

GLOBAL AFFAIRS JOURNAL

CENTER FOR GLOBAL AFFAIRS & STRATEGIC STUDIES
FACULTAD DE DERECHO-RELACIONES INTERNACIONALES. UNIVERSIDAD DE NAVARRA

ENERO 2021 N° 3

Indo-Pacífico: el nuevo orden sin China en el centro





GLOBAL AFFAIRS
JOURNAL

Nº 3
ENERO 2021
© Center for Global
Affairs & Strategic Studies
Facultad de
Derecho-Relaciones
Internacionales
Edificio Amigos

Universidad de Navarra
Campus Universitario
31009 Pamplona
Navarra, España

[https://www.unav.edu/
web/global-affairs/](https://www.unav.edu/web/global-affairs/)

Diseño
KEN



@GlobalAffairsUN

Índice

Presentación

EL GLOBO ROTA UNOS GRADOS MÁS HACIA PONIENTE

P. 5

Introducción

EL INDO-PACÍFICO COMO NUEVO EJE GEOPOLÍTICO GLOBAL

Juan Luis López Aranguren

Coordinador de *Global Affairs Journal* #3

P. 6

INDIA AND THE FREE AND OPEN INDO-PACIFIC: PRESENT COMPLEXITIES
AND FUTURE PROSPECTS

Shahana Thankachan

Researcher at the Jawaharlal Nehru University, India

P. 12

ESTADOS UNIDOS Y AUSTRALIA ANTE LA EMERGENCIA DE CHINA
COMO GRAN POTENCIA

Florentino Portero

Director del Instituto de Política Internacional, Universidad Francisco de Vitoria

P. 18

FREE AND OPEN INDO-PACIFIC: UNA INICIATIVA JAPONESA
DE POLÍTICA EXTERIOR PARA LA COOPERACIÓN GLOBAL

Carmen Tirado Robles

Coordinadora del Grupo de Investigación Japón, Universidad de Zaragoza

P. 28

EL DILEMA INDO-PACÍFICO DE LA ASEAN

Fernando Delage

Director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola
Andalucía

P. 36

Lecturas recomendadas

Juan Luis López Aranguren

Salvador Sánchez Tapia

Emili J. Blasco

Alejandro Puigrefagut

P. 44



PRESENTACIÓN

EL GLOBO ROTA UNOS GRADOS MÁS HACIA PONIENTE

EMILI J. BLASCO
DIRECTOR DEL CENTER
FOR GLOBAL AFFAIRS &
STRATEGIC STUDIES

Hubo un tiempo en el que el eje estratégico mundial estaba en Europa. Con la incorporación del Nuevo Mundo al orden global, el eje pasó a situarse durante mucho tiempo en el Atlántico, entre Europa y América. La consolidación de la primacía de Estados Unidos convirtió a este país en pivote del mundo. Con el desarrollo de los *tigres asiáticos* el peso específico del planeta se desplazó hacia el Pacífico, entre América y Asia. Después el concepto inicial de Asia-Pacífico fue perdiendo el sentido de espacio entre dos costas para con el tiempo remitir solo a la ribera donde se encuentra China, a medida que esta ha crecido como superpotencia y ha centrado la atención general. Ahora asistimos a otra progresión en la rotación del globo, de nuevo unos grados más hacia Poniente. Asia-Pacífico cede el lugar a la idea de Indo-Pacífico al incluir en la ecuación a India. Y es posible que, en el futuro, conforme se compacte Eurasia y África participe más en las decisiones internacionales, la forma de mirar el mapamundi sea teniendo al Índico en medio, como un Mediterráneo global.

Hoy, en cualquier caso, estamos estrenando el momento del Indo-Pacífico. Se trata de un nuevo orden mundial en el que China ya no ocupa el centro en el que aspiraba instalarse: el suelo se ha comenzado a mover antes de que pueda asentarse del todo. La misma prisa estratégica de Pekín ha provocado la movilización del entorno asiático, la cual se apoya en parte en una India que, por volumen demográfico y potencialidad económica, puede servir de palanca para el contrapeso continental de China. *Global Affairs Journal* aborda en este número la articulación de ese contrapeso, que gira alrededor de las iniciativas de un Indo-Pacífico Libre y Abierto y el llamado Quad, cuyos vértices son Japón, India, Australia y Estados Unidos, con implicaciones también para la ASEAN.

INTRODUCCIÓN

El Indo-Pacífico como nuevo eje geopolítico global

JUAN LUIS LÓPEZ ARANGUREN

Profesor de Relaciones Internacionales y Derecho internacional público e investigador del Grupo Japón, Universidad de Zaragoza

SUMARIO

LA IMPORTANCIA DEL INDO-PACÍFICO EN EL MUNDO P. 7

LA DIVISIÓN Y TARDANZA DE EUROPA P. 9

EL PAPEL DE LA ACADEMIA EN LA CREACIÓN DEL CONCEPTO DEL INDO-PACÍFICO P. 10

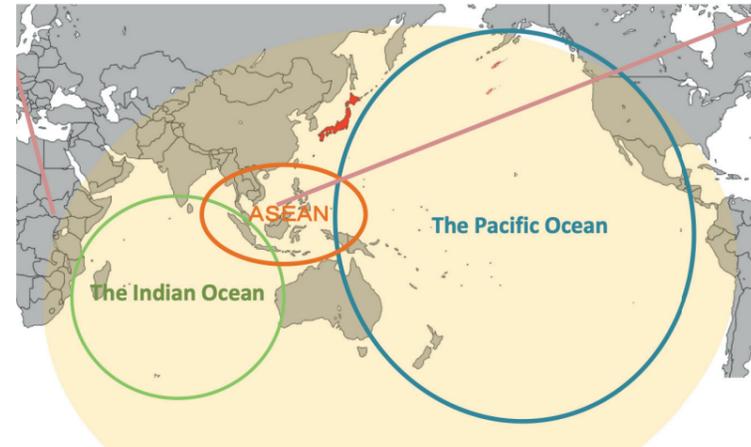
El cambio tectónico internacional que se está produciendo con la cristalización del Indo-Pacífico como uno de los principales ejes globales no es algo que pasase desapercibido a los internacionalistas de los últimos 150 años. Ya a finales del siglo XIX, el historiador y estratega naval Alfred Thayer Mahan predijo que “quien domine el Océano Índico dominará Asia y el destino del mundo se decidirá en sus aguas”. Tiempo después, en 1924, Karl Haushofer predijo la llegada de lo que llamó “la Era del Pacífico”. Posteriormente, Henry Kissinger afirmó que uno de los cambios más drásticos a nivel global que se producirían en este siglo sería el desplazamiento del centro de gravedad de las relaciones internacionales del Atlántico al Índico y Pacífico. Y fue en los ochenta, durante la mítica reunión entre Deng Xiaoping y el primer ministro indio Rajiv Gandhi, cuando se produjo la declaración por parte de Deng indicando que sólo cuando China, India y otras naciones vecinas colaboren se podría hablar de un “siglo de Asia-Pacífico”.

En cualquier caso, la experiencia histórica indica que la unidad y la colaboración entre diferentes

estructuras sociales (sean estas naciones, ideologías o civilizaciones) pueden coexistir con relaciones competitivas entre ellas provocando que el escenario donde interactúan y rivalizan se convierta en uno de los ejes geopolíticos del planeta. El Mediterráneo fue el punto de unión, comunicación y comercio de las culturas clásicas a las que regaban sus aguas durante milenios, pero también un espacio de competición diplomática y lucha por recursos, influencia y expansión de colonias, tal y como describió Tucídides en su Guerra del Peloponeso. De la misma forma, desde el siglo XV, el Atlántico también fue el campo de competición estratégica en la proyección progresiva de las ballenas o potencias marítimas europeas hacia América y África occidental, solapándose las dimensiones política, económica, religiosa y cultural. Y el siglo XVI-II fue testigo del intenso conflicto desatado en el océano Índico entre Francia, Reino Unido y el Imperio maratha indio por el control de sus aguas y sus costas.

