

El dilema Indo-Pacífico de la ASEAN

FERNANDO DELAGE

Director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola Andalucía

INTRODUCCIÓN

La idea del “Indo-Pacífico” ha irrumpido con fuerza en la discusión sobre las relaciones internacionales en Asia. Desde hace algo más de una década, distintos gobiernos han recurrido al término como marco de referencia en el que formulan su política exterior hacia la región. Si el entonces primer ministro japonés Shinzo Abe comenzó a popularizar la expresión en 2007, Australia la asumió formalmente en su Libro Blanco de Defensa de 2013; año en el que también el gobierno indio recurrió al concepto para definir el entorno regional. Como secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton utilizó igualmente el término en 2010, aunque fue a partir de finales de 2017, bajo la administración Trump, cuando se convirtió en la denominación oficial de la región empleada por Washington.

Aunque relacionadas entre sí, “Indo-Pacífico” tiene dos diferentes connotaciones. Representa, por un lado, una reconceptualización geográfica de Asia; un reajuste del mapa del continente como consecuencia de la creciente interacción entre ambos océa-

nos y del ascenso simultáneo de China e India. La idea aparece vinculada, por otra parte, a una estrategia diseñada como respuesta al ascenso de China, cuyo instrumento más visible es el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD), un grupo informal integrado por Estados Unidos, Japón, India y Australia. Éste es el motivo de que Pekín desconfíe del término y prefiera seguir utilizando “Asia-Pacífico” para describir su vecindad, aunque sus acciones también respondan a esta nueva perspectiva: como ha señalado el analista australiano Rory Medcalf, la Ruta Marítima de la Seda no es sino “el Indo-Pacífico con características chinas”¹.

El protagonismo de las grandes potencias en el origen y uso de la expresión parece haber relegado el papel de la ASEAN y sus Estados miembros². Pese a su menor peso económico y militar, no carecen sin embargo de relevancia. Además de estar ubicada en la intersección de los dos océanos —el sureste asiático constituye, de hecho, el centro del Indo-Pacífico—, las disputas en torno al mar de China Meridional sitúan a la subregión en medio de la rivalidad entre China y Estados Unidos³. Mientras la primera extiende su influencia a través de

SUMARIO

INTRODUCCIÓN
P. 36

LA ASEAN EN EL ORDEN ASIÁTICO
P. 37

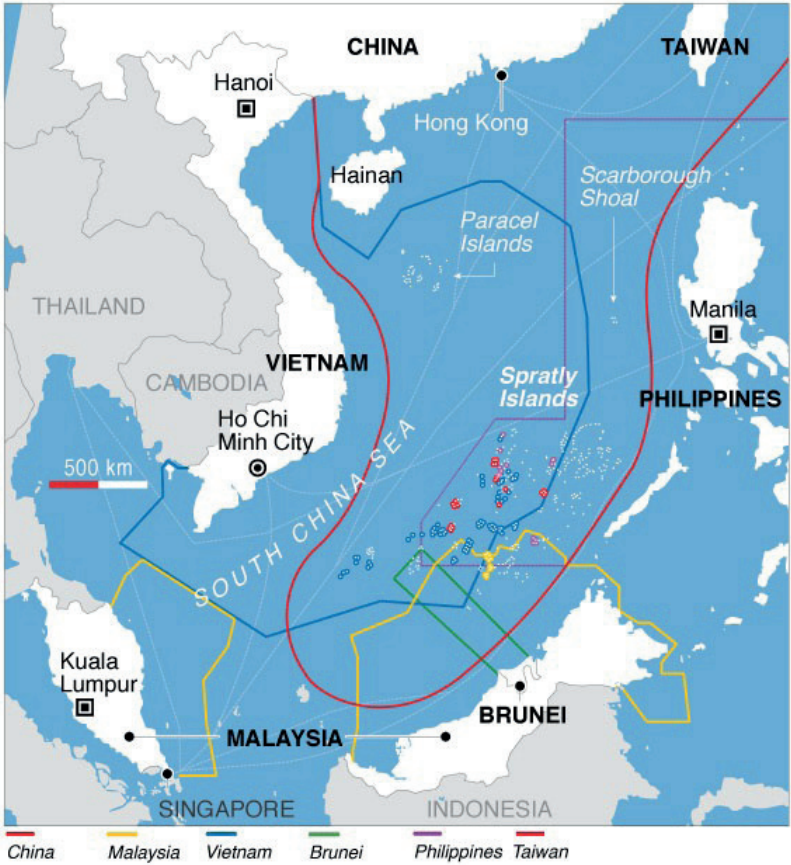
LA ASEAN Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ENTORNO ESTRATÉGICO
P. 38

EL CONCEPTO INDO-PACÍFICO DE LA ASEAN
P. 40

CONCLUSIONES
P. 42

su diplomacia económica a la vez que inquieta a los Estados vecinos por sus reclamaciones marítimas, la administración Trump optó por oponerse de manera directa a ese mayor poder económico y militar chino. La ASEAN no quiere verse atrapada en la confrontación entre Washington y Pekín, ni tampoco marginada en la reconfiguración en curso de la estructura regional. Sus Estados miembros quieren beneficiarse de las oportunidades para su desarrollo que les proporciona China, pero también quieren contar con un apoyo externo que actúe como contrapeso estratégico de la República Popular. Aunque estas circunstancias explican sus reservas sobre un concepto que pone en riesgo su cohesión e identidad como organización, la ASEAN terminó adoptando en 2019 su propia “Perspectiva sobre el Indo-Pacífico”, un documento oficial que revela sus esfuerzos por mantener su independencia.

