

*Leonardo Curzio \**

---

## **El TPP y la hegemonía de los Estados Unidos: el síndrome del declive y el dilema chino <sup>1</sup>**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El fin de la Guerra Fría. III. El cambio de eje. IV. Declive relativo de los Estados Unidos. V. El modelo de integración. VI. El TPP y la nueva proyección de poder. VII. Prospectiva y escenario. VIII. El ascenso de China. IX. Bibliografía.

### **I. Introducción**

En el año 2009 el presidente Barack Obama anunció que los Estados Unidos iniciaban una nueva etapa en su diplomacia comercial y lo hacían reorientando su foco de interés prioritario hacia la cuenca del Pacífico. Para entonces Europa no resentía todavía los impactos más severos de la crisis, pero a lo largo de los primeros años del siglo XXI quedaba claro que la enorme vitalidad de las economías asiáticas requería algo más que una expresión de inquietud por parte de la potencia. Es preciso apuntar que los años anteriores no habían sido de descuido y desidia. Entre los inquilinos de la casa Blanca la sensibilidad por los temas asiáticos (con variaciones por supuesto) no ha desaparecido desde la fallida presidencia de Nixon.

Clinton, en su momento, como gran promotor del proyecto de globalización, impulsó de manera vigorosa el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) que había nacido unos años antes (1989) y que había experimentado sucesivas ampliaciones (China entra en 1991, Mé-

\* Investigador del CISAN- UNAM e investigador visitante del CIDE.

<sup>1</sup> La primera versión de este texto se presentó en el seminario: Acuerdo Transpacífico (TPP): Una visión crítica. Celebrado el 27 de febrero del 2013 en el IJ.UNAM. Agradezco los comentarios de los colegas vertidos en ese foro que me ayudaron a matizar algunos puntos.

xico en 1993 y Rusia en 1998). En 1994 se firmaron los Acuerdos de Bogor (Indonesia) en los que se planteaba que entre 2010 y 2020 el conjunto de países que integran la región, formarían un espacio de libre comercio sin mayores restricciones o consideraciones políticas por la naturaleza de los regímenes políticos que forman parte del mecanismo. En esa misma época los Estados Unidos impulsaban también el TLCAN en América del Norte y el ALCA a todos los países del continente americano. La ideología del libre comercio se exportaba como el elemento cohesionador de la integración supranacional, mientras en Europa se pugnaba por otro modelo de integración con componentes suplementarios, pero ese es otro tema.

El discurso dominante de los Estados Unidos estaba totalmente centrado en la idea de que el libre comercio iba a engendrar efectos benéficos para la comunidad internacional y seguía impregnado del optimismo que el desplome del comunismo había provocado en la potencia. El proyecto de un nuevo orden mundial, basado en la interdependencia comercial, alentaba a esos grandes diseños de naturaleza comercial. La idea de grandes bloques abiertos al libre comercio estimulaba la creencia de que nos dirigíamos a un mundo panglosianamente estable. La realidad, por supuesto, avanzó por derroteros muy distintos y el optimismo americano se fue matizando por una combinación de tres factores:

- Los intereses comerciales de las distintas naciones no se diluyeron totalmente y las resistencias políticas a un mundo totalmente abierto se fortalecían y tampoco generaban esos proyectos el entusiasmo que sus promotores suponían.
- El libre comercio no consiste solamente en vender los propios productos en otros mercados, también implica que los otros puedan ser más eficientes en muchos sectores y el propio mercado interno se vea crecientemente ocupado por productos de otros países más competitivos. Los americanos han descubierto como en sectores de la manufactura y el automotriz la competencia externa puede ser letal para ciertos intereses creados.
- El portentoso avance económico, comercial y financiero de China. Su competitividad ha provocado un discurso neoproteccionista en los Estados Unidos que el propio Obama expresaba en su discurso sobre el estado de la nación de enero del 2013 (IIP DIGITAL, 2012).

Si al haber transcurrido diez años del nuevo siglo APEC no había dado los resultados originalmente planteados y China seguía creciendo a tasas superiores

al 8%, el dilema para la potencia tenía que replantearse. La nueva realidad exigía idear algún esquema para lidiar con este nuevo actor del sistema que crecía hasta convertirse en la segunda economía más grande del orbe. Para muchos observadores de la escena internacional la cuestión más relevante no estriba en constatar el crecimiento de China sino en despejar si en algún momento ese creciente poder se transformaría en poder militar e influencia política (cosa que se da por sentada) y el impacto que esto tendría en la región de Asia Pacífico y en el sistema global.

Una buena parte de la literatura especializada que se ha generado en los últimos años en occidente discute este punto. Algunos se preguntan si el ascenso chino llevará a una confrontación con los Estados Unidos similar a la que caracterizó el siglo xx con la URSS. Otros autores optan por dar crédito a la hipótesis del ascenso pacífico chino, es decir, que el coloso no desafiará militarmente a la potencia porque tiene todavía un largo camino que recorrer para acercarse al ingreso per cápita americano.

Como es natural, no solamente la academia se ha ocupado del tema. Los informes y reportes de organismos especializados, tanto de los gobiernos como en los organismos internacionales, tienen un apartado para discutir el tipo de relación que los Estados Unidos debe establecer con el coloso asiático. La preocupación por la expansión económica china es de tal magnitud que tiene ya hasta un espacio en la literatura sueca (Mankell, 2008). Pero volvamos al tema central.

En 2011 se hace el anuncio formal de que nueve países han iniciado negociaciones a fin de edificar un acuerdo transpacífico (TPP). Los firmantes originales eran Australia (que estuvo también en los orígenes de APEC) Brunei, Chile, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam. Más tarde se integrarían a las negociaciones México y Canadá. Se espera que en los próximos meses se sume a la iniciativa Japón.

Las negociaciones de este acuerdo comercial no han sido particularmente abiertas. De hecho, las quejas por la falta de transparencia han sido frecuentes y no carentes de fundamento (Botero, 2013). La información disponible en las páginas de los ministerios encargados de negociar el acuerdo, no tienen mucha información y buena parte de lo que se sabe es producto de declaraciones y algunas filtraciones. Se sabe, por ejemplo, que es un instrumento que pone énfasis en los derechos de propiedad intelectual. También se destaca que el TPP busca convertirse en el prototipo de una nueva generación de acuerdos de libre comercio que ponga el bienestar de la gente en un punto central del modelo. Como si se buscara un efecto de demostración de que el libre comercio si puede generar prosperidad para las mayorías.

