labores de espionaje, sabotaje y desinformación. China se había convertido en una gran potencia capitalista, arrumbando la utopía comunista, pero eso no había supuesto que se incorporara al orden liberal. Bien al contrario, estaba desarrollando una estrategia inteligente, desarrollada a lo largo de décadas, para socavar sus fundamentos y establecer no un orden alternativo, sino un espacio hegemónico y un decidido liderazgo en el desarrollo de la IV Revolución Industrial.

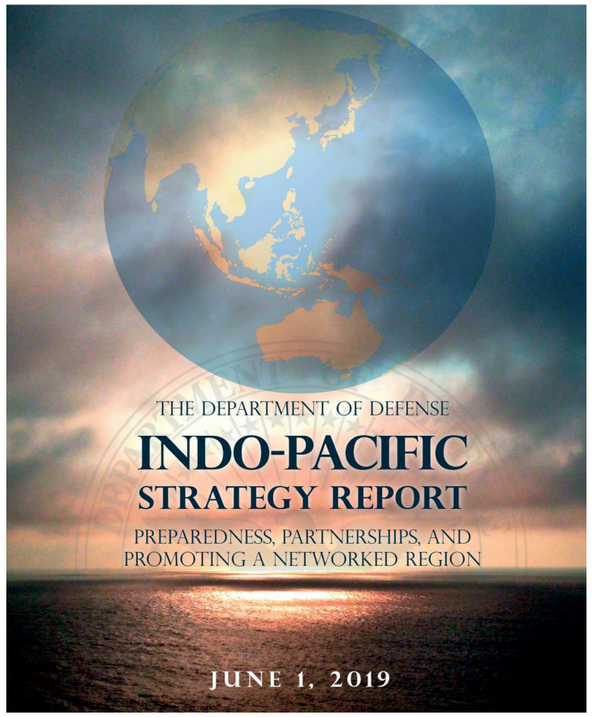
La llegada de la Administración Obama dio un giro significativo a la política exterior de las dos precedentes, Clinton y Bush. Frente al espíritu globalizador y de compromiso con la seguridad en el conjunto del planeta, el cansancio por las guerras sin fin en Afganistán e Irak dieron paso a una nueva etapa caracterizada por el retraimiento. Estados Unidos no volvía al aislacionismo de sus orígenes, pero sí a reducir al límite de los estrictos intereses nacionales su compromiso de seguridad con otros estados. Esta situación llevó a una crisis de autoridad internacional ante determinadas acciones, como el poner fecha a la retirada de las tropas en Afganistán o el ridículo en torno a la línea roja del uso de armamento químico en Siria. La firme voluntad del presidente Obama por evitar conflictos animó a China a avanzar en sus políticas más expansionistas, como la ocupación de islotes de discutible soberanía y la instalación en ellos de bases militares. La Administración Trump continuó la política de retraimiento, si bien con una retórica radicalmente distinta y una decidida acción en política comercial. Si Obama mantuvo su defensa del orden liberal, sin hacer demasiado por defenderlo, Trump comenzó a cuestionarlo, llegando a abandonar algunas de sus instituciones.