En última instancia, los mares y los océanos son el vector que permite a las potencias terrestres expandirse y proyectar su poder fuerte o blando más allá

de las limitaciones de su ámbito territorial. El mar se convierte así en el ámbito donde el árbol de posibilidades de las naciones se maximiza. Ya lo explicó Ian Morris destacando que la razón por la que Europa se había convertido a partir del siglo XV en un poder global, expandiendo su civilización por todo el planeta, era precisamente que Europa era una península de penínsulas, y esto ofrecía un fácil acceso al mar a cualquier idea, producto, fuerza militar y revolución que se quisiera exportar e importar. El mar ha sido, por lo tanto, un acelerador de la evolución social en aquellas civilizaciones que contaban con la ventaja estratégica de un fácil acceso al mismo. Por ello, el planteamiento de la futura evolución de las dinámicas globales desde una perspectiva marítima en lugar de terrestre puede resultar más práctico a la hora de definir los futuros escenarios posibles. Esto nos lleva a la conclusión de que quizá resulta más adecuado hablar de una Era del Indo-Pacífico antes que de un siglo terrestre asiático, ya que estos océanos se asemejan a un lienzo donde los poderes antiguos y nuevos, regionales y globales, colectivistas e individualistas, se disputan la



Mapa de la visión japonesa de Pacífico Libre y Abierto [MoFA]

proyección de sus intereses, sus esferas de influencias y sus identidades, hasta lograr un alcance global.

LA IMPORTANCIA DEL INDO-PACÍFICO EN EL MUNDO

Existen importantes razones por las que esta área puede ser el nuevo centro geopolítico del planeta. En primer lugar, la económica: las tres principales economías del planeta (Estados Unidos, China y Japón) están conectadas. Juntas representan más del 45% del PIB mundial. La quinta economía del mundo, India, se encuentra también en este club con un potencial de crecimiento futuro capaz de multiplicar su tamaño por 2,5 en la próxima década. Además, entre estas economías existe una profunda dependencia que ha continuado incrementándose en los últimos años a pesar de los planes proteccionistas de la administración Trump.

Extendiendo el espectro de análisis económico a todas las naciones que participan en el Indo-Pacífico, encontramos que engloba a 38 países, el 44% de la superficie mundial, el 65% de la población del planeta (incluyendo las dos naciones más pobladas, India y China, con más de 2.800 millones de habitantes en conjunto) y el 62% del PIB mundial. Esta perspectiva global puede darnos una idea del peso real que tiene en las dinámicas de las relaciones internacionales y que continuará incrementándose en

virtud de factores demográficos y económicos inevitables.

En segundo lugar, la dimensión geopolítica. El Indo-Pacífico, en su sentido más geográfico, engloba cinco potencias nucleares reconocidas: Estados Unidos, Rusia, China, India y Pakistán. A esta lista habría que añadir Corea del Norte, con la salvedad de las dudas operativas que plantea su programa nuclear. Las tres generaciones de potencias nucleares (originales post-Segunda Guerra Mundial, nuevas potencias regionales en los noventa y *rogue states* o “Estados gamberros” del cambio de milenio) se encuentran presentes en este escenario.

Esta enorme diversidad de actores con capacidad nuclear, cada uno de ellos con una esfera de influencia y de objetivos políticos muy diferentes, incrementa enormemente la complejidad de las interacciones en esta región del planeta y eleva el coste de cualquier fricción entre ellos. Sin ir más lejos, en junio de 2020, veinte soldados indios murieron en un enfrentamiento con tropas chinas en Ladakh, en la región de Cachemira disputada entre estas dos naciones. En noviembre del mismo año, cinco soldados y diez civiles murieron en enfrentamientos entre tropas indias y pakistaníes. Y en diciembre, Pakistán y China comenzaron los ejercicios aéreos militares conjuntos *Shaheen* (“Águila”)-IX en la provincia de Sindh, intensificando la presión sobre India.

YA A FINALES DEL SIGLO XIX, EL HISTORIADOR Y ESTRATEGA NAVAL ALFRED THAYER MAHAN PREDIJO QUE “QUIEN DOMINE EL OCÉANO ÍNDICO DOMINARÁ ASIA Y EL DESTINO DEL MUNDO SE DECIDIRÁ EN SUS AGUAS”.

India, al igual que otros actores en la región, se ha visto obligada a adoptar una actitud más asertiva dada la escalada de tensión en la zona. Esto ha incluido el lanzamiento del proyecto de colaboración estratégica informal ente India, Japón, Estados Unidos y Australia *Quadrilateral Security Dialogue* o simplemente Quad. Esta iniciativa, a la que se ha descrito como “la OTAN asiática”, se lanzó en 2007 pero apenas contó con unos meses de rodaje en su primer intento antes de ser paralizada por tres factores principales. En primer lugar, China celebraba los Juegos Olímpicos de Pekín y maximizaba su proyección internacional mediante el poder blando y la diplomacia pública. En segundo lugar, a finales de 2007, la llegada al poder de Yasuo Fukuda, primer ministro de Japón en sustitución de Shinzo Abe, implicó el inicio de un acercamiento diplomático a Pekín y la adopción de medidas más conciliadoras durante su breve mandato de apenas unos meses. En tercer lugar, el primer ministro indio Manmohan Singh se unió a esta tendencia y, en una visita a China en enero de 2008, declaró que las relaciones India-China eran una prioridad.

Sin embargo, la colaboración entre las cuatro naciones del Quad continuó, incluyendo el despliegue de marines estadounidenses en Darwin, cerca del estrecho de Lombok, y lo más importante, los ejercicios militares navales Malabar, que se iniciaron originariamente como una colaboración bilateral Estados Unidos-India en 1992. En la edición de 2020 se contó con la nueva participación de Australia, lo que ha significado que ha sido la primera vez en 13 años que todos los miembros del grupo Quad han participado en dichas maniobras militares.

Esta dimensión de seguridad del Quad sirvió para que Japón lanzase la idea del *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) *Strategy* en 2016. Este concepto se ha expandido en los ámbitos japoneses y

ESTADOS UNIDOS HA SUFRIDO UNA ERRÁTICA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP EN LA QUE SE COMBINABA EL INICIO DE UNA GUERRA COMERCIAL CON CHINA CON ANUNCIOS DE POSIBLE RETIRADA DE TROPAS DE OKINAWA. ESTO HABRÍA DEJADO A JAPÓN EN UNA POSICIÓN MUY DELICADA.



Países que forman parte de la iniciativa Quadripartita de Diálogo de Seguridad [Wikipedia]

estadounidenses inicialmente, cada uno con diferentes matices e interpretaciones, hasta impregnar buena parte del esfuerzo diplomático de ambas naciones en la región. El Departamento de Estado norteamericano formalizó dicho concepto en 2019 y, desde entonces, se ha popularizado a nivel internacional, sumando a otras naciones a incorporar el concepto en sus políticas estratégicas.

Las dos claves de esta estrategia se recogen en su propio nombre, indicando la intención de mantener esta región clave del planeta *libre y abierta*. Este primer concepto de *libertad* se entendería de dos formas diferentes. En primer lugar, tal y como explicó el consejero de seguridad estadounidense Herbert R. McMaster, “libertad de navegación, de sobrevuelo, de imperio de la ley, de soberanía, libre de coerción y libertad de empresa y de mercado”. Otra concepción entendería esta libertad como naciones democráticas. Indistintamente, una y otra interpretación están estrechamente relacionadas.

El segundo concepto de *apertura* se podría interpretar, nuevamente, de dos formas diferentes. En primer lugar, como un

Indo-Pacífico abierto a todas las naciones del globo, sin excluir a nadie de su uso o su participación en la construcción institucional de su arquitectura política. En segundo lugar, como un Indo-Pacífico abierto a la extensión a nuevas dimensiones aparte de la seguridad y la economía, incluyendo educación, desarrollo, cultura, protección medioambiental, salud pública y comunicación.

Esta FOIP *Strategy*, sin embargo, se encuentra todavía en una fase muy inicial de definición y cada nación la interpreta a su modo. Japón indica que es una estrategia y no una iniciativa como podría ser el *Belt and Road Initiative* (BRI) chino, porque las iniciativas apuntan a un una nación o conjunto de naciones como objetivo mientras que las estrategias engloban procesos. Estados Unidos, por su parte, ha sufrido una errática política exterior durante la administración Trump en la que se combinaba el inicio de una guerra comercial con China con anuncios de posible retirada de tropas de Okinawa. Esto habría dejado a Japón en una posición muy delicada toda vez que el Artículo 9 de su Constitución que niega el derecho a la guerra

y la tenencia de fuerzas armadas no ha sido modificado. Ciertamente es que en 2014 se realizó una nueva y revolucionaria interpretación constitucional de este artículo expandiendo el margen de maniobra de Japón en la defensa de su integridad territorial y autonomía, y cierto es también que Japón cuenta con las *Jietai* o Fuerzas de Autodefensas de Japón. Sin embargo, los anuncios erráticos en materia de seguridad colectiva introducen un factor de incertidumbre muy alto, incluso aunque nunca hubieran ido en serio y respondieran más bien a una postura comunicativa doméstica de Trump de cara a sus votantes (y contribuyentes) estadounidenses.