Examinar la posición de las naciones del sureste asiático sobre la cuestión es el objeto de este trabajo, que se organiza del siguiente modo. Tras examinar, en primer lugar, el papel de la ASEAN en el orden regional, se analizarán a continuación los cambios producidos en su interacción



Reclamos territoriales en el Mar de China Meridional [Voz de América]

con China y con Estados Unidos. Ambas secciones delimitarán así el contexto que permitirá valorar posteriormente la concepción del Indo-Pacífico asumida por sus Estados miembros, para concluir, por último, sobre los obstáculos a sus objetivos.

LA ASEAN EN EL ORDEN ASIÁTICO

La ASEAN conmemoró en 2017 su 50 aniversario, confirmando su fortaleza como organización pese a la extraordinaria heterogeneidad de sus miembros y el alcance de los desafíos internos y externos que afronta⁴. Representando una población de 630 millones de habitantes (700 millones hacia 2030), el grupo ha avanzado en su institucionalización, ha mantenido un notable crecimiento económico, y ha sabido adaptarse a su función de equilibrio institucional en la seguridad regional.

En 2007 se adoptó la Carta de la ASEAN, su documento “constitucional”, y se acordó el lanzamien-

to, en 2015, de la “Comunidad de la ASEAN”, sobre la base de tres pilares: una Comunidad Económica, una Comunidad Política y de Seguridad, y una Comunidad Socio-Cultural. Aunque la organización se fijó en 2015 unos ambiciosos objetivos de integración para la década siguiente, y lanzó —un año más tarde— un plan de interconectividad, el diferente nivel de desarrollo de los Estados miembros y las propias reglas de funcionamiento de la institución (basadas en la no injerencia y el consenso: la conocida como “ASEAN Way”) complican su realización⁵.

Esas limitaciones no deben conducir a minusvalorar, sin embargo, la importancia económica de la subregión ni su relevancia estratégica. No sólo ha obtenido un alto crecimiento medio —el PIB de la ASEAN superará al de Japón hacia mediados de esta década—, sino que adquirirá además un creciente protagonismo en la economía asiática al estar en el

centro de la Asociación Económica Regional Integral (“Regional Comprehensive Economic Partnership”, RCEP). Puesta en marcha en 2011 y concluida en noviembre de 2020, esta iniciativa de la ASEAN integra a los 10 Estados miembros con aquellos socios con los que ya mantenía acuerdos bilaterales de libre comercio: China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda (India, que también participó en las negociaciones, decidió abandonarlas a finales de 2019). Al contrario que el Acuerdo Trans-Pacífico (TPP), impulsado en su día por la administración Obama para contrarrestar la influencia económica de China, la RCEP —al tener su origen en la ASEAN— resulta políticamente aceptable para todos los actores de la región.

Desde su fundación, la ASEAN ha estado asimismo en el centro de las iniciativas de diálogo y cooperación en el continente. Aunque nació en 1967 como respuesta al apoyo de Pekín a guerrillas y movimientos comunistas en el sureste asiático, el propósito fundamental de la ASEAN fue el de crear un instrumento que permitiera a las naciones de la subregión adquirir cierta autonomía frente a la competición entre las grandes potencias. Como indicó el primer ministro de Asuntos Exteriores de Singapur, Sinathamby Rajaratnam, la ASEAN tenía que llenar el vacío de la región por sí sola, “o resignarse a la penosa perspectiva de que el vacío se llenara desde fuera”⁶. Desde entonces ha sido uno de los elementos básicos de la arquitectura de seguridad asiática, incorporando a las potencias externas a una red de procesos multilaterales creados en torno a la organización, como el Foro Regional de la ASEAN (1994), ASEAN+3 (1997), la Cumbre de Asia Oriental (2005), o la Reunión Ampliada de Ministros de Defensa de la ASEAN (2010)⁷.

Naturalmente, las prioridades de las grandes potencias no siempre coinciden con las de la ASEAN ni con la concepción del orden

ADemás de estar ubicada en la intersección de los dos océanos —el sureste asiático constituye, de hecho, el centro del Indo-Pacífico—, las disputas en torno al mar de China Meridional sitúan a la subregión en medio de la rivalidad entre China y Estados Unidos.



Fortificación china en pequeñas islas disputadas [imágenes satelitales del CSIS]

regional que mantiene esta última. Sus limitadas capacidades y sus normas de funcionamiento hacen inviable, por otra parte, la ambición de gestionar el equilibrio de poder en Asia oriental⁸. No obstante, ya que no sobre la base de su poder material, la organización ha sabido “construir” su centralidad mediante la institucionalización de diálogos de seguridad, el establecimiento de medidas de confianza, e intentando influir en el comportamiento de las grandes potencias mediante estos condicionantes normativos⁹.