En el presente capítulo discutiremos si el TPP puede verse como una reacción de los Estados Unidos para responder al ascenso de China como potencia global. Asumimos que es así y para ello revisaremos las líneas generales de la reformulación de la presencia militar de los Estados Unidos en Asia y el significado político y estratégico que la diplomacia americana le asigna a este instrumento comercial. En ambos casos la preocupación por contrapesar el poder chino no es totalmente explícita, pero está muy presente en el entorno declarativo que rodea las negociaciones del acuerdo.

Antes de abordar esos dos desarrollos conceptuales, trataremos de ofrecer al lector una perspectiva ajustada sobre debate concomitante al creciente poderío chino que es declive relativo de la potencia americana. China hoy es el desafío a superar y el principal combustible que mueve el muy potente debate sobre si los Estados Unidos tienen o no solución de continuidad para mantener su liderazgo global o bien están en un imparable descenso. El tema del “declive del imperio americano”, por parafrasear el título de una película canadiense, no es un capítulo nuevo en el debate estratégico de los Estados Unidos. Es más, podemos afirmar que ya existe una tradición (académica, política y hasta periodística) que usa el diagnóstico del declive relativo para relanzar encarnizados debates en los que se ponderan las opciones que el país puede seguir para conjurar los escenarios más adversos. El pensamiento estratégico de nuestros vecinos está muy desarrollado y el factor chino aparece en todos los tableros.

## II. El fin de la Guerra Fría

Es bien sabido que al concluir la Guerra Fría, el sistema internacional dominado por dos potencias en equilibrio precario (USA / URSS), se eclipsó y una de sus consecuencias fue desencadenar un largo y muy revelador debate sobre la forma en que iba a configurarse el sistema internacional en el nuevo siglo.

En efecto, durante las décadas posteriores a la segunda guerra, la confrontación de los Estados Unidos y la Unión Soviética impulsó una rivalidad de las dos superpotencias que parecía dominarlo todo. No era una rivalidad lineal que se limitara a uno de los campos del poder. Los soviéticos estaban en condiciones de presentar competencia a la potencia americana en los frentes económico, político, militar, científico y tecnológico.

Durante los años 50 la contención militar y política de la influencia comunista tomó tintes de histeria colectiva en aquel país. La idea de que la URSS ganaría la carrera militar y tecnológica se exacerbó con el lanzamiento del

“spuknit” y la ventaja relativa que los soviéticos habían conseguido en la carrera espacial, exacerbaba la sensación de que la URSS rebasaría en un futuro no lejano el poderío de los Estados Unidos. Los mandos de la URSS hacían cálculos alegres sobre el crecimiento económico (particularmente industrial) de la potencia euroasiática e incluso se aventuraban a decir que de mantener el ritmo de crecimiento (que daban por supuesto) en un plazo breve lograrían desplazar a los Estados Unidos y erigirse en la economía más grande del planeta. El impacto que esos presagios tenían en los Estados Unidos se traducían en una sensación de alarma. Sentirse alcanzado por el competidor y rival ideológico además de incentivar algunas paranoias, impulsaba el discurso de la superación nacional y la confianza en la capacidad de renovación y adaptación que los americanos han mostrado a lo largo de su historia. Algo similar ocurre ahora (en menor grado por supuesto) con China.

Una buena parte de los capítulos más relevantes de la competencia internacional tenían como protagonistas las dos potencias y el resto de los países cumplían una función de acompañamiento (en muchos sentidos residual) a pesar de que muchos gobiernos (como China, Francia e incluso México) buscaron un espacio para hacer valer su autonomía y su especificidad, fuera de la órbita de las potencias y los países incondicionalmente alineados a cada una de ellas. Es interesante constatar como (durante los años 70) los Estados Unidos descubren que China no es una correa de transmisión de Moscú, sino un país con un proyecto propio y aspirante a tener una relación especial y pragmática con los Estados Unidos.

En muchos sentidos, la apertura de la relación de Estados Unidos con China abría nuevos espacios de cooperación en el plano geopolítico. Algo fue modificándose en la forma en que Washington consideraba a Asia en favor de una visión más matizada y compleja. El nuevo enfoque de las relaciones con China, iniciado en ese período (y muy bien revalorado por Kissinger en un libro reciente (Kissinger, 2011)), empezó a dar complejidad al prisma dicotómico del este-oeste. Lo que no se consideró entonces es que China daría el enorme salto que dio desde la era Deng Xiaoping.

Pero en términos agregados y en una visión planetaria, el colapso del comunismo dejó el tablero mundial con uno solo de sus contendientes. A China le faltaban dos décadas para despegar. La pregunta en las postrimerías del siglo xx para la potencia solitaria era: ¿cómo iba a desarrollarse un capitalismo triunfante (y sin competidores) en el plano militar? El consenso era que la guerra en su expresión tradicional iba a ser sustituida por la guerra económica y el poder se lo disputarían las naciones más competitivas y mejor organizadas. El juego estratégico se planteaba sobre nuevas bases.

En efecto el acceso a un mercado global de capitales abría nuevos canales para la expansión de una economía global, en la cual nuevos países incrementaban su competitividad respecto a las grandes potencias occidentales. La revolución tecnológica, que abarataba las comunicaciones, hizo también su parte y un número importante de países asiáticos empezaban a consolidar proyectos cada vez más coherentes de expansión económica. Aunque el poder político y militar de los Estados Unidos se mantenía en niveles insuperables, lo cierto es que en las últimas décadas del siglo xx se planteaba la posibilidad real de que los Estados Unidos y sus socios europeos (el eje atlántico) dejaran de ser la región económica más dinámica y en consecuencia se ponía en riesgo la hegemonía que durante cinco siglos había prevalecido. El mapa mundial estaba en vías de configurarse. La idea dominante en los círculos político y financieros más influyentes era que el capitalismo global se abriría paso hasta llegar a constituir una única economía global dominada por un juego cooperativo-competitivo que a la larga sentaría las bases de una sólida interdependencia.