Australia, por su parte, ha sido reacia durante más tiempo que sus aliados a adoptar una postura que pudiera provocar a China, lo que ha ralentizado su plena participación en estas actividades. Sin embargo, tal y como se ha descrito anteriormente, su reciente retorno en 2020 a los ejercicios navales Malabares marca un cambio en la hoja de ruta australiana adoptando una postura mucho más asertiva.

Finalmente, India, el país que más kilómetros terrestres de dis-

putas territoriales tiene con China y el único que ha tenido una guerra con ella en la segunda mitad del siglo XX, se ha encontrado paradójicamente limitada en su proyección en el Indo-Pacífico debido a la necesidad de concentrar recursos en responder a las amenazas continentales. Esto está intentando ser cambiado por el primer ministro indio Narendra Modi, quien ha sido comparado con Shinzo Abe en su visión sobre esta región. La estrategia de Modi no es, en cualquier caso, un camino fácil: hay numerosos riesgos y obstáculos tanto internos como externos a la hora de adoptar una actitud más asertiva, entre los cuales podemos destacar tres.

En primer lugar, desde el punto de vista exterior, China y Pakistán están respondiendo a esta proyección marítima india con un incremento de su colaboración militar y un fortalecimiento de su presencia en la frontera de Cachemira, lo que ha provocado los recientes enfrentamientos militares en esta frontera.

En segundo lugar, desde el punto de vista de las alianzas, India está participando en esta iniciativa del Indo-Pacífico de forma coordinada con otras naciones, lo que también contribuye a que su política exterior en este escenario tenga que adaptarse a un intenso espíritu multilateralista. Esta última característica no es negativa per se, pero introduce nuevos factores que ponderar en la ecuación.

En tercer lugar, desde el punto de vista doméstico, la política y la sociología indias son de una extraordinaria complejidad. India es la mayor democracia del planeta con 1.400 millones de personas, comprendiendo seis religiones globales de las cuales es el lugar de nacimiento de cuatro de ellas (hinduismo, sijismo, budismo y jainismo) e importante presencia en el suroeste del cristianismo desde su expansión originaria. Asimismo, cuenta con casi un 15% de población musulmana, lo que la convertirá en una década en la nación con mayor

población musulmana del planeta desbancando a Indonesia. De igual manera, cuenta con 122 lenguas principales y 1.599 lenguas menos extendidas, lo que la convierte en la nación con mayor número de lenguas del planeta. Finalmente, India tiene serios retos internos económicos y de desarrollo, lo que puede suponer un grave riesgo de inestabilidad si se lanzase a una escalada militar externa.

El futuro del Indo-Pacífico depende, por lo tanto, de un gran número de variables tanto domésticas como internacionales que constantemente se modifican entre ellas y que deben ser analizadas con cuidado por los decisores políticos. Por ello, no resulta extraño que los primeros pasos de esta nueva colaboración del *Free and Open Indo-Pacific Strategy* se hayan realizado mediante proyectos de creación de infraestructuras y apoyo al desarrollo.

Un ejemplo de este tipo de proyectos es la construcción de sistemas de metro en numerosas ciudades indias como Delhi, Mumbai y Chennai por parte de compañías japonesas. En una ciudad como Delhi, con más de 30 millones de personas y un serio problema de tráfico y polución, la creación de redes de metro se ha convertido en una necesidad urgente no solamente laboral y de transporte, sino también de salud pública.

Esta apuesta del Gobierno indio por externalizar a Japón el diseño y la construcción de todos estos sistemas de metro en diferentes ciudades indias, abandonando el tradicional proteccionismo industrial indio, indica un cambio radical tanto en la gestión de sus proyectos de infraestructuras como en la apuesta por una colaboración internacional. Desde el punto de vista diplomático, esta colaboración fue destacada por el embajador de Japón en la India, Kenji Hiramatsu, como un primer paso de futuros proyectos japoneses de desarrollo de infraestructuras en India.

CHINA Y PAKISTÁN ESTÁN RESPONDIENDO A ESTA PROYECCIÓN MARÍTIMA INDIA CON UN INCREMENTO DE SU COLABORACIÓN MILITAR Y UN FORTALECIMIENTO DE SU PRESENCIA EN LA FRONTERA DE CACHEMIRA, LO QUE HA PROVOCADO LOS RECIENTES ENFRENTAMIENTOS MILITARES EN ESTA FRONTERA.

De igual manera, Japón se hará cargo de la construcción de varias rutas de trenes bala en India, siendo la primera el corredor de alta velocidad de la línea Mumbai-Ahmedabad, de 500 km de recorrido. Esta línea contará con trenes japoneses Shinkansen E5 que viajarán a unos 350 km/hora tras el acuerdo que firmaron Singh y Abe en 2013 para la realización de un estudio sobre soluciones de transporte e infraestructuras, el cual fue cubierto a medias entre Japón e India. Este proyecto inicial se ejecutó por parte de la Japan International Cooperation Agency (JICA) y la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), incrementando el peso internacional en la búsqueda de soluciones al desarrollo indio por parte de su Gobierno. El coste total del proyecto es de 15.000 millones de dólares, de los cuales el 81% serán financiados por JICA mediante un préstamo en unas condiciones muy ventajosas y con un interés simbólico. Como estos ejemplos ilustran, la FOIP *Strategy* incluye un gran número de dimensiones que exceden la seguridad.

LA DIVISIÓN Y TARDANZA DE EUROPA

La Unión Europea, por su parte, no tiene una estrategia definida sobre el Indo-Pacífico, lo que resulta cuando menos preocupante debido a la importancia de esta región. Sólo tres países (Francia, Alemania y Países Bajos) han producido hasta el momento documentos oficiales en los que desarrollan una estrategia sobre esta zona. El resto de miembros de la Unión Europea no cuentan con ninguna estrategia doméstica hasta la fecha.

Se ha sugerido que una de las razones de esta parsimonia europea es el desembarco económico de China en el corazón de la UE mediante su *Belt and Road Initiative*. La llamada “diplomacia de chequera”, como se ha descrito a la BRI china, podría haber sido el principal impedimento de que fructifique un interés serio co-

India and the Free and Open Indo-Pacific: Present

SHAHANA THANKACHAN

Researcher at the Jawaharlal Nehru University (JNU) and consultant for the Indian Ministry of External Affairs

SUMARIO

THE CONCEPT OF INDO-PACIFIC

P. 12

TWO MAJOR CHALLENGES: CHINA AND PAKISTAN

P. 14

THE MOST IMPORTANT POWER IN THE INDIAN OCEAN REGION

P. 15

FUTURE PROSPECTS

P. 17

There can be no objective and singular definition of the Indo-Pacific, one can only provide an Indian definition, a Japanese definition, a US definition, an ASEAN definition, etc. This is not to say that there are no common grounds in these definitions, there are as many commonalities as there are differences, and this is what makes this topic so hot and dynamic. The geopolitical reality of the Indo-Pacific perfectly represents a great power rivalry at the systemic level and also a perfect regional security complex. In this complex matrix, this paper will seek to focus on the Indo-Pacific from the perspective of India. While the term "Indo" in the Indo-Pacific does not mean India, it does refer to the Indian Ocean and India is the most important power in the Indian Ocean. Therefore, it is very important to fully understand the Indian perspective. The paper will begin by outlining the origin of the concept and thereafter the challenges in the Indian approach to the Indo-Pacific and the future prospects.

THE CONCEPT OF INDO-PACIFIC

The concept of Indo-Pacific is not as new a concept as is sometimes portrayed. The first murmur of

the concept was heard as far back as 1920 when the German politician Karl Haushofer used the term "*Indopazifischen Raum*" (Indo-Pacific Space) to talk about the resurgence of Asia (Khurana, 2019). The term was then heard in the oral discourse in Australia's strategic circles. In its current understanding, it was used by a noted New Zealand analyst Peter Cozens in 2005 when he wrote a paper for the journal called *Maritime Affairs* (Khurana, 2019).