El temor a la pérdida de ese papel tradicional es lo que explica sus dudas sobre el “Indo-Pacífico” tal como ha sido definido por Estados Unidos. Le preocupa que iniciativas como el QUAD puedan convertirse en alternati-

EL AGRAVAMIENTO DE LA COMPETICIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA SE TRADUCE EN UNA MAYOR PRESIÓN SOBRE LOS ESTADOS DE LA ASEAN PARA TOMAR PARTIDO POR UNO U OTRA, DEBILITA LA SOLIDARIDAD INTERNA DE LA ORGANIZACIÓN Y ACENTÚA SUS LIMITACIONES.

vas que terminen sustituyendo a la organización. El problema, no obstante, es que el agravamiento de la competición entre Estados Unidos y China se traduce en una mayor presión sobre los Estados miembros para tomar partido por uno u otra, debilita la solidaridad interna de la ASEAN y acentúa sus limitaciones, aumentando por tanto el riesgo de su marginación.

LA ASEAN Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ENTORNO ESTRATÉGICO

La rivalidad entre Estados Unidos y China, en efecto, se ha intensificado de manera notable en la subregión durante los últimos años¹⁰. A la preocupación de los gobiernos del sureste asiático por las capacidades e intenciones chinas se suma su incomodidad con una política norteamericana

de confrontación con Pekín, en la que además prevalecen las cuestiones de defensa sobre la diplomacia y la economía. Para los líderes de la ASEAN, la idea del Indo-Pacífico es sólo bienvenida si es “inclusiva” —en otras palabras, si no excluye a China— y permite profundizar en la integración regional, sin socavar la integridad de la organización y sin crear bloques rivales.¹¹ Las respectivas estrategias de los dos grandes obliga en cualquier caso a los Estados miembros a reajustar sus opciones.

Bajo la sombra de China

Si algo define las relaciones entre el sureste asiático y China —marcadas a lo largo de la Historia por su contigüidad geográfica— es ante todo la disparidad en tamaño y poder. Las dimensiones de la economía china y sus capacidades militares superan de manera abrumadora a las de los Estados de la ASEAN. A esa asimetría estructural hay que sumar el carácter cada vez más explícito de las ambiciones chinas. Aunque éste es un giro atribuido con frecuencia a la llegada al poder de Xi Jinping como secretario general del Partido Comunista a finales de 2012, debe recordarse que fue su antecesor, Hu Jintao, quien —en 2008— declaró el objetivo de hacer de China una gran potencia marítima y fue, todavía bajo su gobierno, cuando comenzaron las acciones dirigidas a modificar el *statu quo* en el mar de China Meridional. Fue también durante su mandato, en 2010, en una reunión con sus colegas de la ASEAN, cuando el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Yang Jiechi, les lanzó un mensaje que ninguno ha olvidado: “China es un país grande, y otros países son países pequeños, y eso es un simple hecho”¹².

En la década transcurrida desde entonces, tanto las tres naciones del sureste asiático que comparten frontera terrestre con la República Popular como las cinco directamente afectadas por sus reclamaciones marítimas, viven bajo la sombra de su poder



Visión de la ASEAN para 2025

económico, político, militar y cultural¹³.

China es el mayor socio comercial de la subregión desde hace más de diez años (los intercambios entre ambos se acercaron a los 600.000 millones de dólares en 2019, algo más del doble del comercio de la ASEAN con Estados Unidos); su principal fuente de turistas (más de 25 millones de visitantes en 2017); y el segundo mayor inversor exterior después de Japón (con 11.000 millones de dólares en la primera mitad de 2019, que duplicaron los datos del año anterior). Esta última cifra no incluye los préstamos que reciben los miembros de la ASEAN en el marco de la iniciativa de la Ruta de la Seda (BRI en su denominación oficial)¹⁴. Aunque son fondos necesarios para unos países cuyo crecimiento futuro

depende del desarrollo de sus infraestructuras, no pocos de los proyectos han suscitado la preocupación local por el riesgo de un endeudamiento excesivo, por su impacto laboral y medioambiental, o por las implicaciones políticas.¹⁵ En último término, como ha resumido una especialista, existe “una clara divergencia de capacidades y objetivos”: mientras China sueña con consolidarse en el centro de una economía regional integrada, la prioridad de las naciones del sureste asiático es su crecimiento interno, para lo que no necesitan el tipo de sofisticados y costosos proyectos en los que está interesado Pekín¹⁶.

