

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN LA ERA TRUMP: EL ARTE DE LA NEGOCIACIÓN FRENTE AL ARTE DE LA GUERRA

Gracia ABAD QUINTANAL*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN ASIA-PACÍFICO.—2. LAS RELACIONES CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.—2.1. El periodo Obama y el retorno a Asia.—2.2. La Administración Trump: el arte de la negociación frente al arte de la guerra.—3. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN: EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN ASIA-PACÍFICO

1. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha mantenido su implicación en Asia-Pacífico como forma de asegurarse de que el equilibrio de poder existente en ella era coherente con sus propios intereses, de que mantenía una serie de socios interesantes en términos de comercio e inversiones y de que tenía la posibilidad de promover en la zona sus valores, empezando por los derechos humanos y la democracia.

2. Si, pese a ser un actor extrarregional, ha podido mantener una fuerte presencia ha sido porque esta era beneficiosa también para la mayoría de los Estados de la zona, incluidas las potencias. Y es que Estados Unidos es la cabeza de toda una red de alianzas¹ —el conocido como sistema de centro y radios o Sistema de San Francisco—² con un buen número de Estados en Asia³, que ha permitido durante siete décadas el mantenimiento de la seguridad y estabilidad en la región.

* Profesora Agregada de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Nebrija (gabad@nebrija.es).

¹ Véase WALT, S., *The Origins of Alliance*, Ithaca y London, Cornell University Press, 1987.

² KIM, S., «The Evolving Asian System», en SHAMBAUGH, D. y YAHUDA, M., *International Relations of Asia*, Plymouth, Rowman and Littlefield, 2008, pp. 47-48.

³ IKEMBERRY, J., «American hegemony and East Asian Order», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 58, 2004, núm. 3, pp. 353-367.

3. Sin embargo, en el contexto actual, a la vista de los cambios que vive la zona, en particular, el ascenso de la República Popular China⁴ y de la posibilidad de que esta dispute la hegemonía —regional y, en su caso, global— a los propios Estados Unidos, así como de los conflictos existentes en la región entre los que cabe destacar sin duda alguna el existente con Corea del Norte, el del Mar del Sur de China y el del Mar del Este de China, parece cuando menos necesario reflexionar acerca de las probabilidades de que Washington quiera y pueda seguir jugando un papel de estabilizador externo en la región. De modo especial, cabe cuestionar las posibilidades de que siga funcionando el sistema de «doble reaseguro» en virtud del cual la presencia estadounidense en Asia Oriental y, en concreto, su alianza con Japón, aliviaban los temores de este último tanto respecto de una posible amenaza china como frente a otros desafíos a su seguridad evitando, al propio tiempo, que en respuesta a tales temores Tokio optara por la ruptura de su constitución pacifista⁵ y la militarización, una preocupación que desde siempre han mantenido los restantes Estados asiáticos, empezando por la propia China⁶.

2. LAS RELACIONES CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

4. El problema es que, como mencionábamos más arriba, una cuestión clave en lo que hace a la presencia estadounidense en Asia es la relación con la República Popular China. Esta —inexistente hasta 1972 y razonablemente constructiva después, aunque fuera por interés de ambos—⁷ ha sido un elemento de primer orden en el conjunto de la aproximación de Estados Unidos a Asia.

5. Sin embargo, a medida que se va produciendo el ascenso de la República Popular China, sus intereses y los de los Estados Unidos empezarán a entrar en competencia y, en algún caso, en conflicto. Con ello empezaron los temores, los recelos y la articulación de mensajes en la línea de lo que pronto se da en llamar la «amenaza china». Mientras, al mismo tiempo, desde Beijing se hace un esfuerzo consciente para desacreditar ese tipo de narrativas, mientras se trata de fomentar otras que hagan referencia al «desarrollo armonioso».

6. Y es que, si bien puede ser discutible si ha podido tener sentido considerar a China como un Estado revisionista, de lo que no hay duda es de que tanto la evolución de sus capacidades como la de sus comportamien-

⁴ GOLDSTEIN, A., «China's real and present danger», *Foreign Affairs*, vol. 92, 2013, núm. 5, pp. 136-144.