The first decade of the 21st century saw increasing concern in India and Japan about the rise of China. Chinese presence around India was described as a "string of pearls" that was surrounding India (Ramachandran, 2007). China may not have been deliberately surrounding India, but India was getting surrounded. For Japan, there was an increasing need to secure the waters of the regions through which a significant percentage of Japan's shipping passed. In 2005, conversations discussing Indo-Pacific between the think tanks of India and Japan began emerging, catching on with the strategic concerns visible in the two countries. The term was used to describe the organic correlation of the Indian and the Pacific Ocean. The term, however, only gained real currency after the

Japanese Prime Minister Shinzo Abe made his speech in the Indian parliament in 2007. He talked about the "confluence of the two seas" referring to the Indian and the Pacific oceans. He also proposed the idea of an "Arc of Freedom and Prosperity" (Thankachan, 2018). This was the first deliberate and political conceptualization of the "Indo-Pacific".

The early conceptualization of the Indo-Pacific saw actual implementation in the form of the Quadrilateral Initiative in 2007. In 2007, Prime Minister Shinzo Abe proposed the formation of a Quadrilateral Security Dialogue which would see the participation of the United States, Australia, India and Japan (Panda, 2014). This grouping has been called the "QUAD". This was followed by a joint naval exercise between India, Japan, United States, Australia and Singapore. China was very vocal about its protests against the grouping after the conclusion of the exercise. The initial success of the "QUAD" did not last long because in early 2008 when Kevin Rudd took over as the Australian Prime Minister he decided to withdraw from the QUAD (Rai, 2018).

The early death of the QUAD did not mean the death of the concept of the Indo-Pacific. Indo-Pacific was a natural outcome



Ships of the United States, India and Japan in the Bay of Bengal during exercise Malabar 2017 [US Navy]

of the geopolitical and geo-economic realities of the region. However, the concept came into full fruition after 2010. In 2010, the concept got a boost when the then US Secretary of State Hillary Clinton used the term "Indo-Pacific" in the context of greater cooperation with the Indian Navy (Scott, 2018). However, the US continued to use the outdated concept of the "Asia-Pacific" to describe the region (Khurana, 2019). The term gained the maximum mileage however, only when the Australian government articulated it in its Defence White Paper in 2013. Thereafter, it published its Indo-Pacific strategy in April 2019. Subsequently, the ASEAN published its Indo-Pacific strategy in June 2019 (ASEAN Outlook, 2019). Following this, the United States published its Indo-Pacific strategy in November 2019 (US State Dep, 2019). India is the only member in the QUAD that has not published its Indo-Pacific strategy. Countries considered traditionally out of the corpus of the Indo-Pacific have also taken a very keen interest in the region. This is reflected in the Indo-Pacific strategies published by Netherlands, France and Germany, in that order. This shows the relevance and the importance acquired by the region.

THERE ARE MANY COMPLEXITIES IN THE INDIAN APPROACH TO THE INDO-PACIFIC. THE FIRST AND FOREMOST IS THE HESITATION BY INDIA TO PUBLISH AN OFFICIAL STRATEGY ON THE INDO-PACIFIC.

There are many complexities in the Indian approach to the Indo-Pacific. The first and foremost is the hesitation by India to publish an official strategy on the Indo-Pacific. The closest India has come is when Prime Minister Modi used the term Indo-Pacific ten times during his speech at the Shangri La dialogue in 2018 (MEA, 2018). This was significant as this was India's first official iteration of the term at the highest level. Since then, India has taken several steps in this direction. India conducted the trilateral Malabar naval exercises in the Indian Ocean in November 2020 with the participation of Australia also. Australia last participated in 2007. Facing objections from China, India has been reluctant in including Australia in the Malabar naval exercises which was originally a bilateral naval exercise between India and the United States and later saw the participation of Japan as a permanent invitee. Moreover, the year 2020 also saw the second Foreign Ministers meeting of the Quadrilateral Initiative or QUAD being held in Tokyo in October 2020. This included the four QUAD members, namely, India, Australia, United States and Japan. The first QUAD Foreign Ministers meeting was held in 2007, however,

following objections from China it was once again, called off due to the withdrawal by Australia after the Australian Prime Minister withdrew from the meeting. The QUAD was revived in 2019 when the second ministerial meeting was held in 2019 and the latest was held in 2020.

Apart from the Malabar exercises and the QUAD ministerial meetings, India has shown its commitment to the Indo-Pacific in several other ways. India's Ministry of External Affairs established a new division called the Indo-Pacific division in April 2019 (MEA, 2019). The territorial divisions of India's Ministry of External Affairs are crucial for policy planning, therefore the move shows the importance of the Indo-Pacific for India. The Indo-Pacific Division deals with matters relating to the Indo-Pacific, India-ASEAN relations, East Asia Summit, Indian Ocean Rim Association (IORA), Asia-Europe Meeting (ASEM), Mekong-Ganga Cooperation (MGC) and Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS). In the spirit of the Indo-Pacific, the Ministry has also created another division called the Oceania division. This division will focus on South-East Asian nations, Pacific Island



Indian "Chicken's Neck" and the project for the China-Pakistan Economic Corridor [Wikipedia and the CPEC website]

states and the larger Indo-Pacific. The idea behind the division is to look at countries from Thailand to the Pacific islands as belonging to one region. The division will be headed by an Additional Secretary ranked officer. This is also an indication of the importance of the Indo-Pacific. In November 2019, India has also proposed an Indo-Pacific Oceans Initiative (Saha, Mishra, 2020). This initiative is intended to ensure a safe, secure and stable maritime domain. The focus areas include creating partnerships among interested states in enhancing maritime security; sustainably using marine resources; disaster prevention & management.

TWO MAJOR CHALLENGES: CHINA AND PAKISTAN

There are several steps in the right direction that India has taken, however, there are several challenges that continue to remain. These challenges can be summed up in two words, one is China and the other is Pakistan. China is a major determinant of India's Indo-Pacific policy. Most of the major policy decisions that India takes and does not take with respect to the region may be

considered to be linked to China directly or indirectly (Pant, 2006). China is India's second-largest trade partner, and India depends on China for nearly 14 per cent of its imports. China has slowly but steadily captured a large share of India's markets for products that include critical sectors such as telecom and electronics, and pharmaceutical ingredients.

China is a major determinant of India's foreign policy decisions also because of the security implications for India that are associated with China. The most crucial of these security implications arise from the shared borders in the North and Northeast of India. India shares about 3488 km of its borders with China, a significant portion of which is disputed. China's military superiority coupled with this proximity makes it a highly risky business for India to take an overly aggressive stance against China (Pant, 2006). Moreover, the northeast of India which shares a large border with India is very fragile in terms of security because it is connected to India only through a narrow strip of land called "chicken's neck" corridor (Haider, 2020). China can occupy this strip of land and very easily

CHINESE NAVAL PRESENCE IN THE INDIAN OCEAN HAS BEEN INCREASING SUBSTANTIALLY. CHINESE SUBMARINES ARE OFTEN SIGHTED IN THE INDIAN OCEAN REGION, OFTEN UNDER THE CLAIM OF ANTIPIRACY ACTIVITIES.

cut-off mainland India from the north-eastern region of India. The northeast of India is also fragile because it has a history of separatist and insurgent tendencies. The region is also backward in terms of socio-economic development. All these border security risks became very real for India in the recent present, when India was involved with China in the Doklam crisis in 2017, and the Galwan valley crisis in 2020 (Kaura, 2020).

The shared borders and the disputed boundaries are not the only cause of the security concerns for India with China. Chinese naval presence in the Indian Ocean has been increasing substantially. Chinese submarines are often sighted in the Indian Ocean Region, often under the claim of antipiracy activities. Just between 2013 and 2018, at least eight deployments of Chinese submarines occurred in the Indian Ocean (Mishra, 2020). In 2019, Chinese submarines were frequenting the northern and eastern Indian Ocean. Moreover, the ports and maritime infrastructure acquired recently by China such as Gwadar (in Pakistan), Hambantota (in Sri Lanka) and in Djibouti have added to India's



anxieties and are also likely to increase the frequency of Chinese submarine activity in the future (Mishra, 2020).

China has also been increasing its presence in the Indian Ocean Region which is traditionally considered an Indian sphere of influence. As part of the Belt and Road Initiative, China has developed infrastructure and increased its influence in India's neighbouring countries like Bangladesh, Nepal, Sri Lanka and the Maldives. China has also been interfering in the political affairs of countries like Nepal and contributing to the development of anti-Indian sentiments in these countries. The term "string of pearls" is used to describe the Chinese encirclement of India, like a string around it.