Mientras la centralidad económica de China es un factor que no pueden ignorar, los gobiernos del sureste asiático observan con creciente alarma el comportamien-

LAS ACCIONES CHINAS HAN PUESTO DE RELIEVE LAS DEFICIENCIAS DE LA ASEAN, YA QUE LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA SALVAR LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS MIEMBROS LIMITAN LAS POSIBILIDADES DE UNA POSICIÓN COMÚN. LAS DIVERGENCIAS SOBRE CHINA REPRESENTAN UNA BRECHA EN LA QUE PEKÍN MANIOBRA CON COMODIDAD.

to de Pekín en el mar de China Meridional, donde está construyendo y militarizando islas que considera suyas, en contra de las reclamaciones de otros Estados y de las normas internacionales¹⁷. Al mismo tiempo, las acciones chinas han puesto de relieve las deficiencias de la ASEAN, ya que las reglas establecidas para salvar las diferencias entre los miembros —no injerencia y consenso— limitan las posibilidades de una posición común. Las divergencias entre las diez naciones de la ASEAN sobre China, y sobre las disputas marítimas en particular, representan una brecha en la que Pekín manobra con comodidad.

Esa división se hizo patente en julio de 2012, cuando —por primera vez en la historia de la organización— no se pudo acordar un comunicado tras concluir la 45ª reunión de ministros de Asuntos Exteriores. Camboya, país que ostentaba la presidencia, apoyó la idea de celebrar negociaciones bilaterales entre las partes reclamantes —es decir, el argumento mantenido por Pekín—, en contra de la petición de Filipinas y Vietnam a favor de una respuesta colectiva de la ASEAN¹⁸. Desde entonces, la organización no ha podido ir más allá de reclamar la negociación de un código de conducta con China sobre este espacio marítimo; una petición que Pekín acepta mientras no conduzca a un texto jurídicamente vinculante, y que en ningún caso le ha impedido continuar avanzando en el control de las islas y en la reorientación del equilibrio de la subregión a su favor¹⁹.

El socio norteamericano

Pese a estar alineada con Estados Unidos contra la expansión comunista, y contar con dos de sus aliados formales en Asia (Tailandia y Filipinas), Washington no prestó una atención significativa a la ASEAN durante la guerra fría. Tras el fin de la era bipolar, el sureste asiático continuó siendo para Estados Unidos poco más que una derivada de sus posiciones con respecto a los asuntos del noreste

EEUU PROPUSO UN QUAD AMPLIADO (“QUAD PLUS”), EN EL QUE, ENTRE OTROS NUEVOS MIEMBROS, PARTICIPARÍA UNO DEL SURESTE ASIÁTICO: VIETNAM; UNA IDEA, SIN EMBARGO, QUE HANÓI SIEMPRE RECHAZARÁ A MENOS QUE PERCIBA UNA AMENAZA DIRECTA DE CHINA.

de la región. Tampoco mostró especial interés por la institucionalización del regionalismo asiático desde finales de la década de los noventa. El distanciamiento con respecto a la ASEAN se agudizó de hecho durante la administración de George W. Bush, provocando una percepción local de abandono²⁰. Fue una situación que sólo cambió tras la victoria electoral de Barack Obama, el primer presidente norteamericano con una vinculación personal con el sureste asiático al haber pasado parte de su infancia en Indonesia.

Corregir esa desatención anterior fue uno de los objetivos del “pivot” o “rebalance” hacia Asia de su mandato²¹. Washington firmó el tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN (lo que le permitió incorporarse a la Cumbre de Asia Oriental); nombró a su primer embajador ante la organización; elevó el nivel de las relaciones con Vietnam, Singapur y Filipinas, y desempeñó un importante (y discreto) papel en el proceso de reforma política en Birmania. Hillary Clinton fue la primera secretaria de Estado que visitó todos los Estados miembros. Obama también impulsó el Acuerdo Trans-Pacífico (TPP), con la participación de varias naciones del sureste asiático (Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam).

La prioridad por reforzar las relaciones se confirmó asimismo con la celebración, en febrero de 2016 en Sunnylands (California), de la primera cumbre Estados Unidos-ASEAN (también fue la primera de la organización fuera del sureste asiático). A dicha iniciativa siguió, en abril del mismo año, la puesta en marcha por el Pentágono de la “Southeast Asia Maritime Security Initiative” y, en septiembre, la primera reunión de un secretario de Defensa de Estados Unidos, Ashton Carter, con sus diez colegas de la ASEAN en Hawái. A través de estos encuentros, Washington buscaba fortalecer desde una estructura más amplia la red de pactos bilaterales impulsados desde meses antes, como los nuevos acuerdos

de cooperación en defensa con Filipinas (2014) y Singapur (2015), o el acercamiento a Vietnam, país que Obama visitó en 2016.

Su sucesor comenzó su mandato, por el contrario, cumpliendo su promesa electoral de abandonar el TPP nada más tomar posesión. Se tomó unos meses, no obstante, para desvelar su política asiática. Fue durante su primera (y única) asistencia a la cumbre de APEC, en Vietnam, donde por primera vez Trump se refirió al concepto del Indo-Pacífico, aunque dejaría su desarrollo —bajo la denominación de un “Indo-Pacífico Libre y Abierto”, FOIP en sus siglas en inglés— a la Estrategia de Seguridad Nacional y a la Estrategia de Defensa dadas a conocer poco después²².