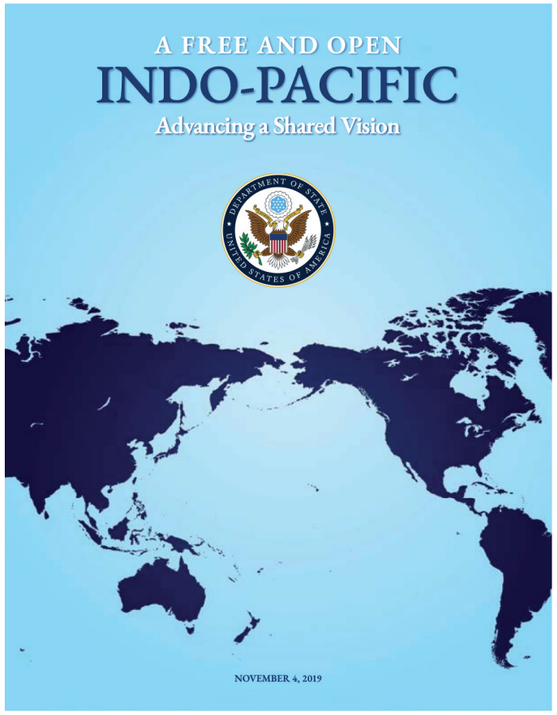
LA FIRME VOLUNTAD DEL PRESIDENTE OBAMA POR EVITAR CONFLICTOS ANIMÓ A CHINA A AVANZAR EN SUS POLÍTICAS MÁS EXPANSIONISTAS. TRUMP CONTINUÓ LA POLÍTICA DE RETRAIMIENTO, SI BIEN CON UNA RETÓRICA RADICALMENTE DISTINTA Y UNA DECIDIDA ACCIÓN EN POLÍTICA COMERCIAL.

La sensación de engaño y frustración tras años de mantenimiento de una estrategia que finalmente se reconocía como fallida estalló en un célebre discurso del secretario de Estado, precisamente en la Biblioteca y Archivo del presidente que inauguró aquella estrategia:

"Look, we have to admit a hard truth. We must admit a hard truth that should guide us in the years and decades to come, that if we want to have a free 21st century, and not the Chinese century of which Xi Jinping dreams, the old paradigm of blind engagement with China simply won't get it done. We must not continue it and we must not return to it.

As President Trump has made very clear, we need a strategy that protects the American economy,





Informes del Departamento de Defensa y del Departamento de Estado de EEUU sobre el Indo-Pacífico

and indeed our way of life. The free world must triumph over this new tyranny.

(…)

So, with that historic trip to Beijing, President Nixon kicked off our engagement strategy. He nobly sought a freer and safer world, and he hoped that the Chinese Communist Party would return that commitment.

As time went on, American policymakers increasingly presumed that as China became more prosperous, it would open up, it would become freer at home, and indeed present less of a threat abroad, it'd be friendlier. It all seemed, I am sure, so inevitable.

But that age of inevitability is over. The kind of engagement we have been pursuing has not brought the kind of change inside of China that President Nixon had hoped to induce.

The truth is that our policies – and those of other free nations – resurrected China's failing economy, only to see Beijing bite the international hands that were feeding it.

We opened our arms to Chinese citizens, only to see the Chinese Communist Party exploit our free and open society. China sent propagandists into our press conferences, our research centers, our high-schools, our colleges, and even into our PTA meetings" [2].

BIDEN PROCLAMA SU COMPROMISO CON EL ORDEN LIBERAL, PERO DE POCO SIRVE SI NO VA ACOMPAÑADO DE ACCIONES QUE REFUERCEN LA CONFIANZA PERDIDA Y PUEDAN EJERCER UN EFECTO DISUASORIO EN LOS GOBERNANTES CHINOS.

El gobierno chino, con una visión estratégica más coherente y a más largo plazo, aprovechó la situación para ampliar su influencia en estas instituciones, hacerse valedor del orden que Trump cuestionaba, y ganar influencia entre muchos estados incómodos con el liderazgo estadounidense.

El retraimiento estadounidense y el creciente hegemonismo chino creó una sensación de inseguridad entre aliados y amigos de Washington en la región. Aquellos que venían ejerciendo el papel de pivotes del orden liberal asistían con estupor a la renuncia de Estados Unidos, la en tiempos "hiperpotencia", a sus compromisos y a su propia obra diplomática, animando involuntariamente a China a ejercer una acción más asertiva. Para estos estados no había dudas sobre los objetivos últimos del gobierno de Beijing ni sobre la necesidad de contar con el compromiso estadounidense en su contención[3]. Desde entonces han alimentado, en la medida de sus posibilidades, la comprensión de la amenaza china entre las élites de Washington, pero está lejos de su área de influencia dotar a la política exterior de Estados Unidos de la coherencia estratégica y la constancia para lograr un cierto nivel de efectividad.