⁵ La actual Constitución japonesa, que limita notablemente las posibilidades niponas en términos militares, es en buena medida el resultado de una imposición por parte de los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Todo ello explica el movimiento en favor de la reforma de la Constitución que, desde su aprobación y cada vez con más fuerza, ha vivido Japón.

⁶ ABAD, G., «¿Doble reaseguro o doble inestabilidad?: El papel de EEUU en Asia y el Conflicto por las islas Senkaku/Diaoyu», *UNISCI Journal*, 2016, núm. 41, pp. 235-245.

⁷ IRWIN, N., «How Trump Can Improve the Messy U.S.-Chinese Economic Relationship», *The New York Times*, <http://www.nytimes.com>, 6 de abril de 2017 (consultada el 24 de abril de 2017).

tos, marcada por una creciente asertividad, han obligado a Estados Unidos a prestar cada vez más atención a China y desarrollar una aproximación cada vez más cuidada en la que se van a combinar la contención y el *engagement*, aunque, eso sí, en diferentes proporciones en función tanto de las circunstancias como del inquilino de la Casa Blanca.

7. Al respecto cabe decir que la primera Administración en pronunciarse abiertamente acerca de esta cuestión fue la de George W. Bush, que no dudaría en decir que era necesario considerar a China ya no como un «socio estratégico», sino como un «competidor estratégico». Con todo, la menor implicación y presencia de Washington en Asia en esos años, ocupado como estaba en otros asuntos —fundamentalmente la guerra al terrorismo y, en cierto modo relacionadas con ella, las guerras en Afganistán e Irak—, hicieron que ni la relación tuviera mucho protagonismo ni hubiera demasiadas oportunidades para que las tensiones, recelos y choques de intereses se hicieran patentes.

2.1. El periodo Obama y el retorno a Asia

8. La voluntad de la Administración Obama de volver a intensificar la presencia de Estados Unidos⁸ en Asia⁹, unida a una China cada vez más activa y segura de sí misma fueron elementos suficientes para que las tensiones fueran aumentando.

9. Así, por un lado es comprensible que los desarrollos militares chinos¹⁰, posibles gracias a que el presupuesto de defensa chino se ha incrementado hasta convertirse en el segundo mayor del mundo y que incluyen la adquisición de capacidades tales como aviones de combate, portaviones, submarinos de ataque, misiles anti-barco, misiles de ataque y otros sistemas difícilmente justificables en base a la necesidad de proteger sus intereses comerciales frente a la piratería o el terrorismo, como han argumentado los líderes chinos, y que, en cambio parecen bastante más orientados a una estrategia de denegación de área o denegación de acceso frente a Estados Unidos¹¹ hagan recelar a este último.

10. Sin embargo, también lo es que el movimiento de *pivot* anunciado en noviembre de 2011 o, en su denominación posterior, *rebalancing*¹² —cambio este orientado a relajar los temores que el concepto pudiera generar en Bei-

⁸ Como su predecesora, la Administración Bush, la Administración Obama insiste en la importancia de recordar que Estados Unidos es también «una nación del Pacífico». COSSA, R. y GLOSSERMAN, B., «Its not (all) about China», *PacNet*, núm. 7, 30 de enero de 2012.

⁹ Véase ABAD, G., «Asia: ¿Nuevo centro de gravedad de la Política de Estados Unidos?», en PRIEGO, A. (ed.) *Política Exterior de los Estados Unidos*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2015, pp. 117-128.

¹⁰ LIFF, A. P. e IKENBERRY, G. J., «Racing toward Tragedy?», *International Security*, vol. 39, 2010, núm. 2, pp. 52-91.

¹¹ ABAD, G., «La Política Exterior y de Seguridad China o la Búsqueda del Poder Integral», *Atenea*, vol. 5, 2012, núm. 37, pp. 12-18. Véase también ABAD, G., «De la Revolución en Asuntos Militares a la carrera de armamentos en Asia-Pacífico», *Documento de Opinión*, 17/2017, IEEEE, 17 de febrero de 2017.

¹² XIANG, L., «China and the Pivot», *Survival*, vol. 45, 2012, núm. 5, pp. 113-128.

jing—, incomodara a los líderes chinos¹³, por mucho que Estados Unidos se apresurara a afirmar que el *pivot* no estaba planteado contra ningún Estado determinado¹⁴.