La Casa Blanca se inclinó por una estrategia centrada básicamente en China y desde una perspectiva de defensa, en la que el sureste asiático perdió el protagonismo que le otorgó la administración anterior, con la excepción del mar de China Meridional (sin duda, por la vinculación del asunto con Pekín). Trump aumentó la frecuencia de las “operaciones de libertad de navegación” en sus aguas, sin que tampoco ello sirviera para disuadir a China de sus intenciones de control. El cambio más importante fue quizá que, mientras que el “pivot” de Obama se diseñó con la intención de facilitar a los miembros de la ASEAN su objetivo de involucrar a las grandes potencias en sus instituciones, el “Indo-Pacífico” de Trump no sólo no reconocía la necesidad de contar con estos Estados —como si su estrategia pudiera ser eficaz con su ausencia—, sino que contribuyó a minar su cohesión y a desarticular su tradicional estrategia de equilibrio²³. Sólo en los últimos meses del mandato de Trump se produjo un cierto giro, al proponer el secretario de Estado, Mike Pompeo, un QUAD ampliado (“QUAD Plus”), en el que, entre otros nuevos miembros, participaría uno del sureste asiático: Vietnam; una idea, sin embargo, que Hanói siempre re-

chazará a menos que perciba una amenaza directa de China²⁴.

Aunque Estados Unidos ha sido, desde la segunda posguerra mundial, el principal garante de la seguridad de los miembros de la ASEAN, éstos han percibido una gradual disminución de los compromisos de Washington. En 2017, a comienzos de la presidencia de Trump, esa era la opinión del 56% de los encuestados; una cifra que aumentó en 2019 al 68%, y al 77% en enero de 2020. En un dato aún más significativo, a la pregunta de qué país será más influyente en el futuro en el sureste asiático, el 72,2% respondió que China, y sólo el 7,9% declaró que Estados Unidos²⁵.

La percepción de desinterés por parte de Estados Unidos (que la nueva administración Biden se esforzará por corregir), la proximidad geográfica de China, y el temor al impacto de la rivalidad entre ambos sobre la estabilidad de la subregión, obligó a los Estados miembros de la ASEAN a reaccionar, lo que han hecho en varias direcciones. En respuesta a la incertidumbre del entorno exterior, no pocos han acometido, por una parte, un notable esfuerzo de modernización de sus capacidades militares, con un significativo aumento de los gastos en defensa. También han ampliado, por otro lado, sus opciones mediante el desarrollo de nuevas asociaciones estratégicas bilaterales con otras potencias (Japón e India en particular)²⁶. Por último, puesto que esa doble estrategia de “internal” y “external balancing” no elimina las dudas sobre la capacidad de la ASEAN para crear un espacio estratégico independiente, la organización se vio también forzada a articular su propia versión del Indo-Pacífico.

EL CONCEPTO INDO-PACÍFICO DE LA ASEAN

Los miembros de la ASEAN comparten varios de los objetivos de la estrategia Indo-Pacífico perseguidos por Estados Unidos (y por Japón, India y Australia), como la libertad de navegación o un



Cumbre entre la ASEAN y Japón celebrada en noviembre de 2020 [ASEAN]

orden regional basado en reglas. Pero no coinciden en la exclusión de China ni en sus connotaciones militares, a la vez que temen (no todos ellos son democracias) que la doctrina pudiera servir para amparar una eventual intervención externa en sus sistemas políticos. Su respuesta ha sido, en consecuencia, cauta, ambigua o inexistente. Sólo Indonesia y Singapur se pronunciaron de modo más explícito.

Como es lógico por sus dimensiones y situación geográfica entre ambos océanos, Indonesia ha sido la nación más interesada en el concepto, sobre el que ya se pronunció en 2013 —antes incluso de que Washington lo asumiera— al proponer su ministro de Asuntos Exteriores un tratado Indo-Pacífico de Amistad y Cooperación²⁷. Aunque la idea no fue compartida por la organización en aquel momento, Jakarta reformularía su propuesta en años posteriores. En abril de 2018, el presidente Jokowi presentó de nuevo su concepto del Indo-Pacífico, urgiendo a la ASEAN a