La Administración Biden proclamará su compromiso con el orden liberal, como ya hizo la presidida por Obama, de la que será directa continuadora. Pero de poco valen pronunciamientos de ese tipo si no van acompañados de acciones, tanto diplomáticas como defensivas, que refuercen la confianza perdida y puedan ejercer un efecto disuasorio en los gobernantes chinos. Existe una contradicción de fondo entre retraimiento y liderazgo regional. Una contradicción que se acrecienta ante las divisiones en el Capitolio sobre cómo desarrollar esa política. El contraste entre la coherencia estratégica china y las indecisiones norteamericanas genera una profunda desazón en los baluartes del orden liberal en la región.

FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA ESTADOUNIDENSE

Es mucha la literatura publicada estos últimos años tanto sobre la naturaleza de la amenaza china como sobre los medios para contenerla y reconducir la situación. Obras editadas en Estados Unidos, Europa y los estados del área Índico-Pacífico presentan posiciones que distan de ser iguales. En términos generales podemos apuntar a tres líneas de acción para tratar de resolver la situación de crisis actual, dando paso a un entorno nuevo capaz de garantizar la seguridad regional durante los próximos años.

En el ámbito diplomático la diplomacia norteamericana tiene que ser sensible a la exigencia china de ser tratada como una gran potencia, con la que hay que dialogar sobre la gestión de muchos de los problemas que caracterizan la agenda internacional. Es justo reconocer que en los últimos años China ha ido dando pasos en la dirección de un mayor compromiso en la resolución conjunta de ciertas crisis. Han sido pasos limitados, pero suponían el ir abandonando su postura tradicional de no intervención. El orgullo chino sigue herido por las injerencias japonesas y occidentales, que aceleraron la quiebra del Imperio. El espíritu nacionalista está vivo en la nación que se siente más importante que ninguna otra. Las críticas occidentales lo alimentan, complicando la situación.

Al mismo tiempo Estados Unidos debe dejar atrás el discurso de "America first", útil en el debate nacional pero incompatible con la condición de superpotencia garante del orden liberal. Este se edificó sobre un conjunto de alianzas y acuerdos, sobre una red de compromisos mutuos, en muchos casos de carácter regional, que se canalizaban a través de organizaciones de distinta naturaleza. Toda esa red pivotaba en torno al indiscutible liderazgo estadounidense. Tanto en Europa como en el Extremo Oriente Estados Unidos tiene que revitalizar las viejas alianzas para juntos adaptar a los nuevos tiempos las instituciones y acuerdos sobre los que descansa el orden internacional. Con ello se recuperará cierta confianza entre los amigos y se podrá actuar con mayor eficacia a la hora de reconducir ciertos comportamientos chinos. Una de las cualidades más efectivas de esas alianzas ha sido, durante décadas, establecer qué es lo correcto e incorrecto en la escena internacional. Una escena definida a partir del derecho. En un mundo profundamente globalizado, un discurso claro y bien fundamentado sobre lo aceptable y lo no aceptable en la relación entre naciones es importante. Hay todo un reto de diplomacia pública por afrontar y sólo podrá hacerse desde instituciones legítimas que cuenten con el respaldo de estados sometidos al imperio de la ley. Un frente democrático que respete a China pero que no dude en denunciar acciones contrarias al derecho internacional es imprescindible para contener las ambiciones hegemónicas del Imperio del Centro.