The above-mentioned factors taken in combination complicate India's relationship with China in a unique way. Due to the trade dependence, Chinese power superiority and proximity, India finds it difficult to take a strong stance against China. But increased Chinese activity and aggression in the Indian Ocean Region combined with the encirclement of India, and the recent clashes in Galwan and Doklam also necessitate a tough stance towards China. This complication is reflected in India's seemingly contradictory foreign policy approach, wherein, on the one hand, India participates in forwarding the Free and Open Indo-Pacific strategy, participates in the QUAD meetings; conducts the Malabar naval exercises with the QUAD partners; stays out of the Belt and Road Initiative; launches the Asia Africa Peace Corridor with Japan; starts the Indo-Pacific Oceans Initiative; has been significantly strengthening its relationship with the United States and Japan; among other things. But on the other hand, India is part of BRICS, RIC, SCO, AIIB; India hesitates to call the QUAD an alliance or to give an overt impression of it being a group focused against China; and until recently India was very reluctant

to allow Australia to participate in the Malabar naval exercises etc. (Rajagopalan, 2020)

The second major challenge for India, that influences its approach to the Indo-Pacific is Pakistan. Indian national security approach is Pakistan-centric, and therefore India's national security strategy is focused on land combat on the western border. Indian navy, therefore, is also lacking in terms of capacity and capability. Moreover, the Indian maritime security strategy lists the western Pacific as a secondary area of interest for India and the Indian Ocean as a primary area of interest. This is a major hole in the Indian approach to the Indo-Pacific (Tej and Mukherjee, 2018). The Western Pacific is not of direct relevance to India, while for the other QUAD partners -the US, Australia and Japan-western Pacific is more important than the Indian Ocean. Despite the rhetoric on the Indo-Pacific by the US, Japan and Australia, it cannot be denied that they do not consider the Indian Ocean as an area of primary importance. While the US has renamed its Pacific Command as the Indo-Pacific command and India has created an Indo-Pacific division within the Ministry of External Affairs, the ground realities are not easy to change.

China and Pakistan have separately posed significant security threats to India, however, what worries India more is the strengthening of the China-Pakistan nexus. Indian strategic experts have always been wary of a two-front war against India by Pakistan and China. China has religiously supported and backed Pakistan's nuclear programme. It has also been an ardent supporter of Pakistan on the Kashmir issue with India. China has been providing Pakistan with military expertise and equipment for decades. The most significant development in the China-Pakistan relationship happened when Pakistan allowed China to build the China-Pakistan Economic Corridor as a part of the Belt and Road Initiative to pass through a dis-

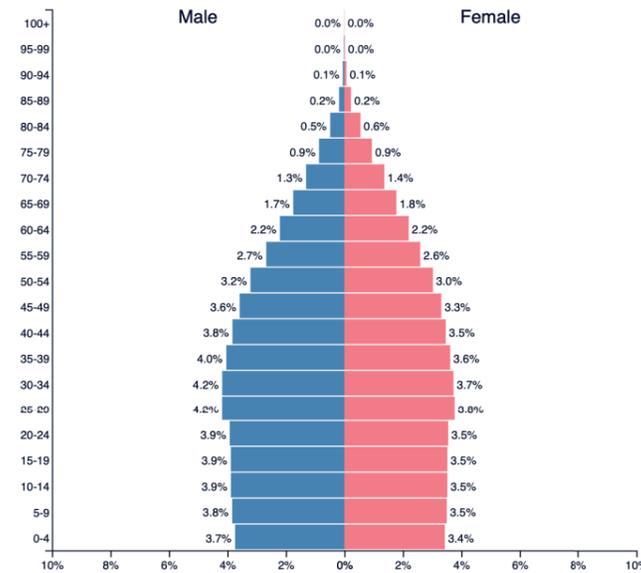
CHINA AND PAKISTAN HAVE SEPARATELY POSED SIGNIFICANT SECURITY THREATS TO INDIA, HOWEVER, WHAT WORRIES INDIA MORE IS THE STRENGTHENING OF THE CHINA-PAKISTAN NEXUS. INDIAN STRATEGIC EXPERTS HAVE ALWAYS BEEN WARY OF A TWO-FRONT WAR AGAINST INDIA BY PAKISTAN AND

puted territory (for India and Pakistan) called the Gilgit Baltistan. This is also the reason why India did not participate in the Belt and Road Initiative of China when even China's traditional adversaries like Japan participated in BRI at some level (Jacob, 2019). Participation in BRI would mean a tacit acceptance of Pakistan's claim to the disputed territory.

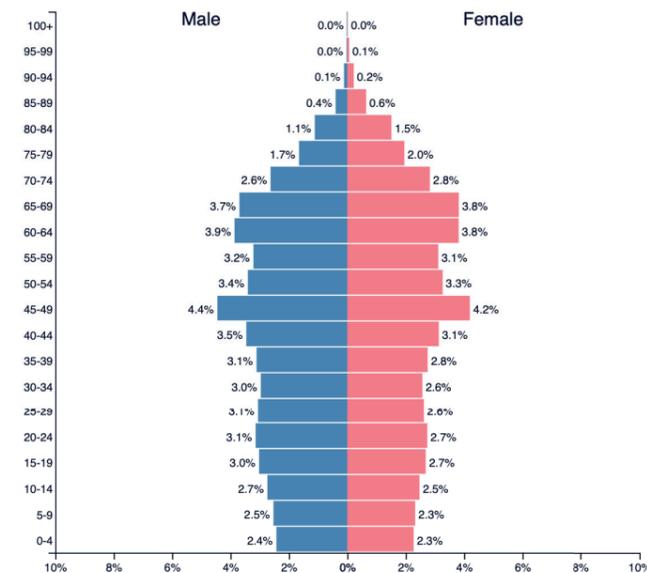
THE MOST IMPORTANT POWER IN THE INDIAN OCEAN REGION

While the word "Indo" in Indo-Pacific refers to the Indian Ocean and not India, India is the most important power in the region. India is crucial to the success of the strategy of Free and Open Indo-Pacific and therefore these contradictions and complexities in India's foreign policy approach must get resolved soon. The prospects for this happening seem brighter in the present situation. India's actions have been more promising and encouraging since the culmination of the Galwan valley clash between India and China that began in May 2020 and is still ongoing. Unlike the previous clashes, 20 Indian soldiers lost their lives in the Galwan valley crisis. Taking a tough stance against China, India banned the import of several products from China and in another major blow to China also banned 247 Chinese apps in India. While analysts believe that this is not enough on the part of India, the actions are more than what India did after the Doklam crisis in 2017. India stood its ground in Doklam and belied Chinese assumption that India will not respond to Chinese constructions in Doklam. However, after the crisis, India took a series of appeasement measures in favour of China. India did not maintain official contact with the Dalai Lama and Tibet's government in exile. Moreover, India proposed an annual informal bilateral summit that was accepted by Xi Jinping. Two informal summits have already been held and the leaders of the two states have

India ▼ 2035



China ▼ 2035



Demographic projection for India and China by 2035 [populationpyramid.net]

THE INDIAN OCEAN IS THE WORLD'S BUSIEST TRADE ROUTE AND 80 PERCENT OF THE WORLD'S MARITIME OIL TRADE PASSES THROUGH THE INDIAN OCEAN. INDIA IS THE ONLY COUNTRY THAT CAN PROVIDE SIGNIFICANT NAVAL PROTECTION TO THESE SIGNIFICANT SEA LANES OF COMMUNICATION.

had 14 other meetings.

India's response to the Galwan valley crisis in 2020 has been much stronger than the Doklam crisis and this provides an insight into the future of India-China relationship and the future of the Indo-Pacific in general. The outgoing US ambassador to India, Kenneth Juster revealed in his farewell speech in January 2021, that the US was working in close cooperation with India in managing the ongoing border clash with China. This has come as a very crucial revelation and reflects a very strategic shift away from India's aged adherence to the approach of "strategic autonomy" in its foreign policy. The policy of strategic autonomy may be defined as an "inherent ability and desire of a nation to take independent foreign policy decisions to realize her core national interests" (Raja Mohan, 2018). In India's case, this is a Cold War hangover and a combination of realism and the spirit of the non-aligned movement. As part of this, India refrains from favouring any particular power and in the context of the Cold War, it refrained from favouring either the United States or the

Soviet Union. However, it is well known that India has been closer to Russia since her independence in 1947. India maintains close defence ties with Russia, which is quite irreplaceable for India. This has begun to slowly change as India is strengthening its relationship with the United States, especially since the government of Prime Minister Narendra Modi came to power in 2014. As part of this, India has signed a series of agreements and defence pacts with the United States in the recent years. This includes the Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA) signed in August 2016, Communications Compatibility and Security Agreement (COMCASA) signed in 2018 and the Basic Exchange and Cooperation Agreement (BECA), which was signed in October 2020. But over and above the defence pacts, the cooperation with the United States in managing the border clash with China is a significant milestone for India as it marks an almost paradigmatic shift in India's foreign policy approach of "strategic autonomy".