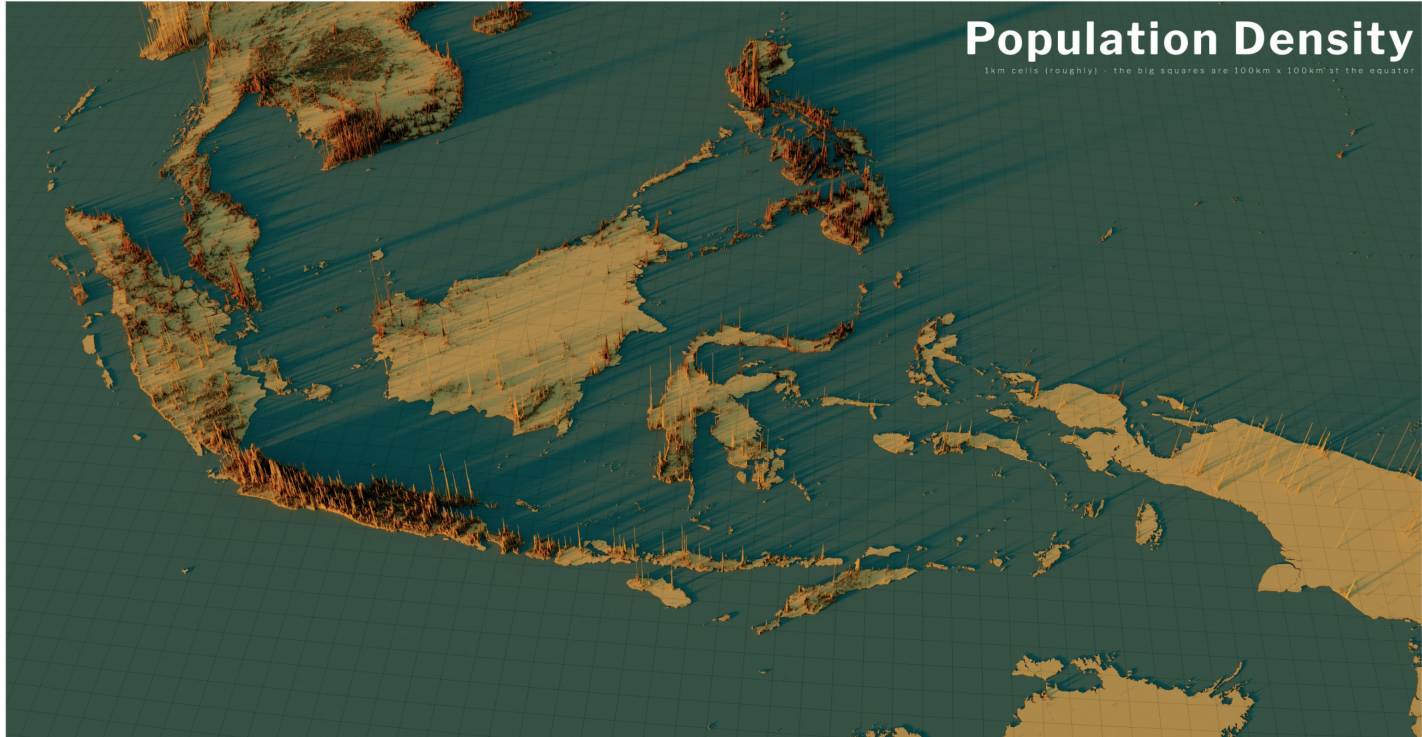
COMO ES LÓGICO POR SUS DIMENSIONES Y SITUACIÓN GEOGRÁFICA ENTRE AMBOS OCÉANOS, INDONESIA HA SIDO LA NACIÓN MÁS INTERESADA EN EL CONCEPTO, SOBRE EL QUE YA SE PRONUNCIÓ EN 2013, ANTES INCLUSO DE QUE WASHINGTON LO ASUMIERA.

fortalecer su unidad y promover un marco inclusivo de cooperación²⁸. Singapur explicó por su parte que no se sumaría al QUAD ni a la estrategia FOIP al tratarse de un “concepto estratégico que no responde de manera adecuada a la cuestión de si la ASEAN mantendrá su papel central en la arquitectura regional, ni tampoco aclara si el multilateralismo y el Estado de Derecho serán los términos de referencia”²⁹. Aunque otros Estados del sureste asiático no se pronunciaron, coincidían con Indonesia y Singapur en la necesidad de evitar la impresión de que se alineaban con Estados Unidos o con China, y en el imperativo de esforzarse por mantener la centralidad de la organización en la arquitectura regional.

El temor a que ese objetivo se viera comprometido si la ASEAN mantenía una mera actitud pasiva en vez de proponer sus propias ideas sobre el concepto, puede ser uno de los factores que condujeron a que, después de un largo periodo de discusión interna, presentara finalmente su pers-

pectiva, sobre la base de la iniciativa indonesia³⁰. Fue en junio de 2019, en la 34ª cumbre de la organización, cuando presentó su “Outlook on the Indo-Pacific”, su primera respuesta oficial a la estrategia norteamericana³¹.

El documento describe una visión del Indo-Pacífico coherente con los principios de inclusividad (es decir, sin dejar fuera a China) y consenso, y con la preferencia por una aproximación política y normativa frente al enfoque militar y estratégico preferido por Washington. Evitando entrar en la cuestión de la competición entre las grandes potencias (que ni siquiera son mencionadas), la ASEAN subraya, en efecto, la cooperación regional como principal prioridad, identificando cuatro áreas principales de trabajo conjunto: los espacios marítimos, la promoción de la interconectividad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y los asuntos económicos. Y, naturalmente, aclara que esa cooperación debe estar sujeta a las normas e instrumentos de la propia organización: del



Concentración de población en países de la ASEAN [Vivid Maps]

LA INQUIETUD POR LAS ACCIONES DE CHINA EXPLICA QUE LA ASEAN COMPARTA CON WASHINGTON LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR A PEKÍN, PERO SIN TENER QUE ALINEARSE A SU FAVOR. INTENTA, POR EL CONTRARIO, CONSTRUIR UNA RELACIÓN DE CO-LABORACIÓN CON AMBOS.

tratado de Amistad y Cooperación de 1976 a la Cumbre de Asia Oriental. En otras palabras, no se propone la creación de nuevos mecanismos ni la sustitución de los existentes, sino el fortalecimiento del papel central de la ASEAN con el fin de asegurar su autonomía en la reconfiguración de una arquitectura del Indo-Pacífico que —según desean sus Estados miembros— pueda primar sobre una estructura basada en el mero equilibrio de poder entre los principales actores.