### III. El cambio de eje

Entre 1979 y 1989 los japoneses consiguieron una tasa de crecimiento industrial del 4.6% (frente al 2.6% de los Estados Unidos) y con esta cifra empezó a operarse de manera cada vez más visible en la opinión pública occidental la idea de que el enorme empuje de las economías asiáticas (y en especial de la japonesa) estaban cambiando la correlación de fuerzas en el escenario económico. Occidente perdía tendencialmente su cuota de participación en la economía internacional en favor de las pujantes economías de Asia. Durante la década de los 70, los asiáticos dejaban atrás los modelos imitativo y maquilador, basados en el bajo costo de la mano de obra y escasa calidad, para adentrarse en la “mente factura”, es decir, una economía basada en la innovación, la calidad e incluso el diseño.

De manera gradual, pero inexorable, los vehículos japoneses, por citar un caso, dejaban de identificarse en los mercados europeos y norteamericanos como opciones baratas, feas y de mala calidad, para dar paso a vehículos muy eficientes, de creciente prestigio y confiabilidad y con un renovado diseño. Japón figuraba en los 80 en los análisis prospectivos como la gran economía que movería el centro de gravedad dominante (desde el 1500) del Atlántico al Pacífico.

Para Lester Brown, por ejemplo, las cifras indicaban claramente un cambio a favor de los orientales: “En 1970, 64 de las 100 corporaciones industriales más grandes del mundo estaban en Estados Unidos, 26 en Europa y sólo 8 en Japón.

Hacia 1988, solo 42 de las 100 empresas más grandes se hallaban en Estados Unidos, 33 en Europa y 15 en Japón. En la industria química, las tres firmas más importantes estaban en Alemania. En 1970, 19 de los 50 bancos más importantes del mundo eran norteamericanos, 16 europeos y 11 japoneses. Hacia 1988, sólo 5 eran norteamericanos, 17 eran europeos y 24 japoneses. En 1990 no había bancos norteamericanos en la nómina de los 20 más importantes. En el sector servicios, 9 de las 10 empresas más importantes son japonesas” (Thurow, 1992).

#### IV. Declive relativo de los Estados Unidos

En 1987 Paul Kennedy publicó un libro (un texto especializado que se convirtió asombrosamente en “best seller”) sobre el auge y caída de las grandes potencias (Kennedy, 1987). El estudio era muy vasto y analizaba las razones por las que diferentes poderes, a lo largo de la historia, habían entrado a una fase de declive relativo de su poder. El estudio arranca con una explicación del ascenso del mundo occidental y el ocaso del poderío chino debido a decisiones estratégicas del emperador que en aquellos años regía los destinos del Imperio celeste. El libro profundiza en el desarrollo del imperio de los Habsburgo y su declive (1519-1659) hasta llegar al imperio británico y concluir con el americano.

Las lecciones prácticas que se desprenden del voluminoso tratado son muchas y no cabe que nos ocupemos de ellas ahora en la brevedad de estas páginas pero todas ellas eran debidamente situadas en la coyuntura finisecular del xx. Cada época (y en especial cada imperio) tuvo sus desafíos particulares e irrepetibles, pero todas ayudaban a reflexionar sobre la circunstancia de los Estados Unidos. La dinastía Ming, que gobernaba China, no comprendió la importancia que el poder naval iba a adquirir para controlar el mundo. La expansión occidental en África, América y Asia, sólo se explica por el vacío dejado por el “error” estratégico chino. España, un par de siglos después, cometería el error de tener un territorio demasiado grande difícilmente administrable y cuyo control implicaba un costo descomunal en términos materiales y humanos, lo cual fue minando el poder de la monarquía católica. Vendrán, en capítulos sucesivos, otros casos de estudio, pero lo que aquí nos interesa es poner de relieve el sentido de urgencia con el que sectores amplios de la sociedad estadounidense empezaron a ponderar (con elementos de juicios más precisos) el tema del declive relativo de la potencia americana.

El libro del historiador británico popularizó la discusión sobre el declive del poder americano con un fundamento académico muy sólido y una estrate-

gia narrativa muy persuasiva, pero no era un libro que inaugurara una corriente. El texto de Kennedy se inscribe en aquello que el influyente politólogo, Samuel Huntington, llamara la quinta ola de los “declinistas”, (Huntington, 1988) es decir, una corriente de investigadores que (basados en una serie de datos y nudos problemáticos) diagnosticaban el declive relativo de la potencia americana. Huntington, como es de sobre conocido, era particularmente hábil para identificar regularidades y tendencias y reagrupar fenómenos en olas y contra olas (Toffler, 1980).

La percepción de erosión del poder americano había generado ya una abundante producción ensayística de diversa calidad y profundidad. Algunas obras tenían toques savonarolianos y milenaristas, otras más simplonas y agresivas hablaban de las amenazas que venían de Rusia y otras latitudes. Lo más relevante, sin embargo, es el contexto intelectual y político que hace posible que los Estados Unidos ubiquen su propia condición en una línea histórica de erosión gradual. La naturaleza del “imperio americano” ha sido estudiada por diversos autores (Ferguson, 2005). Una de las constantes es que el coloso no se ha adormecido, como otros imperios en el pasado, en una retórica autoreferencial basada en glorificar su propia grandeza. Tal vez por su propia condición de sociedad abierta (en la tradición de Popper), el debate sobre el deterioro relativo ha sido una constante.

El declive relativo de los Estados Unidos no es pues, un tema del todo novedoso en los estudios estratégicos, como tampoco lo es en el discurso político de la potencia. A diferencia de otros imperios del pasado que no tuvieron durante largos períodos la oposición o competencia de otros centros de poder, los Estados Unidos han vivido la experiencia de estar inmersos en una vertiginosa carrera con otros poderes. Muy a menudo el discurso político se ha revestido de elementos religiosos para incentivar el sentido de pertenencia e incentivar la competencia afín de prevalecer sobre los otros competidores y/o rivales. De esta forma, la potencia asume de manera automática la defensa del bien (sus valores) frente al mal en sus distintas variantes, desde el fascismo hasta el “eje del mal”, pasando naturalmente por el comunismo y muchas variantes de la liberación nacional que a Washington le parecían subversivas.