11. En realidad, no es extraño que la República Popular, que hace mucho recela de lo que considera movimientos de Estados Unidos para rodear y contener a China e impedir su ascenso¹⁵, se sintiera insegura ante semejante refuerzo de la presencia estadounidense en la que considera —con más o menos justificación— «su región». Por otra parte, aunque en ese mismo sentido, los líderes chinos no pueden disimular su ansiedad ante lo que percibe como injerencias de Estados Unidos en los asuntos regionales y/o intentos de la potencia americana de generar crisis y conflictos en la zona con el fin de debilitar a la propia China¹⁶, conflictos que, en buena medida, podrían verse simplemente como la consecuencia natural del comportamiento cada vez más asertivo de una potencia en ascenso como es la República Popular¹⁷.

2.2. La Administración Trump: el arte de la negociación frente al arte de la guerra

12. El que acabamos de analizar es el contexto en el que se llega en Estados Unidos a las elecciones de noviembre de 2016, que enfrentaron a la que fuera secretaria de Estado con el Presidente Obama y, en buena medida artífice y protagonista del movimiento de *pivot/rebalance* hacia Asia, Hillary Clinton, candidata del Partido Demócrata, y Donald Trump, candidato del Partido Demócrata, quien finalmente sería elegido presidente.

13. Es importante referirnos a las elecciones por tres razones:

— Porque tanto la política seguida por la Administración saliente como la que se debe desarrollar en el futuro en relación a la República Popular tiene siempre una presencia destacada en las campañas electorales estadounidenses¹⁸.

— Por la ambigüedad y las contradicciones del discurso de Donald Trump durante la campaña electoral.

— Porque ha sido un ámbito donde se han puesto de manifiesto, si se quiere con especial claridad, las contradicciones entre la retórica del candidato Donald Trump y las acciones acometidas por el Presidente Trump tras su elección.

¹³ NATHAN, A. J. y SCOBELL, A., «How China Sees America», *Foreign Affairs*, vol. 19, 2012, núm. 5, pp. 32-47.

¹⁴ LIAO, K., «The Pentagon and the Pivot», *Survival*, vol. 55, 2013, núm. 13, pp. 95-114.

¹⁵ RATNER, E., «Rebalancing to Asia with an Insecure China», *The Washington Quarterly*, vol. 36, 2013, núm. 2, pp. 21-38, p. 25.

¹⁶ ROSS, R., «The Problem with the Pivot», *Foreign Affairs*, vol. 19, 2012, núm. 6, pp. 70-82.

¹⁷ MESTRE, J., «Estados Unidos, China y la Lucha por la Supremacía», *Documento de Opinión*, IIEE, 65/2013, 16 de julio de 2013, p. 3.

¹⁸ YOUFA, L., «The Future of US-China Relations under President Trump», *The Diplomat*, 18 de enero de 2017, <http://thediplomat.com> (consultado el 24 de abril de 2017).

14. Pues bien, los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos no defraudaron y, efectivamente, hubo espacio para Asia en el contexto de la campaña electoral. En concreto, el candidato republicano, Donald Trump, en línea con lo que cabía esperar trató de marcar distancias con la aproximación del partido demócrata y su predecesor el Presidente Obama y, con ello, de la Secretaría de Estado saliente y candidata Hillary Clinton a las relaciones con la República Popular China.

15. Ese esfuerzo por diferenciarse se tradujo en buena medida en una retórica durísima donde se criticaba sin ambages el comportamiento de la que llamaba «*bad China*»¹⁹ tanto en materia económica como de seguridad, se insistía en que lesionaba o entraba en contradicción con los intereses estadounidenses y se advertía de la disposición del candidato a no tolerarlo en caso de ocupar finalmente el sillón presidencial; pero también en un discurso plagado de contradicciones, pues si por una parte y, en línea con un aislacionismo también anunciado en campaña respecto de otras cuestiones y otras áreas geográficas, se daba a entender la voluntad de reducir el grado de implicación de los Estados Unidos en Asia, empezando por la retirada del Tratado Trans-Pacífico, por otra se exhibía una clara voluntad de mantener el papel y la implicación de Estados Unidos en la región y se amenazaba con una postura inflexible respecto de las pretensiones chinas independientemente incluso de que ello pudiera acabar por llevar a una escalada.

