
El auge de China: ¿un tema para la OTAN?

Luis Simón | Director de la Oficina de Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano | @LuisSimon 

Natalia Martín | Gestora de proyectos y ayudante de investigación en la Oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano | @nataliamartinm7 

Tema

La OTAN ha iniciado un debate de alto nivel sobre cómo abordar los desafíos estratégicos relacionados con el auge de China, y es un debate que ha llegado para quedarse.

Resumen

En su reunión de jefes de Estado y de Gobierno en Londres el 4 de diciembre de 2019, la OTAN puso a China en su punto de mira, afirmando que la “creciente influencia” del gigante asiático y “sus políticas internacionales presentan oportunidades y desafíos que deben abordarse conjuntamente”.¹ Esta breve referencia ha sido el resultado de meses de debate interno y negociaciones entre los Estados miembros de la OTAN respecto a cómo abordar el desafío chino y, en última instancia, hasta qué punto le corresponde a la OTAN afrontar este tema.² Este ARI describe dicho proceso y analiza algunos de los retos y oportunidades que el desafío chino plantea para la Alianza.

Análisis

El auge de China se ha convertido en uno de los principales vectores de cambio en las relaciones internacionales. Dicho auge está propiciando una reconfiguración de los equilibrios económicos, tecnológicos, políticos y estratégicos tanto a nivel global como en distintas regiones del mundo. En este contexto, la OTAN se ha inmerso en un proceso de reflexión sobre las posibles implicaciones estratégicas del auge de China, y de su creciente presencia en influencia en Europa y sus alrededores. En su *conferencia de prensa* previa a la reunión de jefes de Estado y de Gobierno en Londres, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, ya avanzó que los líderes de la Alianza debatirían las implicaciones del auge de China. Stoltenberg hizo mención especial a la imponente modernización militar del país asiático, pero también resaltó su presencia creciente en el Ártico, los Balcanes y el ciber espacio y sus inversiones en infraestructuras europeas.

¹ *London Declaration*, acordada por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la cumbre del Consejo del Atlántico Norte en Londres, 3-4/XII/2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

² J. Holslag (2019), “China, NATO, and the pitfall of empty engagement”, *The Washington Quarterly*, vol. 42, pp. 137-150.

Asimismo, Stoltenberg mencionó la importancia de las redes 5G y de acordar requisitos comunes para fortalecer la resiliencia de la Alianza frente a los retos cibernéticos.³

La reflexión de la OTAN sobre las implicaciones del auge sistémico chino ha sido en buena medida alentada por EEUU, y por una Administración Trump que define a China como competidor estratégico a largo plazo, y como la principal amenaza a EEUU y Occidente.⁴ El resto de países aliados parecen compartir la necesidad de reflexionar sobre el auge sistémico chino y sus posibles implicaciones estratégicas. Dicho esto, existen diversas opiniones respecto a la idoneidad de utilizar el marco de la OTAN como foro de debate sobre China. Algunos países como el Reino Unido parecen mostrarse más comprensivos al respecto y otros (como Francia y España) más reticentes. El argumento esgrimido por Francia es que la OTAN es una alianza de defensa colectiva, cuyo ámbito de acción geográfico debe girar en torno al continente europeo. Esta ha sido la posición tradicional de Francia, habitualmente reacia a que la Alianza vaya más allá del continente europeo o sobrepase el marco conceptual de la defensa colectiva.⁵ La insistencia de Francia y otros Estados Miembros en este sentido, parecen haber condicionado los parámetros del debate sobre China, en principio cerrando la puerta a cualquier tipo de implicación operacional por parte de la OTAN en el eje Indo-Pacífico. Por su parte, EEUU defiende que la OTAN no es sólo una alianza militar, sino que es también una comunidad política y, como tal, un importante foro de debate sobre cuestiones globales, incluido el auge de China.

La declaración de Londres supone un primer paso que abre oficialmente el debate político sobre China en el seno de la Alianza. Desde una perspectiva estadounidense, esto es ya un logro en sí mismo. EEUU percibe a la OTAN como una correa transmisora que le permite influir en el debate de China en Europa, e introducir un cariz determinado en el seno de dicho debate, resaltando el elemento competitivo y problemático del ascenso chino.⁶ Washington ve la apertura de un debate sobre China en el seno de la Alianza como una oportunidad para socializar a sus aliados europeos en una forma determinada de pensar y hablar sobre el gigante asiático. Por tanto, desde una perspectiva estadounidense, el simple hecho de tener una conversación en el marco OTAN sobre China y los retos que su auge constituye, es ya en sí mismo, un paso importante.