No solamente en el discurso “político militar” podemos encontrar elementos de análisis para entender esta percepción de amenaza externa, en la literatura (e incluso en el cine) hay textos reveladores. Tal es el caso del escritor Philip Roth quien en un libro de memorias (Roth, 2004) al que le puso un título que por sí mismo habla (*The plot against America*), ubica como los Estados Unidos se han sentido sistemáticamente amenazados por poderes externos que amenazan su forma de vida. Esa percepción de amenaza externa se ha converti-



do en un juego estratégico en el que la competencia con otra toma de organización social es fundamental.

A diferencia de otros imperios del pasado (China es un buen ejemplo), que tenían muy arraigada la idea de permanencia (e incluso eternidad) por no tener amenazas significativas de otras fuentes de poder, los Estados Unidos se han movido siempre en un contexto competitivo, de confrontación sobre las fuentes de legitimidad del poder y tratar de mantener su estilo de vida y sus valores frente a otros poderes. El paisaje estratégico en el que se ha movido Estados Unidos nunca ha estado exento de un desafío externo (desde la legitimidad republicana hasta su expansión territorial) y a pesar de su enorme poder relativo, nunca se ha movido en un escenario totalmente atomizado, es decir con poderes fragmentados incapaces de disputar de manera significativa el poder imperial. Los Estados Unidos se han visto siempre presionados, de una u otra manera, por alguna fuente de poder.

Antes de que la corriente declinista de la última generación tuviese la relevancia que adquirió, se habían dado otras cuatro desde 1950. Muchas de ellas ligadas a la percepción de que la URSS llevaba un paso imparable. Otras más calculaban la pérdida de poder relativo que (desde el final de la Segunda Guerra) experimentaban los Estados Unidos. Sobre la rivalidad con la URSS ya apuntábamos algunas líneas más arriba. Sobre la segunda corriente interpretativa es preciso decir que la irrepetible situación de poder (en todos sus campos) que tuvo Washington al finalizar la década de los 40, sólo puede explicarse por el deterioro de todas las potencias de la segunda y tercera década del siglo xx. Las economías poderosas quedaron o bien derrotadas (Alemania, Japón e Italia) o bien exhaustas por el esfuerzo de la guerra (Reino Unido, Francia). Solo los Estados Unidos terminaron la guerra más fortalecidos en todos los campos del poder. En ese sentido, toda medición que tome como base la situación imperante en los primeros años de los cincuenta, por fuerza concluirá que el poder en todas sus expresiones tendió a menguar lo cual implica una regresión relativa. Muchos agoreros no consideraban que una consecuencia normal de la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra implicaría una redistribución de poder. En otras palabras, que la situación excepcional no podía normalizarse y eso no implica necesariamente un declive. Ahora bien, el debate de la quinta ola tenía elementos menos alarmistas y un mayor fundamento.

En pleno siglo XXI la inquietud por el declive relativo continúa. Ningún autor serio considera que en los próximos años se registrará un desplome del poder americano. La posiciones en los principales indicadores de innovación (los Estados Unidos registran casi una cuarta parte de las patentes del planeta), calidad del sistema de educación superior (por lo menos 30 de sus universida-

des figuran entre las mejores del planeta) y por supuesto los niveles de inversión y su primacía en la difusión del “softpower”, garantizan a la potencia una larga y dorada decadencia. Es verdad que el brillante desempeño económico de países como los BRIC ha estrechado la distancia entre las grandes potencias económicas y estos países emergentes y es verdad que en números agregados China puede superar (si continua con esos niveles de crecimiento) a los Estados Unidos en lo tocante al tamaño de la economía. Pero ni los más catastrofistas (algunos determinaron que el capitalismo había muerto en 2008), se atreven a proponer que los Estados Unidos jugarán un papel secundario en las décadas por venir y que su lugar será asumido por una nueva potencia. La discusión más relevante es qué tipo de relación establecerá con China y qué actitud asumirán los Estados Unidos en esta nueva realidad.

La primera posibilidad es que la potencia americana decida derivar hacia un ensimismamiento lo que implicaría una regresión de la economía global. La segunda es que los Estados Unidos y China desarrollen un modelo cooperativo, una suerte de G2 (China-Estados Unidos) como el que Obama esbozó en la Cumbre de Copenhague sobre cambio climático cuando el protocolo de Kyoto estaba por expirar. La tercera posibilidad es la más inquietante para la paz y seguridad del planeta y es que la trayectoria de sus intereses de cada uno de ellos entre en colisión. La cuarta es construir un equilibrio disuasivo en un despliegue militar y una reactivación de las asociaciones estratégicas que frenan en el gobierno chino cualquier intento de alterar significativamente el equilibrio de fuerzas en esa región y en el mundo.

Sea cual sea la ruta que se siga, la sensación de declive persiste y es inevitable que la potencia se haga preguntas sobre su propia condición y la de aquellos competidores que la están igualando en algunos indicadores. Los resultados de su economía en los últimos años han generado una sensación de debilidad y vulnerabilidad. Las grandes marcas emblemáticas del capitalismo americano (GM o CITIBANK por citar dos casos ejemplares) han tenido que ser rescatadas por el gobierno. El famoso “sueño americano” hoy tiene un componente retórico fuerte y las distancias sociales, según muestran muchos estudios empíricos, tienden a ensancharse. La infraestructura no tiene ya el esplendor que tuvo en otras décadas y la boyante expansión de algunas ciudades asiáticas ha tendido a eclipsar la modernidad americana, reforzando la sensación de ir bajando peldaños.

Ser una gran potencia cuesta además mucho dinero y el concepto de “sobre extensión” (manejado magistralmente por Paul Kennedy) ha amplificado el debate sobre los costos que razonablemente deberían asumir los Estados Unidos para respaldar sus intereses en todo el planeta o ser el actor eficiente para estabilizar una región alejada de su territorio. Las restricciones presupuestales

exacerban esos dilemas. Una corriente influyente sugería que (caso de la OTAN) se profundice en el reparto de costos para garantizar la seguridad colectiva con sus socios y aliados. Por otra parte, las presiones presupuestales internas y la tradición aislacionista de la política exterior norteamericana, ampliaban las presiones para reducir la presencia militar norteamericana en el mundo.