India is crucial to the success of the Free and Open Indo-Pacific

Strategy. India is the most important power in the Indian Ocean Region and there can be no Indo-Pacific without India. The Indian Ocean is the world's busiest trade route and 80 percent of the world's maritime oil trade passes through the Indian Ocean. India is the only country that can provide significant naval protection to these significant sea lanes of communication in the Indian Ocean. While the US and Japan can provide some level of patrol and protection, the advantage India has in terms of proximity cannot be replaced. India is also soon to overtake China as the most populous country in the world and unlike China, has a very favourable demographic dividend. India has more than 50 per cent of its population below the age of 25 and more than 65 percent of its population below the age of 35. India's demographic dividend is believed to peak in 2041 when the share of the working-age population (aged 20-59) will be 59 per cent of the population of the country. In the upcoming decades, this demo-

graphic dividend is expected to add 2 percent GDP per capita growth annually to India. India is presently the fifth largest economy in the world in terms of GDP and the third largest in terms of PPP. Global Firepower ranked India fourth in terms of the global power index in 2020. India is thus a very promising power with great power ambitions and is slowly but steadily shedding its inhibitions of taking a stronger stance against China and discarding the outdated principle of "strategic autonomy". The Galwan valley dispute has damaged a very carefully and painfully established dialogue mechanisms and a working relationship between India and China, and as the Indian government maintains, it is unlikely to be "business as usual" with China anytime shortly. Nonetheless, in the absence of another significant provocation by China, India is unlikely to retaliate very strongly against China. India will continue to prioritise its domestic economic growth as it is in a very crucial

THE GALWAN VALLEY DISPUTE HAS DAMAGED A WORKING RELATIONSHIP BETWEEN INDIA AND CHINA. NONETHELESS, IN THE ABSENCE OF ANOTHER SIGNIFICANT PROVOCATION BY CHINA, INDIA IS UNLIKELY TO RETALIATE VERY STRONGLY AGAINST CHINA.

juncture of its economic development and continues to cope with significant levels of inequality, poverty and unemployment.

FUTURE PROSPECTS

It does not escape even a casual observer of the geopolitics of the Indo-Pacific that the regional politics is rife with complexities and contradictions. India is a significant player in the Indo-Pacific but has a conflicted policy towards China. The areas of interests for India and the other powers in the Indo-Pacific must find more convergence. India should list the western pacific as a primary area of interest and build naval capability conducive to act in the Western Pacific. The United States, Japan and Australia must increase their focus in the Indian Ocean. Combatting terrorism is a major priority for India, and the US, Japan and Australia should support India's stance on terrorism in various multilateral institutions and in anti-terrorism operations. India must work to incorporate

regional organisations such as the Indian Ocean Rim Association (IORA) into the Indo-Pacific. India should use strong regional organisations such as the IORA to assert the importance of the Indian Ocean Region and to ensure that the Indian Ocean region is not marginalised in the larger narrative and future course of action focusing on the Indo-Pacific. IORA will also expand the geographic scope of the Indo-Pacific by including states like Oman, UAE, Yemen and East African states more actively in the Indo-Pacific. India must also closely engage European countries such as the Netherlands, France and Germany in the region, who have published an Indo-Pacific strategy. This becomes especially important in the event of the increasing Chinese influence in Europe. The European countries must do the same concerning India, and aptly identify and appreciate the potential of India and engage India meaningfully •

BIBLIOGRAPHY

- ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (2019), https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf
- Bagchi, Indrani (2020), "With eye on China, MEA brings Indo-Pacific, Asean policies under one unit", Time of India, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/with-eye-on-china-mea-brings-indo-pacific-asean-policies-under-one-unit/articleshow/78374295.cms>
- Fazl-e-Haider, Syed (2020), "Twisting India's Chicken's Neck", *The Interpreter*, Lowy Institute
- Jacob, Jabin (2019), "China's Belt and Road Initiative and its implications for India Jabin T. Jacob", *Heinrich Böll Stiftung*, https://in.boell.org/sites/default/files/uploads/2019/01/chinas_belt_and_road_initiative_and_its_implications_for_india.pdf
- Kaura, Vinay (2020), "India's Relations with China from the Doklam Crisis to the Galwan Tragedy", India Quarterly-Sage Publications
- Khurana, Gurpreet (2019), "Pacific' Idea: Origins, Conceptualizations and the Way Ahead," *Journal of Indian Ocean Rim Studies*, Special Issue on the Indo-Pacific
- MEA -Ministry of External Affairs, India (2020), Indo-Pacific Briefs, https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Indo_Feb_07_2020.pdf
- MEA-Ministry of External Affairs, India (2018), Prime Minister Narendra Mod's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018), <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943>
- Mishra, Vivek (2020), "The Underwater Threat; Chinese are coming", *The Deccan Herald*, <https://www.deccanherald.com/specials/sunday-spotlight/the-underwater-threat-the-chinese-are-coming-791458.html>
- Mohan, C. Raja. "India: Between 'Strategic Autonomy' and 'Geopolitical Opportunity.'" *Asia Policy*, no. 15, 2013, pp. 21-25.
- Panda, Ankit (2017), "The Quadrilateral Initiative: Gone and Forgotten?". *The Diplomat* <https://thediplomat.com/2014/05/>

- [shinzo-abes-quadrilateral-initiative-gone-and-forgotten/](https://www.deccanherald.com/specials/sunday-spotlight/the-underwater-threat-the-chinese-are-coming-791458.html)
- Pant, Harsh (2006), "Indian Foreign Policy and China", *Strategic Affairs*
- Rai, Ashok (2018), "Quadrilateral Security Dialogue 2 (Quad 2.0) – a credible strategic construct or mere "foam in the ocean"?", *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 14:2, 138-148
- Rajagopalan, Rajeshwari (2020), "Uneasy contradictions continue in India's strategic engagements", ORF, <https://www.orfonline.org/research/uneasy-contradictions-continue-in-indias-strategic-engagements/>
- Ramachandran, S. (2007), "China moves into India's back yard", *Asia Times*.
- Saha, Premisha and Abhishek Mishra (2020), "The Indo-Pacific Oceans Initiative: Towards a Coherent Indo-Pacific Policy for India", <https://www.orfonline.org/research/indo-pacific-oceans-initiative-towards-coherent-indo-pacific-policy-india/>
- Scott, David (2018), "The Indo-Pacific in US Strategy: Responding to Power Shifts", *The "Indo-Pacific" - Regional Dynamics in the 21st Century's New Geopolitical Center of Gravity*, pp. 19-43
- Tej, Abhijnan and Mukherjee, Tej (2018), "Whither India in the Indo-Pacific?", *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, <https://www.ispionline.it/it/istituto>
- Thankachan, Shahana (2017) Japan's "Free and Open Indo-Pacific Strategy": Reality before the Rhetoric?, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 13:2, 84-91, DOI: 10.1080/09733159.2017.1414831
- US State Department (2019), Free and Open Indo-Pacific, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>

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

FLORENTINO PORTERO

Director del Instituto de Política Internacional, Universidad Francisco de Vitoria

INTRODUCCIÓN

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

El Imperio del Centro no había sabido o querido entender la dimensión histórica de la I Revolución Industrial y con ello se adentró en un callejón sin más salida que la humillación internacional y el fin de su régimen político. Japón vivió circunstancias semejantes, pero supo reaccionar. Gracias a la Revolución Meiji cambió su estrategia y trató de comprender y adaptarse a las nuevas circunstancias. China acabaría sufriendo la invasión japonesa de Manchuria y la imposición de condiciones humillantes por parte de las potencias occidentales. Finalmente, el Imperio fue derribado, dando paso a una guerra civil que se complicaría con la II Guerra Mundial y el intento japonés de imponerse como potencia de referencia en Extremo Oriente. En aquel complejo proceso de

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

P. 18

ESTADOS UNIDOS ANTE LA EMERGENCIA DE CHINA COMO GRAN POTENCIA

P. 20

FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA ESTADOUNIDENSE

P. 23

AUSTRALIA Y SUS COMPLEJAS RELACIONES CON CHINA

P. 25

descomposición y reconstrucción de una cultura política profundamente enraizada, China perdió la oportunidad de entender y sumarse a la II Revolución Industrial. El triunfo del Partido Comunista chino en la guerra civil puso fin al proceso de descomposición y dio paso a un nuevo período de su historia. De nuevo se imponía en Beijing un poder fuerte, en este caso totalitario, que reconstruyó y dotó de gran energía al estado. Los nuevos gobernantes, con Mao Zedong a la cabeza, trataron de imponer una cultura ajena, transformando muchos de los elementos característicos del antiguo Imperio. Fue aquel un gran intento de ingeniería social, que abocó a una generalizada pérdida de libertad y pobreza, mientras la corrupción empapaba las distintas capas del partido. China había vuelto, estaba dotada de un estado fuerte y de un liderazgo cohesionado y dispuesto a asumir grandes responsabilidades. Sin embargo, la ideología se impuso al realismo y China perdió la III Revolución Industrial, privando a su pueblo de bienestar y a su economía de un modelo de desarrollo viable.