³ Conferencia de prensa, Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN, 29/XI/2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171460.htm.

⁴ *National Security Strategy of the United States of America* (2017), the White House, Washington DC. Véase también "Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Towards China", Hudson Institute, 4 de octubre de 2018.

⁵ A. Dumoulin (Dir.) (2006), "France-OTAN: vers un rapprochement doctrinal?: Au-delà du 40^e anniversaire de la crise franco-atlantique", Bruylant.

⁶ Sobre el debate europeo sobre China, véanse Mario Esteban y Miguel Otero Iglesias (2019), "La política europea frente al desafío Chino", *Comentario Elcano*, nº 7/2019, 3/IV/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-oteroiglesias-politica-europea-frente-al-desafio-chino; y Mario Esteban, "¿Deben limitarse las inversiones chinas en Europa?", *Comentario Elcano*, nº 17/2018, 22/II/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-deben-limitarse-las-inversiones-chinas-en-europa.

Pese a que algunos países de Europa Occidental se hayan mostrado inicialmente reticentes a abordar el auge de China en el ámbito de la OTAN, esto es seguramente un hecho inevitable. Por un lado, es China quien se acerca a la OTAN: la presencia e influencia de Pekín ha desbordado los límites geográficos de Asia, y se ha convertido en un fenómeno global con crecientes ramificaciones en Europa y sus alrededores. Por otro lado, la OTAN es una institución que acaba reflejando de una u otra forma las prioridades estratégicas de EEUU. Muchos aliados europeos entienden que ser útiles a EEUU es parte del “acuerdo transatlántico”, a través del cual EEUU garantiza la disuasión y la seguridad en Europa. Esta dinámica se pudo apreciar tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Tras dichos ataques, la Alianza mostró su solidaridad plena con EEUU, llegando incluso a activar el artículo V del Tratado de Washington y proporcionando aviones de vigilancia AWACS a EEUU. Sin embargo, países como Francia y Alemania insistieron en que, más allá de esos actos de solidaridad, la OTAN no tenía margen para jugar un papel más destacado en la “guerra contra el terrorismo” declarada por Washington. Ambos países insistieron en poner límites en su apoyo a la idea de una “OTAN global”.⁷

No obstante, la visión más expansiva defendida por EEUU acabó plasmándose en la cumbre de Praga en 2002, cuya declaración final respaldó una ampliación del ámbito geográfico de actuación OTAN⁸ y una transformación de sus capacidades militares y de tipos de misiones, destacando en particular la lucha contra el terrorismo.⁹ Al año siguiente de la cumbre de Praga, la OTAN se implicaría operacionalmente en Afganistán,¹⁰ donde llegaría a desplegar hasta 130.000 soldados en 2011 para la misión ISAF, en la que participaban más de 50 países miembros y socios OTAN.¹¹ La OTAN continúa hoy en día con su implicación en Afganistán, donde lleva 16 años involucrada. Si bien es cierto que en los últimos años la Alianza ha reducido su presencia en el país asiático, contando hoy en día con unos 17.000 efectivos de 39 países miembros y socios OTAN. Este repliegue se produjo gradualmente desde 2014, con el fin de la operación ISAF y el trasvase de competencias completas al mando afgano. Sin embargo, la OTAN va a seguir implicada en Afganistán, al menos por el momento. La declaración acordada por los jefes de Estado y de Gobierno en Londres a principios de diciembre, enfatiza el compromiso de la Alianza con la seguridad y estabilidad del país centro asiático en cuanto a entrenamiento y asistencia a las fuerzas afganas.¹²

Pese a las impresiones que estos datos puedan alimentar, los aliados europeos no siempre se ajustan a la línea propuesta por EEUU. Siguiendo con el ejemplo de

⁷ Henrik B.L. Larsen (2013), “NATO in Afghanistan: Democratization warfare, national narratives, and budgetary austerity”, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, p. 53, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/larsen-dp-2013-10.pdf>.

⁸ NATO Prague Summit Declaration (2002), https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm?.

⁹ Henrik B.L. Larsen (2013), *op. cit.*, p.4.