## V. El modelo de integración.

Una de las respuestas formuladas por la potencia para adaptarse a las nuevas realidades fue crear de (manera supranacional) espacios de libre comercio. El modelo de integración, auspiciado por la potencia americana, difería radicalmente del desarrollado por los europeos. La propuesta de Washington estaba basada en el libre comercio como una suerte de horizonte irrebalsable. Esa fue una de las primeras formulaciones de integración regional que los Estados Unidos dieron a la región de América del Norte y a la cuenca del Pacífico. La idea de que con estos instrumentos se debía encarar la nueva realidad económica y geopolítica que el mundo vivía tras el colapso soviético, gozaba de amplio consenso en la capital norteamericana y en las instituciones internacionales de crédito. En efecto, una vez incluido México en el acuerdo norteamericano (TLCAN), se planteó en 1994 (en el marco de la primera cumbre de las Américas) la posibilidad de estructurar el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y en Bogor se pactaba el desmontar las barreras arancelarias en toda la cuenca del Pacífico. El libre comercio era la insignia de los tiempos y sus beneficios se consideraban potencialmente universales.

El planteamiento estratégico que la potencia hacía a sus aliados y vecinos fue recibido con escepticismo por buena parte de los países de América del Sur. Además de no entusiasmar demasiado como para formular una adhesión rápida, los beneficios del esquema se vieron muy cuestionados por que el propio México (que era el modelo de negociación exitosa) entraba a una crisis pavorosa dos semanas después de la celebración de la citada cumbre de las Américas en aquel nefasto año de 1994.

En cualquier caso, el proyecto de una zona continental de libre comercio no despegó ni política ni diplomáticamente y la idea de crear el ALCA empezó a erosionarse. De hecho, ni siquiera en las sucesivas Cumbres de las Américas se hablaba del instrumento y la propia potencia (impulsora original de la idea) estaba más concentrada en sus prioridades de la guerra contra el terrorismo que en el comercio con América latina. El proyecto no sobrevivió ni siquiera 10 años.

En la reunión de las Américas de Mar del Plata (2005) el instrumento comercial ya era una entelequia que despertaba más animadversión que entusiasmo. Políticamente se debe reconocer que el ALCA fue un desastre. Con Asia las cosas no tomaron ese mismo camino pero tampoco se consiguieron los objetivos planteados en la Cumbre de Indonesia.

## VI. El TPP y la nueva proyección de poder

La lectura más amplia que se puede hacer del TPP, desde la perspectiva norteamericana, es que se trata de una nueva generación de tratados de libre comercio. El planteamiento básico no varía demasiado respecto a las formulaciones de décadas precedentes y el eje central es mantener mercados abiertos en la región, pues ello es capital para el comercio y las inversiones americanas y por lo tanto es una pieza clave para dinamizar su actividad económica. Además del trabajo en foros ya establecidos como APEC y los multilaterales, el instrumento comercial (TPP) se ha planteado como una prioridad de la potencia para proyectarse más en la región.

En principio, se trata de un tratado de comercio de la última generación y, a diferencia de los anteriores, se establece que su objetivo general es fomentar un crecimiento económico de “calidad”. Desde la perspectiva americana (y particularmente desde el discurso los demócratas) los instrumentos comerciales no deben limitarse al comercio y al intercambio de bienes y servicios, deben, en principio, incluir protección suplementaria a los trabajadores y cuidar el medio ambiente. Decir que estos principios le otorgan una novedad al instrumento es mucho decir. La perspectiva no es del todo novedosa. Como es sabido, en la negociación original del TLCAN no se habían incluido capítulos específicos en materia ambiental y laboral. La condición del Presidente Clinton para firmarlo (y permitir que entrara en vigor) fue precisamente que se establecieran acuerdos paralelos en estos dos temas.

El TPP se presenta a sí mismo como un instrumento comercial con “responsabilidad social y ambiental”. Pero los temas más relevantes son el de la innovación y el espinoso asunto de la propiedad intelectual. Algunas de las economías que están negociando el tratado tienen un grave problema con el uso extensivo de software “pirata” y también la réplica de productos manufacturados sin pagar los consiguientes derechos de autor.

En el tema de la regulación se plantea contar con un piso mínimo que dé coherencia y eficiencia a las cadenas productivas y evitar su entorpecimiento por legislaciones nacionales. La filosofía que alienta el discurso del TPP es tratar

de presentar, ante el coloso chino, que el instrumento de comercio basado en el capitalismo liberal, puede mejorar de manera sensible y sostenible el nivel de vida de las poblaciones.

Mientras transcurren las negociaciones comerciales para llevar a buen puerto el nuevo instrumento comercial, al iniciar el año 2013 el Pentágono explicaba que después de una década de concentrarse en la guerra contra el terrorismo, la política de defensa de la potencia había dado un importante giro. Su rasgo más novedoso y sobresaliente era potenciar su proyección de poder en la cuenca del Pacífico. Tras, efectivamente, cerrar los capítulos de Irak y Afganistán y considerando las presiones presupuestales que todo el aparato del gobierno americano resentía, en la reevaluación de prioridades estratégicas, la proyección de poder en Asia se consideraba vital. De hecho, el plan de la administración Obama consiste en ubicar el 60% de su flota adscrita a la región del pacífico (y a su vez reubicar las fuerzas para cubrir mejor el Índico).

Por supuesto que en las comunicaciones oficiales se cuidaba mucho el determinar que esta reorientación comercial y militar no se dirigía a China y que el objetivo central era garantizar la máxima agilidad en la proyección de fuerza y además contar con la tecnología de vanguardia para enfrentar un contexto cada vez más complicado de seguridad, pero está claro que el elemento novedoso que alienta esta reasignación de fuerzas y reequilibrio de la presencia americana en el mundo es China. En el nuevo paisaje estratégico que mueve a Washington a reconsiderar sus posiciones sobresalen cinco grandes temas:

- Un creciente gasto militar
- Desafíos a la seguridad marítima
- Piratería
- Terrorismo
- Desastres naturales.