Deng Xiaping era un político experimentado y realista. Había sufrido la depuración en los mo-

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

podría ejercer poder, defendiendo así sus intereses en un mundo cuya dinámica había ignorado hasta entonces con resultados fatales.

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

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



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

aportar los medios para garantizar una rápida recuperación económica. Quedaba fuera el espacio sometido al imperialismo soviético, que se presentaba como una alternativa coherente a ese orden.

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

En este contexto la apertura a China aspiraba, en último caso, a lograr su integración en dicho orden. La diplomacia estadounidense tenía una larga experiencia en animar transiciones de regímenes dictatoriales a otros

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

democráticos. La ciencia política había estudiado el tema en profundidad, reconociendo diferencias sensibles entre los catalogados como autoritarios frente a los denominados totalitarios, en función del grado de control político ejercido. China se encontraba entre los segundos, los que planteaban una evolución más difícil, pero no imposible. Por otro lado, el comunismo chino no era el único caso en el que el nacionalismo había jugado un papel más importante de lo que el discurso marxista oficial daba a entender. Superada la causa nacionalista cabía confiar en una actitud más moderada y aperturista.

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

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



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

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

No cabía repetir el modelo seguido en Europa. Ni Estados Unidos podía ejercer influencia ni cabía aprobar algo semejante al European Recovery Plan, el popularmente conocido como Plan Marshall, con el que trasformar la sociedad y la economía china desde un diseño previo claramente intencionado. Había que dejar al Partido Comunista chino descubrir las ventajas del mercado para generar riqueza y trasformar paulatinamente la estructura social de su pueblo. En la mentalidad occidental está profundamente enraizada, por propia experiencia, la idea de que una actividad comercial intensa acaba forzando, por propia necesidad, un más sofisticado estado de derecho. No puede haber expansión económica sin garantías legales ni un sistema judicial creíble. En la medida en que el estado de dere-

cho avanza en la protección de la persona jurídica abre el camino para el reconocimiento de los derechos de la persona física. Sólo el comercio podía romper con la dinámica creada por el maoísmo y empujar paulatinamente a China hasta encontrar su puesto en el orden liberal. Toda prudencia sería poca para no despertar los sentimientos nacionalistas antioccidentales tan presentes en la sociedad y, muy especialmente, en las élites rectoras chinas.

ESTADOS UNIDOS ANTE LA EMERGENCIA DE CHINA COMO GRAN POTENCIA

China aprovechó las oportunidades que se le brindaban para desarrollar una estrategia que, sin alterar el papel hegemónico del partido, facilitaba el desarrollo económico y social. Al tiempo que realizaban un gran esfuerzo en dotarse de infraestructuras básicas invertían una respetable cantidad de dinero en recursos humanos, enviando a otros países a sus jóvenes más dotados para perfeccionar sus conocimientos. Los campus norteamericanos se llenaron de estudiantes chinos,

en torno a 400.000, dispuestos a beneficiarse de una oportunidad única. Muchos pasaron a formar parte de grupos de investigación punteros e incluso se incorporaron al claustro de prestigiosas universidades o a los cuadros de empresas de primera fila. Con el tiempo el gobierno norteamericano llegaría a comprender hasta qué punto era aquella una operación de estado dirigida no sólo a formar cuadros, sino también a conocer las investigaciones en marcha o a la apropiación de patentes. El gobierno chino no sólo quería evitar la pérdida de otra oportunidad histórica, quería liderar la IV Revolución Industrial y actuaba en consonancia.

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



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

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

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

Estados Unidos estaba formando los cuadros empresariales y tecnológicos de su rival, le ofrecía inauditas facilidades para el espionaje industrial y científico, asistía al crecimiento de la red de dependencia que iba tejiendo por todo el planeta y no podía impedir la creciente dependencia de los sistemas de comunicación

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

La llegada de la Administración Obama dio un giro significativo a la política exterior de las

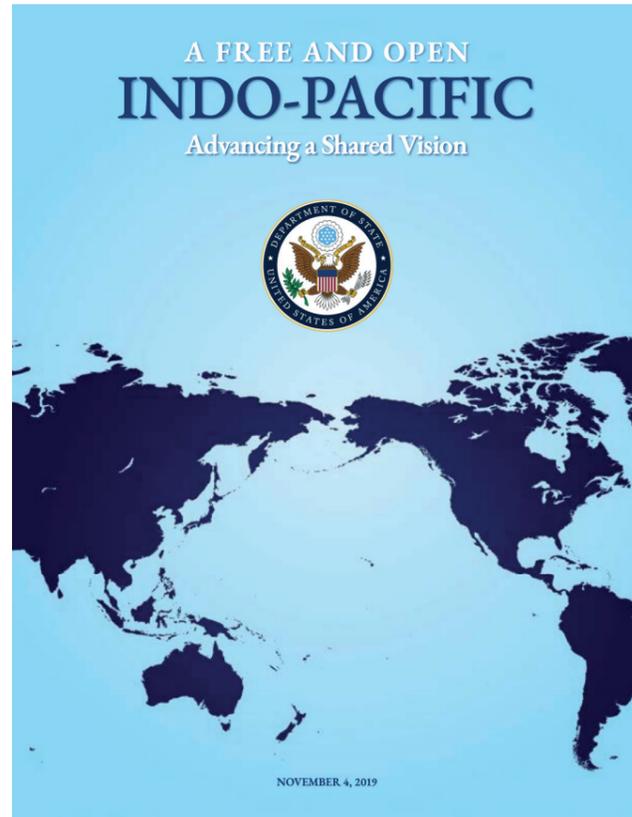
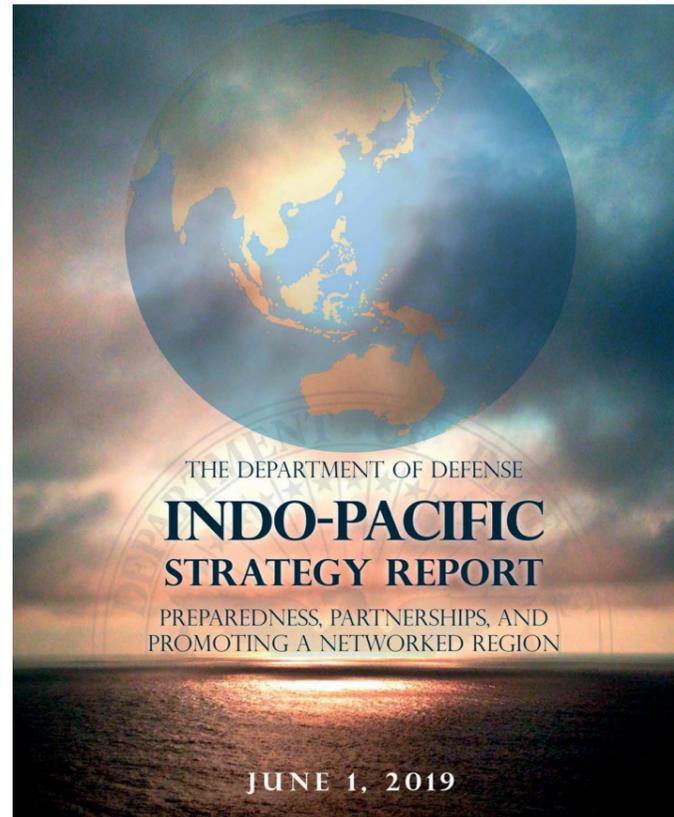
LA FIRME VOLUNTAD DEL PRESIDENTE OBAMA POR EVITAR CONFLICTOS ANIMÓ A CHINA A AVANZAR EN SUS POLÍTICAS MÁS EXPANSIONISTAS. TRUMP CONTINUÓ LA POLÍTICA DE RETRAIMIENTO, SI BIEN CON UNA RETÓRICA RADICALMENTE DISTINTA Y UNA DECIDIDA ACCIÓN EN POLÍTICA COMERCIAL.