¹⁰ P. Cornish (2006), “EU and NATO: Co-operation or competition?”, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eunatorelations_/eunatorelations_en.pdf.

¹¹ “NATO and Afghanistan”, página oficial de la OTAN (actualizada el 5/III/2019), https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm.

¹² London Declaration, *op. cit.*

Afganistán, si bien EEUU ha reconocido la contribución aliada a la seguridad de ese país durante más de una década, también ha matizado dicho reconocimiento alegando que la contribución europea era insuficiente y criticando sus restricciones en tareas de combate.¹³ Aun así, el ejemplo de Afganistán y la “guerra contra el terrorismo” sirven para ilustrar que las prioridades estratégicas de EEUU acaban reflejándose en la agenda de la OTAN, si bien nunca de la forma o al ritmo exacto que desearía Washington. Esa es la esencia de la dinámica de “tira y afloja” tan propia de la relación transatlántica, que parece también apreciarse en el debate recientemente iniciado sobre China. Dicho esto, el tema de China es susceptible de generar una mayor tirantez, ya que la percepción de amenaza que supone el país asiático no es compartida a ambos lados del Atlántico. Por otro lado, para muchos europeos China sigue siendo un socio atractivo que genera beneficios importantes de los que no quieren prescindir, por lo que seguirá habiendo resistencias al tipo de antagonismo que propone EEUU.

El epicentro de la competición estratégica entre EEUU y China (al menos tal y como ha sido definido por la Administración Trump) se centra ahora mismo en el nexo entre la tecnología, la política comercial e industrial.¹⁴ No parece claro que la OTAN tenga mucho margen de actuación en este sentido, si bien la UE goza de importantes competencias e influencia en todos estos ámbitos, lo cual resalta la importancia de la relación bilateral EEUU-UE.¹⁵ En esta línea, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, ha enfatizado que la relación transatlántica es un marco de referencia indispensable para ella.¹⁶ Sin embargo, el hecho de activar una conversación política sobre China en la OTAN, permite a EEUU influenciar indirectamente los términos del debate sobre China en la UE, debido en última instancia a que muchos de los Estados Miembros de la OTAN lo son también de la UE.

¹³ S. Johnston (2019), “NATO’s lessons”, *Parameters: The US Army War College Quarterly*, vol 49, nº 3, pp. 11-25.

¹⁴ “Congress and the Administration have responded to national security concerns about China’s industrial policies and role in technology supply chains”. Para más información, véase “US-China trade and Economic Relations: Overview”, Congressional Research Service, 19/XI/2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11284.pdf>.

¹⁵ L. Simón (2019), “EU-NATO cooperation in an era of great-power competition”, Policy Brief, nº 28, German Marshall Fund of the United States, <http://www.gmfus.org/publications/eu-nato-cooperation-era-great-power-competition>.

¹⁶ Ursula von der Leyen, discurso inicial ante el Parlamento Europeo, 16/VII/2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230. Véase también Hans von der Burchard (2019), “Von der Leyen praises NATO in contrast to Macron”, 8/XI/2019, <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-praises-nato-in-contrast-to-macron/>.

Conclusiones

La creciente presencia de China tanto a nivel global como en el vecindario europeo ha propiciado un debate estratégico en el seno de la Alianza Atlántica. Lanzar una conversación política en OTAN sobre los desafíos que plantea el auge sistémico de China cobra especial sentido para EEUU. Washington no entendería que una institución en la que invierte tanto capital político y militar desatendiese su principal preocupación actual: la **competición estratégica con Pekín**. Así mismo, abrir un debate sobre China es también especialmente importante para aquellos aliados europeos que sitúan a la relación transatlántica como piedra angular de su seguridad. Al fin y al cabo, la OTAN sólo es sostenible políticamente si es percibida como un instrumento útil tanto por los europeos como por los estadounidenses. Visto de este modo, la plataforma OTAN ofrece también a los aliados europeos una oportunidad de marcar su posición y establecer un diálogo estratégico con EEUU sobre China, especialmente en un momento en el que la política exterior estadounidense **ha tomado un giro unilateralista**. Si Washington utiliza activamente un foro multilateral para hacer valer sus posiciones, sus socios europeos podrán igualmente aprovechar la OTAN para reflejar su visión sobre China en el debate estadounidense. El debate sobre China en el seno de la Alianza no ha hecho por tanto más que comenzar.