El plan de defensa se funda en el supuesto que el eje de gravedad se ha movido (y continuará moviéndose) del Atlántico al Pacífico y sus elementos fundamentales son:

- El compromiso de los Estados Unidos con los fundamentos que garantizaron la paz y la seguridad en la región durante el siglo xx. Al profundizar en la argumentación aparece (sin nombrarla) China. Igual se habla del comercio sin obstáculos que de la resolución pacífica de conflictos, es evidente que el incremento de poder chino es la variable a considerar. Es natural que los Estados Unidos quieran tranquilizar a

- sus aliados tradiciones en la región (Filipinas, Corea del sur e incluso Japón) de que no se permitirá un desequilibrio de fuerzas que genere inestabilidad en la zona.
- El segundo pilar se deriva directamente del primero y es el fortalecimiento de alianzas en la región y el desarrollo de nuevos entendimientos incluso con actores discrepantes. Un énfasis particular se pone en el intercambio de inteligencia y en mejorar la interoperabilidad de las fuerzas armadas. De hecho, además del trabajo con los aliados tradicionales, en 2012 Estados Unidos y China realizaron su primer ejercicio marítimo conjunto en contra de la piratería en África. China además ha sido convocada a participar en ejercicios multilaterales conocidos como RIMPAC.
  - El tercer pilar es reequilibrar el despliegue en la región para cubrir mejor y desarrollar nuevas asociaciones en el Índico y en el sureste de Asia.
  - El cuarto y contundente pilar es la proyección de fuerza no solo numéricamente sino también por contar con la más alta tecnología<sup>2</sup> (Panneta, 2013).

En el plano comercial el gran objetivo es concluir la negociación del TPP y en el plano militar, según ha quedado establecido, Estados Unidos está dispuesto a mantener su papel de potencia irremplazable para garantizar el equilibrio de poderes en la cuenca del Pacífico.

Existe un consenso en Washington entre la elite política, académica, empresarial e incluso militar de que el eje estratégico y económico se ha desplazado al Pacífico y que ese país debe reequilibrar sus prioridades para atender los nuevos desafíos que se presentan ahora y que no harán otra cosa (como lo veremos más adelante) que profundizarse en los años por venir, como se desprende del análisis de las grandes tendencias hacia el 2030.

El departamento de Estado señalaba que después de un enorme gasto en recursos de todo tipo en las guerras de Irak y Afganistán, los Estados Unidos debían revisar sus prioridades geoestratégicas y canalizar un esfuerzo sin precedentes en materia de inversiones y presencia político diplomática en la región de Asia Pacífico (Clinton, 2011). Una región que concentra a más de la mitad de la población del planeta y tiene una creciente importancia económica y comercial para el sistema global.

<sup>2</sup> El plan de inversión incluye submarinos Virginia, aviones F22 y F35 de la quinta generación, aviones de patrulla tipo P8 y nuevas capacidades de guerra electrónica.

Además, en el paisaje estratégico se reconoce que en la región están floreciendo nuevos poderes (China de manera muy señalada, pero también Indonesia) y que viejos socios y aliados de los Estados Unidos (Filipinas, Tailandia, Taiwán, Corea e incluso Japón) pueden ver con cautela la creciente asertividad china en la región y también en los asuntos globales. Por esta razones es imperativo que los Estados Unidos desplieguen una fuerza reequilibradora que ayude a estabilizar la región y a disuadir a los nuevos poderes de un intento por reconfigurar el equilibrio de fuerzas y de influencia en la zona.

Además de los elementos comerciales y militares, los Estados Unidos han desplegado una agresiva ofensiva diplomática en la región que supone el envío de personal diplomático y de cooperación a todos los rincones de la región. El propósito es desarrollar un entendimiento mínimo con los nuevos actores emergentes y reforzar las alianzas tradicionales. De manera esquemática a este esfuerzo integral se ha dado en llamar *Forward deployed diplomacy*. Esto significa, en pocas palabras, que la potencia flexibilizará algunas de sus visiones tradicionales para adaptarse a un entorno cambiante, usando todos los recursos de eso que Obama ha dado en llamar el *smart power* o poder inteligente.

Los componentes clave de esta concepción estratégica incluyen elementos del poder tradicional (o duro) y otros del *soft power* y su utilización conjunta da como resultado el poder inteligente. La formulación es interesante, pues abre muchas opciones y permite que éstas avancen de forma simultánea y no circunscribirse a una opción lineal. Su elemento más novedoso es, sin embargo, que la proyección de poder se funda en la promoción de incentivos para cooperar más que la imposición de ciertos postulados por la presión directa o la coerción. El objetivo final es inducir determinados comportamientos a través de una combinación de ejemplo y disuasión.

La aplicación del *smart power* se da en tres campos principales: el político, el económico y el militar. En el terreno político es preceptivo desarrollar los medios para establecer una base de entendimiento colectivo. Esto supone la edificación de un sistema de valores compartido. La hegemonía americana es más eficiente cuando conecta con valores que otros pueblos consideran propios o universales y no una imposición de los propios. El discurso empático es la base de las alianzas duraderas y la creación de espacios de confianza mutua. Las instituciones regionales de comercio o de seguridad se construyen sobre esos pilares. El objetivo explícito de la potencia es comprometerse con instituciones multilaterales nuevas, entre otras el TPP.

Otro punto importante (que se deriva de la construcción de un sistema de valores) es marcar una frontera simbólica con los actores discrepantes. La frontera conceptual y política sirve como piso de entendimiento (si quieres enten-

derte conmigo es sobre estas bases) y como límite de actuación (soy flexible, pero si sobrepasas esta línea, me tengo que endurecer).

La concepción del *smart power* preconiza aprovechar todos los recursos del poder suave, incluido el ejemplo, para acercarse voluntades y reducir el antinorteamericanismo y de manera prioritaria considerar el desarrollo económico y social como un pilar básico del poder. Esa es la idea que alienta al TPP.

## VII. Prospectiva y escenarios

Además de todo el ceremonial previsto en las leyes norteamericanas, para tomar posesión como presidente de ese país, el inquilino de la Casa Blanca tiene la obligación de leer un informe prospectivo que elabora el Consejo Nacional de Inteligencia (*MIC* por sus siglas en inglés) cuyo título es *Global Trends* (National Intelligence Council, 2013).

El documento en cuestión esboza las tendencias generales que los expertos identifican en los ámbitos económicos, político y militar. Se concentran principalmente en el papel que los Estados Unidos pueden jugar en el escenario internacional y la forma en la que las otras potencias responden a las decisiones que los Estados Unidos toman. Estos escenarios definen los rasgos que previsiblemente configuraran (en el horizonte del 2030) el nuevo orden mundial y ponderan, con la información disponible, los tiempos y la velocidad de los distintos vectores analizados.