El “Outlook”, por resumir, aspira al mantenimiento del *statu quo*: una ASEAN constructora de consenso, que busca defender su espacio frente a las grandes potencias, relacionándose con todas ellas y sin alinearse con una contra otra. El documento constituye así, como ha escrito Amitav Acharya, un acto de afirmación política y diplomática: “la ASEAN está diciéndole al mundo que tiene sus propias ideas, y que no va a dejar que sean las potencias externas las que se apropien del discurso del ‘Indo-Pacífico’”³². La organización ha demostrado que puede hablar con una sola voz, y que no renuncia al esfuerzo por hacer de la re-

gión un espacio de cooperación multilateral y no de competición estratégica, con el sureste asiático como núcleo central.

CONCLUSIONES

Desde el fin de la guerra fría, la ASEAN ha hecho valer su papel de impulsor de la integración regional asiática, así como de los foros multilaterales en materia de seguridad, proporcionando los instrumentos que han permitido la participación de todos los actores implicados sobre la base de un concepto normativo de cooperación. La creciente rivalidad entre Estados Unidos y China representa por tanto un desafío de primer orden a su misión.

Además del imperativo geográfico, la realidad de la interdependencia económica con China hace impensable para cualquier nación del sureste asiático desvincularse de la República Popular. La inquietud que ésta provoca por sus acciones en el mar de China Meridional explica que la ASEAN comparta con Washington la necesidad de equilibrar a Pekín, pero sin tener que alinearse a su favor. Intenta, por el contrario, construir una relación de colaboración con am-

bos, al tiempo que desarrolla sus propias capacidades de defensa, se asocia a terceros países, y trata de reajustar su función en esta nueva era. Si aspiraba a mantener su papel y promover una estructura regional basada en reglas, el reto para la organización no consistía en apoyar o desautorizar la estrategia norteamericana del Indo-Pacífico, sino en articular su propia definición del orden regional. La adopción de su “Perspectiva” en 2019 supone, ante todo, el reconocimiento por parte de la ASEAN de una dinámica de transformación geopolítica de la que no puede mantenerse al margen si quiere sobrevivir como institución.

No obstante, dicho documento no es sino un primer paso que incorpora formalmente a la ASEAN al concepto del Indo-Pacífico. Su influencia dependerá en último término de que la organización logre reforzar su unidad (posibilidad que se aleja a medida que se agrava la rivalidad chino-norteamericana), y de que complete su discurso a favor de la cooperación con iniciativas concretas. Sólo su cohesión y una agenda proactiva permitirán sostener su centralidad ●

NOTAS

1 Rory Medcalf, “Goodbye Asia-Pacific. But why the sudden buzz over Indo-Pacific?”, South China Morning Post, 31 diciembre 2017. Del mismo autor, véase Contest for the Indo-Pacific: Why China Won’t Map the Future (Carlton: La Trobe University Press, 2020).

2 Todas las naciones del sureste asiático pertenecen a la ASEAN, con la única excepción de Timor Oriental.

3 Robert Kaplan, Asia’s Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific (Nueva York: Random House, 2014); Bill Hayton, The South China Sea: The Struggle for Power in Asia (New Haven: Yale University Press, 2014).

4 Kishore Mahbubani y Jeffery Sng, The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace (Singapur: Singapore University Press, 2017); Marty Natalegawa, Does ASEAN Matter? A View from Within (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

5 “ASEAN Community Vision 2025”, 13 agosto 2015, <https://asean.org/asean-community-vision-2025-2/>; “Master Plan on ASEAN Connectivity 2025”, 6 septiembre 2016, <https://asean.org/storage/2016/09/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>.

6 Amitav Acharya, The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region (Ithaca: Cornell University Press, 2013), pp. 139-140.

7 Robert Yates. Understanding ASEAN’s Role in Asia-Pacific Order (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

8 David Martin Jones y Michael L.R. Smith, “Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order”, International Security, vol. 32, núm. 1 (2007), pp. 148-184.

9 Amitav Acharya, Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order (Abingdon: Routledge, 3ª ed., 2014).

10 David Shambaugh, Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia (Nueva York: Oxford University Press, 2020); Jonathan Stromseth, “Don’t make us choose: Southeast Asia in the throes of US-China rivalry” (Washington: The Brookings Institution, octubre 2019), https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2019/10/FP_20191009_dont_make_us_choose.pdf.

11 Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation”, Foreign Affairs, vol. 99, núm. 4 (julio-agosto 2020), pp. 52-64.