16. En ese sentido, el candidato Trump no dudaría en acusar a China de manipular el valor de su divisa para favorecer a sus propias empresas frente a la competencia de las de otros Estados —incluidas las estadounidenses—²⁰, anunciaría su voluntad de revisar la política de «una China»²¹ y acusaría a China de estar «construyendo una fortaleza en el mar del Sur de China».

17. Posteriormente, una vez celebradas las elecciones, pese a que se mantiene inicialmente la dureza en el discurso estadounidense —Steve Bannon, asesor del presidente durante unas semanas, llegaría a decir que el conflicto con la República Popular sería inevitable en un horizonte de diez años— las dudas generadas por la ambivalencia de los discursos del candidato Trump han ido disipándose poco a poco, al mismo ritmo que se van haciendo evidentes las contradicciones entre los planteamientos de aquel y el ya Presidente Donald Trump. Así, si el viaje a Asia del Secretario de Defensa, Jon Mattis, sirvió para indicar desde un primer momento, especialmente a los aliados de Estados Unidos en la región, que Washington iba a seguir implicado en ella²², en el caso de China y en lo que hace a las contradicciones que men-

¹⁹ PHILLIPS, T., «Donald Trump and China on dangerous collision course, say experts», *The Guardian*, 7 de febrero de 2017, <http://www.theguardian.com> (consultado el 24 de abril de 2017).

²⁰ IRWIN, N., *op. cit.*, nota 7.

²¹ La política de «una China» o el reconocimiento de que Taiwán forma parte integral de China es considerado habitualmente por el gobierno chino como un prerrequisito para el mantenimiento de relaciones diplomáticas con cualquier otro Estado. YOUFA, L., *op. cit.*, nota 18.

²² POMFRET, J., «How Trump could put the US China relations on the right track», *The Washington Post*, 6 de febrero de 2017, <http://www.washingtonpost.com> (consultado el 24 de abril de 2017).

cionábamos el mejor ejemplo es la posición respecto de la política de «una China» que, solo unos días después de ser elegido y, frente a lo que, como comentábamos más arriba había dicho durante la campaña, ha aceptado respetar quedando con ello, al entender de algunos autores, en una posición de debilidad frente a la República Popular²³.

18. Unas contradicciones que el propio Presidente Trump no considera tales, sino un elemento central de un estilo personal de negociación, basado en establecer unas exigencias mucho más allá de lo razonable en un primer momento con el fin de tener margen para hacer concesiones, estilo del que se precia²⁴ y que considera que le permite alcanzar acuerdos muy favorables²⁵.

19. Un estilo negociador al servicio de su proyecto de «America First» que posiblemente tenga en la República Popular China, su ascenso y sus posibles ambiciones hegemónicas, uno de los test de eficacia más importantes. En concreto, Estados Unidos deberá hacer frente a las diferencias en materia comercial y financiera con China, a los desacuerdos relativos a la gestión del problema de la Península Coreana y a las disputas territoriales existentes el Mar del Este de China y, sobre todo, en el Mar del Sur de China.

20. Con respecto a las tensiones existentes en materia económica y financiera, en principio y, transcurridos solo unos meses de la toma de posesión del Presidente Trump, cabe esperar que no vayan más allá del punto en el que están²⁶. Por otra parte o, en relación con ello, hay que decir que en este ámbito Estados Unidos sí ha dado un paso de gran trascendencia en el sentido de reducir su implicación en Asia-Pacífico: la retirada del Tratado Transpacífico que, más allá de sus consecuencias en términos económicos y de competitividad para Estados Unidos, va a dejar un espacio de actuación mucho mayor a la República Popular China²⁷.

21. Cuestión bien distinta son los problemas de seguridad. La reducción o desaparición de la presencia de Estados Unidos en la región no solo no sería aceptable para sus aliados en ella, empezando por Japón o Corea del Sur, sino que pondría en peligro la estabilidad de la región —a la que como hemos dicho más arriba ha contribuido durante décadas— y debilitaría el peso global de los Estados Unidos²⁸.