Como es natural, este tipo de documentos enfocados a la toma de decisión de alto nivel, tienen un componente descriptivo. Se esbozan las tendencias generales y la trayectoria previsible de los actores estatales y no estatales que gravitan en el concierto internacional. Pero también tienen un componente prescriptivo que sugiere al tomador de decisión eventuales cursos de acción y medidas a adoptar para acercarse más al escenario deseado.

En el documento vigente, la comunidad de inteligencia americana identifica 4 escenarios posibles y en casi todos ellos China tiene un papel relevante. Veámoslos con cierto detalle.

El primero es el repliegue de las principales economías de la escena global. Lo llaman “cuando los motores se detienen”. Es un escenario pesimista caracterizado por el repliegue de las potencias impulsoras de la globalización (Estados Unidos y la Unión Europea) sobre sus propias capacidades nacionales. La dinámica política de esas democracias puede incentivar, en efecto, un incremento del proteccionismo y defensa del mercado interno. Los modelos en boga de garantizar seguridad energética y alimentaria pueden reducir la interdependencia de estas



economías con otras regiones del planeta. Algunos economistas estiman que este retorno a las estrategias de crecimiento económico auto centradas puede implicar una disminución notable del producto mundial. En este escenario, todos pierden, incluso China, que podría ver como sus espectaculares tasas de crecimiento de los primeros años del siglo bajarán a niveles del 3% en la tercera década.

El segundo escenario es el llamado “fusión”. El supuesto básico de este escenario es el de una cooperación mundial amplia para enfrentar los desafíos planetarios y en particular un trabajo conjunto entre China y los Estados Unidos. Para conseguir esto hace falta un liderazgo político que entienda que la hegemonía norteamericana de mediados del siglo XX no puede reproducirse mecánicamente y hacen falta asociaciones estratégicas regionales que reduzcan los conflictos y abran espacios de cooperación en temas tan sensibles como el calentamiento global y la reducción de emisiones y la escasez de recursos naturales. El escenario “fusión”, lejos de implicar una reducción del producto global, supondría un incremento importante en la renta disponible para todos.

El tercer escenario “Gini (genio) de la lámpara” tiene como supuesto básico que para el 2030 las desigualdades sociales que existen al interior de los países se profundicen. La brecha social entre aquellos que tienen acceso a un creciente número de satisfactores y aquellos sectores cada vez más vulnerables de la sociedad, tiende a ensancharse, exacerbando los conflictos y la inestabilidad política. La pérdida de cohesión social en el plano interno implicaría también una distancia entre países ricos y pobres. En muchos sentidos este escenario implica una continuidad de lo que ocurre en estos primeros años de la segunda década del siglo XXI.

El cuarto escenario “un mundo no estatal” tiene como supuesto básico un mundo con una menor presencia de los Estados y una creciente interacción entre empresas, organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y subnacionales a través de una elite cosmopolita que comparte una formación universitaria de excelencia y preocupaciones planetarias. La sociedad civil globalizada empezaría a tomar sobre sus espaldas la responsabilidad de lidiar con los problemas globales y para conseguir ese objetivo deberían formarse redes de acción para garantizar la gobernanza global.

## VIII. El ascenso de China

Queda bastante claro en todos estos escenarios que el tema más importante para los Estados Unidos en materia de política exterior es determinar qué tipo de relación debe establecer con China. Una revisión de la literatura especializada nos

permite ubicar, en términos muy esquemáticos, cuatro grandes caminos por los que puede transcurrir la relación. Por supuesto cada uno de ellos tiene diferentes probabilidades de ocurrencia. Dependerá del comportamiento y la sensibilidad que los gobiernos de ambos países tengan para incentivar la cooperación y desarrollar espacios crecientes de confianza o por el contrario se exacerbén las diferencias y se abran mayores espacios de incomprensión y desconfianza.

El primero puede ser el de la “cooperación pragmática” para atender asuntos urgentes que requieran de una rápida y eficaz concertación de las dos potencias. La cooperación en estos casos es *ad hoc* y no necesariamente implicaría el desarrollo de círculos concéntricos de entendimiento. Los temas pueden ser variados, pero destacan dos que han sido sugeridos y comentados en los círculos políticos, académicos y financieros. Uno de ellos es la estabilización de los mercados, a través de un modelo de cooperación inmediata, al que Ferguson y otros han llamado “Chinamerica”. En este supuesto se combina el poderío del dólar como moneda de refugio y las enormes reservas chinas actuando concertadamente para evitar problemas más graves. Las dos potencias actúan en conjunto para resolver asuntos que amenazan de manera inminente la estabilidad y está en el interés de ambas contener el peligro potencial. También se ha manejado esta posibilidad para establecer un nuevo marco en materia de emisiones, sin que hasta ahora haya fructificado el intento de Obama de forjar una suerte de G2 para abordar esa agenda y presentarla a los otros países como un hecho consumado.

El segundo camino es el de las “trayectorias en vías de colisión”. Igual que otros poderes a lo largo de la historia han tenido un desarrollo que los pone en la inexorable ruta de guerra (memorándum Crowe), la pregunta básica es si la expansión económica, política y militar de China la pone en el irremediable camino de confrontar intereses vitales de los Estados Unidos y sus aliados estratégicos. Si este fuera el caso, las prioridades de seguridad dejarían de ser hipótesis difusas para convertirse en hipótesis de contención inmediata.