No puede haber vencedores en una guerra comercial con China. No es cierto que nos encontremos ante un juego de suma cero. En las próximas décadas, caracterizadas por el desarrollo de la IV Revolución Industrial, Estados Unidos y China continuarán siendo las potencias económicas y comerciales de referencia. Más aún, es posible que aumenten la distancia con otros actores. El riesgo de que Europa, ensimismada en sus problemas internos, no sea capaz de sumarse a este proceso es alto y Japón no tiene masa crítica para poder establecer una relación de rivalidad. Por propio interés, China y Estados Unidos necesitan entenderse y ambos países lo saben. Para las potencias occidentales resulta inaceptable la protección del mercado interior chino y la sistemática violación de los derechos de propiedad a través de distintos medios. Ese necesario entendimiento será más fácil lograrlo en un foro internacional, como la Organización Mundial del Comercio, contando con un firme apoyo de las naciones más industrializadas y en torno a un marco jurídico comprensible. Sólo así China podrá concluir que le compensa abandonar determinados comportamientos para poder acceder a los grandes mercados. Sin una posición común del bloque formado por las potencias democráticas, tal como ocurre en nuestros días, resultará difícilmente viable lograr esas concesiones, pues China dispondrá de un amplio margen de negocio y bazas para alimentar la división entre dichas potencias. De nuevo la reconstrucción del sistema de alianzas forjado tras la II Guerra Mundial resulta capital para superar la actual crisis comercial.

POR PROPIO INTERÉS, CHINA Y ESTADOS UNIDOS NECESITAN ENTENDERSE Y AMBOS PAÍSES LO SABEN. PARA LAS POTENCIAS OCCIDENTALES RESULTA INACEPTABLE LA PROTECCIÓN DEL MERCADO INTERIOR CHINO Y LA SISTEMÁTICA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD A TRAVÉS DE DISTINTOS MEDIOS.

Lo relativo a los ámbitos de seguridad y defensa resulta de más difícil gestión y mayor riesgo. Para China la presencia de Estados Unidos en la región es un hecho inaceptable. Su giro al Pacífico, proclamado en su día por el presidente Obama, fue considerado una agresión por parte de Beijing. Desde su punto de vista, el Pacífico Occidental es su espacio de proyección natural, del que no forma parte Estados Unidos, cuya presencia sólo puede ser entendida como un intento de extender su influencia en un entorno ajeno y en contra de los legítimos intereses de China. Al mismo tiempo, la incongruencia entre el discurso público y la disposición a asumir responsabilidades pareció confirmar la idea de que Occidente se encontraba en claro declive. China aprovechó la circunstancia para avanzar en

la consecución de sus objetivos. Revertir esta impresión no va a resultar fácil, más aún teniendo en cuenta la continuidad de los cuadros que sirvieron en la Administración Obama en el equipo que está formando el presidente electo. China se siente fuerte, no cree que Estados Unidos, bajo la presidencia de Biden, vaya a ser capaz de asumir los riesgos de tratar de contener su expansionismo. Más aún, consideran que deben aprovechar este tiempo de desconcierto estratégico de Washington para consolidar posiciones.

Si Estados Unidos quiere recuperar el papel que tuvo en la región el primer paso debería ser reconstruir sus redes de alianzas y acuerdos. Por encima de todo, es una cuestión de confianza y credibilidad. Va más allá de declaraciones y viajes oficiales. Su problema es que esos países hacen una lectura semejante a la realizada por el gobierno chino. No dudan de las intenciones, pero sí de la voluntad y consistencia de esas políticas. Ellos necesitan a Estados Unidos, no hay una alternativa regional, por mucho que hayan mejorado las relaciones entre India, Japón y Australia. Ese es el activo sobre el que la diplomacia estadounidense debe tratar de fortalecer su presencia regional, generando una disuasión suficiente para contener el hegemonismo chino. La suma de capacidades desplegadas y de acuerdos bilaterales con estados de la región podría revertir la situación actual, despertando en Beijing dudas razonables sobre el compromiso de Estados Unidos en la región. La disuasión se fundamenta en la valoración de costes, en si compensa o no una acción o política a la vista del coste previsible. La debilidad norteamericana y la orfandad de sus aliados y amigos en la región animan al gobierno de Beijing a nuevas presiones sobre sus estados vecinos. Por el contrario, una disuasión efectiva permitiría dar paso a acuerdos sobre cabezas nucleares, misiles y aquellas otras capacidades que se consideraran oportunas para garantizar la estabilidad general[4].