22. En ese sentido, es evidente que tanto el mantenimiento de su presencia en la región como el desarrollo de una estrategia que le permita limitar

²³ FUCHS, M., «Trump's China Policy is a Paper Tiger», *Foreign Policy*, 22 de febrero de 2017, <http://foreignpolicy.com> (consultado el 24 de abril de 2017).

²⁴ Donald Trump tituló en 1987 su libro de memorias «The Art of the Deal». EDEL, C. y RAPP-HOOPER, M., «Trump's Bad Deal with China», *Politico*, 4 de abril de 2017, <http://www.politico.com> (consultado el 24 de abril de 2017).

²⁵ IRWIN, N., *op. cit.*, nota 7.

²⁶ DINGLI, S., «The Future off China-US Relations in the Trump Era», *The Diplomat*, 4 de febrero de 2017, <http://thediplomat.com> (consultado el 24 de abril de 2017).

²⁷ MARSTON, H., «Forecasting U.S.-Asia Relations under Trump», *Order from Chaos*, Brookings Institution, 10 de abril de 2017, <http://www.brookings.edu> (consultado el 24 de abril de 2017).

²⁸ *Ibid.*

el incremento del poder chino son elementos de la lucha de ambas potencias por la hegemonía no ya regional, sino global. Es desde esta perspectiva desde la que se debe interpretar la negativa de la Administración Trump a permitir que Beijing siga afianzando su control sobre el Mar del Sur de China y las islas que están en él²⁹ y tratando de incrementarlo sobre el Mar del Este de China.

23. Del mismo modo, partiendo de esta base, también adquiere un significado más profundo el conflicto con Corea del Norte. Si bien tanto Washington como Beijing desean detener los programas de Corea del Norte y una Península Coreana desnuclearizada, ambas potencias discrepan en lo que hace a sus preferencias para la solución última del conflicto. Mientras la República Popular China teme tanto una implosión del régimen que genere inestabilidad en el nordeste de Asia y un flujo de refugiados que, sin duda, le afectarían, tampoco desea un escenario de reunificación que lleve a una Corea aún más fuerte y democrática, precisamente el escenario más ansiado por Estados Unidos³⁰.

3. CONCLUSIONES

24. En la relación entre Estados Unidos y China están presentes cuestiones candentes, complicadas, que llevan décadas, por lo que no cabe esperar de la llegada de un nuevo inquilino a la Casa Blanca ni soluciones repentinas ni tampoco, necesariamente, demasiados problemas «nuevos».

25. Ahora bien, tan evidente como la existencia de intereses divergentes entre las dos potencias es la necesidad de ambos de gestionar esas diferencias, tratando de fomentar el diálogo y la concertación entre ambos de forma que eviten una escalada en la que sus intereses puedan resultar más dañados.

26. Ambas potencias parecen haberlo entendido y si bien no cabe esperar que desaparezcan ni los desacuerdos ni las tensiones, tampoco parecería lógica una escalada que hiciera deteriorarse rápida y gravemente la situación.

27. En cualquier caso y, como decíamos, la tensión no desaparecerá; y es que, en buena medida, hay que considerarla el elemento básico en las estrategias —complementarias por extraño que pueda parecer— desarrolladas desde Washington y Beijing. En efecto, mientras la Administración Trump utiliza la tensión como elemento para extremar sus posiciones en la negociación y luego poder hacer concesiones, para el gobierno chino es una forma de manifestar su actual fortaleza y asertividad sin tener que entrar en un verdadero enfrentamiento. El arte de la negociación y el arte de la guerra.

Palabras clave: Estados Unidos, China, Trump, Asia.

Keywords: United States, China, Trump, Asia.

²⁹ AYSON, R. y PARDESI, M. S., *Why China is outdoing the US in Asia's Coercion contest*, IISS, 3 de abril de 2017, <http://www.iiss.org> (consultado el 21 de abril de 2017).

³⁰ SHAPIRO, J., «The Future of U.S.-China Relations Depends on North Korea», *Real Clear World*, 24 de abril de 2017, <http://www.realclearworld.com> (consultado el 24 de abril de 2017).