La contención de poder militar (y naval) chino sería una prioridad de seguridad regional que los Estados Unidos deben garantizar a sus aliados tradicionales. La expansión china puede suponer un riesgo para países como Japón, Taiwán y Corea del Sur, pero también para la India. La seguridad en el Índico es crecientemente importante por el flujo comercial y energético que transita por allí (Kaplan, 2009). Una creciente rivalidad entre China y los Estados Unidos podría desencadenar una espiral en la que todas las partes perderían. A los Estados Unidos les conviene mantener el discurso de que su despliegue en la zona no puede leerse como un bloque antichino y los chinos reiterar que su ascenso económico es Pacífico. Pero, como apunta Kaplan en un penetrante pero también recargado análisis:

*“Still, the very fact of Chinese economic power –increasingly accompanied by military power- will lead to a pivotal degree of tension in the years ahead. To paraphrase Mearsheimer’s argument from The Tragedy of Great Power Politics, the United States, as the regional hegemon in the Western Hemisphere, will seek to prevent China from becoming the regional hegemon over much of the Eastern Hemisphere (Mearsheimer, 2001). This could be the signal drama of the age. Mackinder and Spykman would not be surprised”.* (Kaplan, The revenge of geography, 2012)

El tercer camino es el sugerido por Kissinger en el texto al que antes aludíamos. El veterano diplomático plantea (después de analizar desde una perspectiva histórica el memorándum Crowe) si en realidad las dos potencias podrían moverse hacia una suerte de comunidad del Pacífico, inspirada en la comunidad atlántica que ha provisto durante décadas de estabilidad a la región del Atlántico Norte. Es evidente que no es posible pensar en una reproducción mecánica de la relación de los Estados Unidos con Europa, porque el contexto geográfico e histórico es otro pero sí evocar sus efectos benéficos para todo el planeta. El primer problema que esto suscita es la enorme desconfianza que hay entre las dos potencias y sus aliados. Para avanzar en este esquema haría falta un modelo transparente de garantías mutuas para evitar la proliferación de armamento que altere sustancialmente el equilibrio de fuerzas y un mecanismo de consultas ágil y confiable para contener crisis regionales como ha sido el caso de Corea del Norte o los roces que recientemente China tuvo con Japón por unos islotes. Dice Kissinger:

*“The concept of a Pacific Community could ease both fears... part of a common enterprise. Shared purposes strategic uneasiness to some extent...in the construction of a system perceived as joint rather than polarized between “Chinese” and “American” blocs”* (Kissinger, 2011).

Un modelo de este tipo resolvería también –argumenta el diplomático- las aspiraciones de China de tener un papel global de gran relevancia y asumir un papel de potencia responsable de los destinos del planeta. Al mismo tiempo si los Estados Unidos propusieran la edificación de una comunidad de esa naturaleza disolverían los temores chinos de que el despliegue militar y comercial hacia la Cuenca del Pacífico es una maniobra hostil a China.

El cuarto camino, al que llamaremos de “equilibrio disuasivo”, es desde nuestra perspectiva el más probable y es el que hemos descrito en las páginas anteriores. Ya hemos detallado los componentes de la política propuesta por Obama hacia el agregado geopolítico en el que está inserta China y aunque la diplomacia americana insista en que no se trata de maniobras que tienen a China

como objetivo último es cada vez más obvio que lo son. La percepción de declive combinada con el hasta ahora imparable ascenso chino, ha generado la necesidad de plantar cara a esa realidad con demostraciones de fuerza, proyección de poder multidimensional y un efecto demostrativo de que el modelo económico (auspiciado por la potencia occidental) es atractivo para muchos otros países que pertenecen a civilizaciones diferentes. Está por demostrarse que esquemas como el TPP permiten a los países que lo adoptan florecer económicamente y tener un impacto equilibrador en el cuerpo social a través de mejores salarios. Insisto que todo eso está todavía por demostrarse en países como México o Perú, pero también Malasia. Además la inclusión de países de las dos orillas del océano en el TPP, refuerza la tesis de que los Estados Unidos son una potencia lo suficientemente diversa para pactar con Malasia o Chile; Brunei o México, Australia y Perú, mientras que China mantiene su singularidad histórica y su irreplicable modelo (muy eficaz pero poco atractivo para ser imitado) de organización económica y política.

Los Estados Unidos, en conclusión, apuestan por mandar un mensaje de fuerza política y militar en la zona y lo combinan con un instrumento comercial novedoso que más que buscar intentar contener la expansión económica y comercial china, aspira a establecer las bases de un libre comercio (con propiedad intelectual respetada), con intervenciones acotadas de la autoridad para favorecer a un sector con apoyos fiscales o preferenciales de otro tipo, es decir su modelo.

Para China el mensaje es claro. Los elementos de disuasión militar son difícilmente ignorables y las enormes tareas pendientes en materia de elevación del ingreso per cápita (por citar uno de los rezagos más visibles) hacen poco probable que el gobierno chino distrajera una cuota creciente de su presupuesto para desarrollar el sector militar con vías a confrontar a los Estados Unidos. El gobierno chino ha demostrado un nivel de pragmatismo alto, con lo cual la posibilidad de una rivalidad ideológica o de otro tipo con la potencia occidental parece poco probable.

## IX. Bibliografía

- Botero, C. (2013). El Acuerdo Estratégico Transpacífico TPP. *Foreign Affairs* .  
Clinton, H. (2011). America's pacific century. *Foreign Policy* .  
Ferguson, N. (2005). *Colossus: Therise and fall of theamerican empire*. Madrid: Debate.  
Huntington, S. (1988). The US decline or renewal. *Foreign Affairs*. IIP DIGITAL.  
(13 de FEBRERO de 2012). Obtenido de Discurso del presidente Obama-

- sobre el Estado de la Unión: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/02/20130213142498.html#axzz2dNOE5bA1>
- Kaplan, R. (2009). *Geopolitics in the Indian Ocean*. Obtenido de Foreign Affairs: <http://www.foreignaffairs.com/discussions/interviews/qa-with-robert-kaplan-on-geopolitics-in-the-indian-ocean>
- Kaplan, R. (2012). *The revenge of geography*. New York: Random House.
- Kennedy, P. (1987). *The rise and fall of the great powers*. New York: Random House.
- Kissinger, H. (2011). *On China*. New York: The Penguin Press.
- Mankell, H. (2008). *El Chino*. México D.F: Tusquets.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. United States: W.W. Norton & Company.
- National Intelligence Council. (2013). Obtenido de Global Trends: [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends)
- Panneta, L. (03 de 01 de 2013). *El país*. Recuperado el 2013 de 02 de 20, de El equilibrio del EEUU hacia el Pacífico: <http://elpais.com/elpais/2013/01/03/opinion/1357220050.html>
- Roth, P. (2004). *La conjura contra América*. Madrid: Mondadori.
- Thurow, L. (1992). *La guerra del siglo XXI. La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*. Argentina: Javier Vergara.
- Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Plaza & Janes.