En este sentido cabe interpretar la iniciativa diplomática norteamericana, consciente del deterioro de su autoridad y de la creciente asertividad china:

"The United States is strengthening and deepening partnerships with countries that share our values. Our alliances with Australia, Japan, the Republic of Korea, the Philippines, and Thailand have helped sustain peace and security for generations. ASEAN sits at the geographical center of the Indo-Pacific and is central to our vision. Our strategic partnership with India, a fellow democracy of 1.3 billion people that shares our vision for the Indo-Pacific, is reaching new heights. We are joining with the Mekong states, Pacific Island countries, South Asian nations, Taiwan, and many others to face emerging challenges. In September 2019, the first ministerial-level meeting of the United States, Australia, India, and Japan at the Quadrilateral Consultations marked a new milestone for our diplomatic engagement in the region" [5].

La publicación del documento *Free and Open Pacific*, en noviembre de 2019, venía a poner de manifiesto la paradójica situación de cómo el giro al Pacífico había devenido en una pérdida de autoridad y confianza en Estados Unidos por parte de sus amigos y aliados, fundamento del orden liberal en la región. El documento es un excelente resumen de lo hecho y de lo por hacer, pero que deja abierta la incógnita del grado real de compromiso por parte del Capitolio.

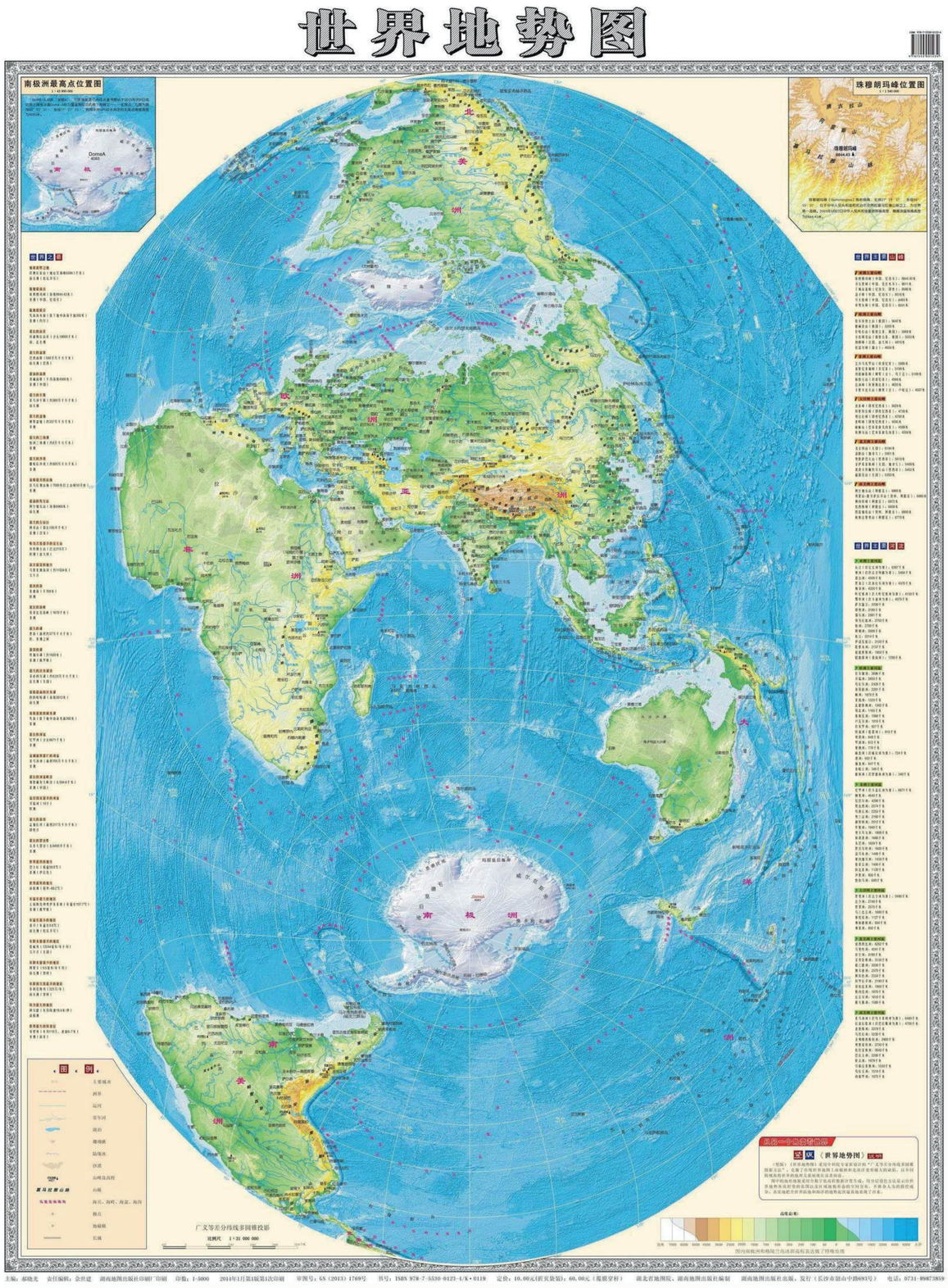
Las dudas sobre la consistencia del compromiso estadounidense coinciden con un replanteamiento del enfoque regional. Si estamos entrando en una nueva época convendría revisar enfoques que se fundamentan en realidades superadas por el paso del tiempo. La globalización es una realidad, que fue asumida como hecho político relevante por la Administración Clinton. En un entorno global las democracias occidentales están presentes en la región y deben asumir su cuota de responsabilidad en la gestión de su agenda. Más allá de la presencia física de británicos y franceses, los europeos deben entender que la política hacia China no debería fragmentarse, sino coordinarse entre los defensores del orden liberal[6]. Para ello es conveniente que la Alianza Atlántica avance en su reflexión al respecto, reflexión que viene de atrás[7], y que la iniciativa británica de crear una alianza de democracias[8] vaya tomando forma. Nacida en un entorno claramente anglosajón, tiene su origen en la escuela neoconservadora, durante las administraciones Clinton y Bush, como reacción ante los retos que planteaba la globalización. Su fundamento doctrinal lo podemos encontrar en el Tratado del Atlántico Norte y en la obra diplomática de la Administración Truman. Al D10 se han incorporado los miembros del QUAD (*The Quadrilateral Security Dialogue*) (Estados Unidos, India, Japón y Australia) más Nueva Zelanda y Corea del Sur.