12 John Pomfret, “U.S. Takes a Tougher Tone with China”, Washington Post, 30 julio 2010.

13 Entre otros trabajos recientes, véase Donald K. Emmerson, ed., The Deer and the Dragon: Southeast Asia and China in the 21st Century (Stanford: Stanford University Press, 2020); Murray Hiebert, Under Beijing’s Shadow: Southeast Asia’s China Challenge (Lanham: Rowman & Littlefield, 2020); y Sebastian Strangio, In the Dragon’s Shadow: Southeast Asia in the Chinese Century (New Haven: Yale University Press, 2020).

14 China’s Belt and Road (BRI) and Southeast Asia. Kuala Lumpur: CIMB ASEAN Research Institute y LSE Ideas, octubre 2018, <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-China-SEA-BRI.pdf>.

15 Véase, entre otros, Tom Miller, China’s Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road (Londres: Zed Books, Londres, 2017), capítulos 4 y 5; Jonathan E. Hillman, The Emperor’s New Road: China and the Project of the Century (New Haven: Yale University Press, 2020), capítulo 6.

16 Sun Yun, “Winning Projects and Hearts? Three Cases of Chinese Mega-Infrastructure Projects in Southeast Asia”, The Asan Forum, 3 noviembre 2017, <http://www.theasanforum.org/winning-projects-and-hearts-three-cases-of-chinese-mega-infrastructure-projects-in-southeast-asia/>.

17 Fernando Delage, “Disputas marítimas en Asia oriental: la expansión estratégica de la República Popular China”, en Fernando del Pozo, coord., Mares Violentos (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018), pp. 23-48, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/DocSeguridadyDefensa_75.pdf

18 “Has Chinese power driven Asean nations apart?”, BBC News, 19 julio 2012, <https://www.bbc.com/news/world-asia-18897855>.

19 Zhao Suisheng, “China and the South China Sea Arbitration: Geopolitics Versus International Law”, Journal of Contemporary China, vol. 27, núm. 109 (2018), pp. 1-15.

20 Joseph Chinyong Liow, Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War (Washington: Brookings Institution Press, 2017); Simon Tay, Asia Alone: The Dangerous Post-Crisis Divide from America (Londres: Wiley, 2010).

21 Kurt M. Campbell, The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia (Nueva York: Twelve Books, 2016).

22 The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, diciembre 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; Department of Defense, “Summary of the National Defense Strategy of the United States of America”, enero 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. En junio de 2019 se adoptaría asimismo el primer documento estratégico de Estados Unidos sobre la región en veinte años: Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report”, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

23 See Seng Tan, “Consigned to hedge: south-east Asia and America’s ‘free and open Indo-Pacific’ strategy”, International Affairs, vol. 96, núm. 1 (2020), pp. 131-148; Prashanth Parameswaran, “ASEAN’s Role in a U.S. Indo-Pacific Strategy”. Washington: Wilson Center Asia Program, septiembre 2018, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/2018-09_aseans_role_parameswaran.pdf.

24 Jagannath Panda y Akriti Vasudeva, “U.S.-China Competition and Washington’s Case for ‘Quad Plus’”, The National Interest, 28 septiembre 2020, <https://nationalinterest.org/feature/us-china-competition-and-washington-s-case-quad-plus-169751>.

25 “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report” (Singapur: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020), https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TheStateofSEASurveyReport_2020.pdf. Véase asimismo Michael Green y Amy Searight (dirs.), “Powers, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective. Results of a CSIS Survey of Strategic Elites” (Washington: CSIS, junio 2020), https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/20624_Green-PowersNormsandInstitutions_WEB%20FINAL%20UPDATED.pdf.

26 Patrick Cronin, “The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties”, Center for a New American Security, junio 2013, <https://www.cnas.org/publications/reports/the-emerging-asia-power-web-the-rise-of-bilateral-intra-asian-security-ties>.

27 Marty Natalegawa, “An Indonesian perspective on the Indo-Pacific”, Center for Strategic and International Studies, Washington, 16 mayo 2013, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130516_MartyNatalegawa_Speech.pdf.

28 Kuik Cheng-Chwee, “Opening a Strategic Pandora’s Jar? US-China Uncertainties and the Three Wandering Genies in Southeast Asia”, The Asan Forum, 2 julio 2018, <http://www.theasanforum.org/opening-a-strategic-pandoras-jar-us-china-uncertainties-and-the-three-wandering-genies-in-southeast-asia/>; David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, Journal of Current Southeast Asian Affairs, vol. 38, núm. 2 (2019), pp. 194-217; Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia and the ASEAN outlook on the Indo-Pacific”, International Affairs, vol. 96, núm. 1 (2020), pp. 111-129.

29 Vivian Balakrishnan, “The Fullerton Lecture: ASEAN - 2018 and Beyond”, Institute of International and Strategic Studies, Singapur, 14 mayo 2018, <https://www.iiss.org/events/2018/05/fullerton-lecture-asean-2018>.

30 Bilahari Kausikan, “ASEAN: agnostic on free and open Indo-Pacific”, The Diplomat, 27 abril 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/asean-agnostic-on-the-free-and-open-indo-pacific/>.

31 ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, 22 junio 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

32 Amitav Acharya, “Why ASEAN’s Indo-Pacific outlook matters”, East Asia Forum, 11 agosto 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/>