SI ESTADOS UNIDOS QUIERE RECUPERAR EL PAPEL QUE TUVO EN LA REGIÓN EL PRIMER PASO DEBERÍA SER RECONSTRUIR SUS REDES DE ALIANZAS Y ACUERDOS. POR ENCIMA DE TODO, ES UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y CREDIBILIDAD. VA MÁS ALLÁ DE DECLARACIONES Y VIAJES OFICIALES.

AUSTRALIA Y SUS COMPLEJAS RELACIONES CON CHINA

Apenas veintiséis millones de habitantes ocupan una gigantesca extensión de cerca de ocho millones de kilómetros cuadrados. Situados al sur de Indonesia y Papúa Nueva Guinea, los australianos han sido considerados por sus vecinos del área Índico-Pacífico como una colonia de Occidente, un punto de apoyo para el ejercicio de su influencia en la región. De hecho, Australia siempre ha mantenido una estrecha conexión con Europa y Estados Unidos. Están, pero no son auténticos asiáticos. Al mismo tiempo Australia es un modelo de gobernanza, justicia social, desarrollo económico y pluralidad. Lo es para todo el planeta, no sólo para sus vecinos. Estas circunstancias convierten al país en objeto de especial interés para la diplomacia china.

Por obvias razones geográficas Australia sentía una fuerte atrac-



China no asume el concepto de Indo-Pacífico, pero ha autorizado este mapa vertical de Hao Xiaoguang, en el que el Índico, y no China, está en medio

Selfie del premier australiano Malcolm Turnbull en la cumbre APEC-2017
[US Gov)

OBLIGADOS A REPENSAR SU ROL EN EL MUNDO, LOS BRITÁNICOS PROPONÍAN UN D10, QUE SUPONÍA INCORPORAR A LOS SIETE ORIGINALES DEL G7 (ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, CANADÁ, FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA Y JAPÓN) TRES POTENCIAS ASIÁTICAS (INDIA, AUSTRALIA Y COREA DEL SUR).

ción por el gigantesco mercado chino, donde su industria y sector servicios podían encontrar un formidable campo de expansión. En términos económicos la relación fue mutuamente beneficiosa durante varias décadas. Sin embargo, a partir de 2014 las autoridades australianas comenzaron a alarmarse ante el crecimiento del gasto en defensa chino, la trasformación de su Armada y, muy especialmente, la ocupación de islas en el Mar de la China Meridional, que se fueron trasformando en bases militares. Australia asumía que China había entrado en un nuevo período de su historia, tratando de ejercer un poder hegemónico que implicaba el control de vías de comunicación esenciales. En paralelo, las autoridades australianas detectaron la injerencia china en asuntos internos, mediante la compra de voluntades, espionaje y acciones cibernéticas. Poco a poco la percepción australiana sobre sus relaciones con China fue cambiando, hasta llegar a considerar al Imperio del Centro como una amenaza[9].

La asimetría entre las partes convertía en absurda una estrategia de contención estrictamente nacional. De manera gradual pero decidida el gobierno australiano buscó el respaldo internacional:

"Our best hope to push back against CCP coercion is to internationalise the problem, as has happened with 5G, persuading friends and allies that they will be bullied too if we don't collectively say to China that their greatness can't be built on a foundation of contemptuous behaviour" [10].

Australia exigió una investigación a fondo sobre el papel jugado por el gobierno chino en el origen de la pandemia por la COVID-19 y no dudó en sumarse a la propuesta estadounidense de renunciar a la compra de productos de Huawei para el desarrollo de redes de quinta generación. Ambas acciones molestaron en Beijing y se sumaron a la preocupación china por el interés australiano en dar cobijo a capacidades militares norteamericanas.

Las presiones diplomáticas australianas sobre Estados Unidos y el Reino Unido fueron calando al tiempo que sus intereses convergían con otros procesos diplomáticos. El Reino Unido había decidido abandonar la Unión Europea, lo que le obligaba a repensar su papel en el mundo desde distintos puntos de vista. En el marco de esta búsqueda de un rol y como demostración de su experiencia y capacidad en asuntos internacionales planteó una iniciativa tan inteligente como oportuna. En 2020 se filtró la información de que el Foreign Office había propuesto a los miembros del G7 su conversión en una alianza de democracias. El Grupo de los 7 fue una de las primeras reacciones al declive del Consejo de Seguridad Nacional de Naciones Unidas, tanto por lo anacrónico de su composición como por el estéril mecanismo del veto, que acababa forzando a actuaciones fuera del Consejo para resolver situaciones críticas. El G7 era un directorio, lo que ahora hemos dado en llamar "grupo de contacto", con vocación de permanencia que reunía a las economías más desarrolladas. Todas ellas eran democracias. Se consideró la inclusión de Rusia, pero su comportamiento internacional llevó a su exclusión. Con el paso del tiempo se creó un segundo grupo, el G20, ya con presencia de potencias no democráticas, pero con mayor capacidad para llegar a acuerdos de carácter económico. El G7 perdía densidad política. La idea británica suponía incorporar a los siete originales –Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia y Japón– tres potencias asiáticas –India, Australia y Corea del Sur–. El D10 fue acogido con entusiasmo por la Administración Trump, que lo convirtió en uno de los ejes de su diplomacia, retomando viejos debates, a los que nos hemos referido con anterioridad, sobre la necesidad de una OTAN global, de que Europa se incorporara al escenario asiático participando de una estrategia conjunta sobre China[11].

Las tesis de la diplomacia australiana ganaban audiencia en las cancillerías occidentales, en los institutos de investigación y entre la comunidad académica. Todo ello la convertía en un objetivo preferente para China. Australia ha sufrido fuertes ataques cibernéticos que el gobierno no ha dudado en atribuir a China. Actos que cohesionan a la población australiana en torno a sus nuevos principios estratégicos[12], pero que, sobre todo, son un aviso al resto de las naciones sobre el coste que puede tener cuestionar la hegemonía china en la región.

Australia avanza en la mejora de sus relaciones bilaterales con otras potencias regionales preocupadas por la nueva política china, revisa los fundamentos de su estrategia nacional y su política de defensa, trata de atraer a su territorio capacidades militares norteamericanas... convencida de que estamos en un nuevo período de la historia todavía carente de unos principios garantes de un cierto orden. China es su problema y lo continuará siendo durante mucho tiempo. La reconstrucción de la 1ª Flota de los Estados Unidos, disuelta desde 1973, es una gran noticia. Australia quiere consolidar este vínculo garantizando puertos donde pueda recogerse. Si no ha habido forma de encontrar una vía de entendimiento con China, que no implique cierto nivel de vasallaje, un D10 liderado por Estados Unidos es la mejor alternativa, a la espera de un mayor compromiso de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica.

Sin embargo, la mejor alternativa no tiene porqué ser buena. Australia va a pagar un alto precio en términos económicos y de seguridad por haberse posicionado claramente en contra de China. Confía en Estados Unidos, lo que puede resultar muy arriesgado cuando el consenso de referencia en el Capitolio es el retraimiento. Una cosa es el discurso oficial con los estados de la región y otra el grado de compromiso asumible. La llegada de una nueva Administración exige paciencia antes de avanzar en el análisis. El D10 es un paso importante en el camino hacia políticas globales, pero ¿es previsible que los estados europeos den ese paso precisamente para contener a China? ¿Es esa una posición que Alemania, una potencia exportadora de alta ingeniería, podría asumir? Estamos en el principio de un cambio estratégico. La opción seguida por Australia es coherente. El tiempo nos dirá si también es acertada ●

AUSTRALIA VA A PAGAR UN ALTO PRECIO EN TÉRMINOS ECONÓMICOS Y DE SEGURIDAD POR HABERSE POSICIONADO CLARAMENTE EN CONTRA DE CHINA.

NOTAS

1 WEISBRODE, Kenneth "China y Estados Unidos, ni socios ni rivales" en China, poder y fragilidad. La Vanguardia Dossier nº 40 (Julio-Septiembre 2011) Pág.63
2 POMPEO, Michael R. "Communist China and the Free World's Future". Speech. The Richard Nixon Presidential Library and Museum. July 23, 2020.
3 Para una síntesis de los medios de la diplomacia china en su relación con otros estados consultar HANSON, Fergus; CURREY, Emilia y BEATTIE, Tracey "The Chinese Communist Party's coercive diplomacy". Policy Brief Report nº 36/2020.
4 Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. Department of Defense. June 1, 2019
5 FREE AND OPEN INDO-PACIFIC. Advancing a Shared Vision. Department of State. November 4, 2019. Pag. 6.
6 STEPHENS, Philip "Three compass points for an EU-China policy" Financial Times, June 4, 2020.
7 AVDALIANI, Emil "China's Effect: A Global NATO" BESA Center Perspectives Paper No. 1,684, August 10, 2020.
8 BISCOP, Sven An Alliance of Democracies: with the US or for the US? Egmont Institute. July 7, 2020.
9 JENNINGS, Peter "Australia's options for pushing back against Beijing" The Strategist December 5, 2020 Pag. 2.
10 JENNINGS Op cit. Pag. 3.
11 ROGERS, James "Time for the D10 to replace the G7?" The Strategist. June 16, 2020.
12 KITNEY, Geoff "Australia's Strategic Shift to the United States Infuriates China" Strategic Europe. June 23, 2020.