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

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

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

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



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

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

(...)

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

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

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

The truth is that our policies – and those of other free nations – resurrected China's failing economy, only to see Beijing bite the interna-

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

tional hands that were feeding it.

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

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

El retraimiento estadounidense y el creciente hegemonismo chino creó una sensación de inseguridad entre aliados y amigos de Washington en la región. Aquellos que venían ejerciendo el papel de pivotes del orden liberal asistían con estupor a la renuncia de Estados Unidos, la en tiempos “hiperpotencia”, a sus compromisos y a su propia obra

diplomática, animando involuntariamente a China a ejercer una acción más asertiva. Para estos estados no había dudas sobre los objetivos últimos del gobierno de Beijing ni sobre la necesidad de contar con el compromiso estadounidense en su contención³. Desde entonces han alimentado, en la medida de sus posibilidades, la comprensión de la amenaza china entre las élites de Washington, pero está lejos de su área de influencia dotar a la política exterior de Estados Unidos de la coherencia estratégica y la constancia para lograr un cierto nivel de efectividad.

La Administración Biden proclamará su compromiso con el orden liberal, como ya hizo la presidida por Obama, de la que será directa continuadora. Pero de poco valen pronunciamientos de ese tipo si no van acompañados de acciones, tanto diplomáticas como defensivas, que refuercen la confianza perdida y puedan ejercer un efecto disuasorio en

los gobernantes chinos. Existe una contradicción de fondo entre retraimiento y liderazgo regional. Una contradicción que se acrecienta ante las divisiones en el Capitolio sobre cómo desarrollar esa política. El contraste entre la coherencia estratégica china y las indecisiones norteamericanas genera una profunda desazón en los baluartes del orden liberal en la región.

FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA ESTADOUNIDENSE

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

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

Al mismo tiempo Estados Unidos debe dejar atrás el discurso de “America first”, útil en el debate nacional pero incompatible

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

No puede haber vencedores en una guerra comercial con China. No es cierto que nos encontremos ante un juego de suma cero. En las próximas décadas, caracterizadas por el desarrollo de la IV Revolución Industrial, Estados Unidos y China continuarán siendo las potencias económicas y comerciales de referencia. Más aún, es posible que aumenten la distancia con otros actores. El riesgo de que Europa, ensimismada en sus problemas internos, no sea capaz de sumarse a este proceso es alto

y Japón no tiene masa crítica para poder establecer una relación de rivalidad. Por propio interés, China y Estados Unidos necesitan entenderse y ambos países lo saben. Para las potencias occidentales resulta inaceptable la protección del mercado interior chino y la sistemática violación de los derechos de propiedad a través de distintos medios. Ese necesario entendimiento será más fácil lograrlo en un foro internacional, como la Organización Mundial del Comercio, contando con un firme apoyo de las naciones más industrializadas y en torno a un marco jurídico comprensible. Sólo así China podrá concluir que le compensa abandonar determinados comportamientos para poder acceder a los grandes mercados. Sin una posición común del bloque formado por las potencias democráticas, tal como ocurre en nuestros días, resultará difícilmente viable lograr esas concesiones, pues China dispondrá de un amplio margen de negocio y bazas para alimentar la división entre dichas potencias. De nuevo la reconstrucción del sistema de alianzas forjado tras la II Guerra Mundial resulta capital para superar la actual crisis comercial.

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

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



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

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

Beijing y se sumaron a la preocupación china por el interés australiano en dar cobijo a capacidades militares norteamericanas.

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

una OTAN global, de que Europa se incorporara al escenario asiático participando de una estrategia conjunta sobre China¹¹.

Las tesis de la diplomacia australiana ganaban audiencia en las cancillerías occidentales, en los institutos de investigación y entre la comunidad académica. Todo ello la convertía en un objetivo preferente para China. Australia ha sufrido fuertes ataques cibernéticos que el gobierno no ha dudado en atribuir a China. Actos que cohesionan a la población australiana en torno a sus nuevos principios estratégicos¹², pero que, sobre todo, son un aviso al resto de las naciones sobre el coste que puede tener cuestionar la hegemonía china en la región.

Australia avanza en la mejora de sus relaciones bilaterales con otras potencias regionales preocupadas por la nueva política china, revisa los fundamentos de

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

Sin embargo, la mejor alternativa no tiene por qué ser buena. Australia va a pagar un alto

precio en términos económicos y de seguridad por haberse posicionado claramente en contra de China. Confía en Estados Unidos, lo que puede resultar muy arriesgado cuando el consenso de referencia en el Capitolio es el retraimiento. Una cosa es el discurso oficial con los estados de la región y otra el grado de compromiso asumible. La llegada de una nueva Administración exige paciencia antes de avanzar en el análisis. El D10 es un paso importante en el camino hacia políticas globales, pero ¿es previsible que los estados europeos den ese paso precisamente para contener a China? ¿Es esa una posición que Alemania, una potencia exportadora de alta ingeniería, podría asumir? Estamos en el principio de un cambio estratégico. La opción seguida por Australia es coherente. El tiempo nos dirá si también es acertada ●

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

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

biando, hasta llegar a considerar al Imperio del Centro como una amenaza⁹.

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

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

Australia exigió una investigación a fondo sobre el papel jugado por el gobierno chino en el origen de la pandemia por la COVID-19 y no dudó en sumarse a la propuesta estadounidense de renunciar a la compra de productos de Huawei para el desarrollo de redes de quinta generación. Ambas acciones molestaron en

NOTAS

- 1 WEISBRODE, Kenneth “China y Estados Unidos, ni socios ni rivales” en China, poder y fragilidad. La Vanguardia Dossier n.º 40 (Julio-Septiembre 2011) Pág.63
- 2 POMPEO, Michael R. “Communist China and the Free World’s Future”. Speech. The Richard Nixon Presidential Library and Museum. July 23, 2020.
- 3 Para una síntesis de los medios de la diplomacia china en su relación con otros estados consultar HANSON, Fergus; CURREY, Emilia y BEATTIE, Tracey “The Chinese Communist Party’s coercive diplomacy”. Policy Brief Report n.º 36/2020.
- 4 Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. Department of Defense. June 1, 2019
- 5 FREE AND OPEN INDO-PACIFIC. Advancing a Shared Vision. Department of State. November 4, 2019. Pag. 6.

- 6 STEPHENS, Philip “Three compass points for an EU-China policy” Financial Times, June 4, 2020.
- 7 AVDALIANI, Emil “China’s Effect: A Global NATO” BESA Center Perspectives Paper No. 1,684, August 10, 2020.
- 8 BISCOP, Sven An Alliance of Democracies: with the US or for the US? Egmont Institute. July 7, 2020.
- 9 JENNINGS, Peter “Australia’s options for pushing back against Beijing” The Strategist December 5, 2020 Pag. 2.
- 10 JENNINGS Op cit. Pag. 3.
- 11 ROGERS, James “Time for the D10 to replace the G7?” The Strategist. June 16, 2020.
- 12 KITNEY, Geoff “Australia’s Strategic Shift to the United States Infringes China” Strategic Europe. June 23, 2020.

Free and Open Indo-Pacific: Una iniciativa japonesa de política exterior para la cooperación global

CARMEN TIRADO ROBLES

Coordinadora del Grupo de Investigación Japón, Universidad de Zaragoza

Se dice que el concepto de Indo-Pacífico libre y abierto (FOIP) se remonta al artículo del oficial naval indio Capitán Gurpreet Khurana, quien escribió por primera vez sobre este concepto geopolítico a principios de 2007, en un documento titulado “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation”. En aquel entonces, el Indo-Pacífico libre y abierto era principalmente un concepto geográfico que describía el espacio marítimo que se extendía desde los litorales de África oriental y Asia occidental, a través del Océano Índico y el Océano Pacífico occidental hasta las costas de Asia oriental. En la misma época el primer ministro japonés Shinzo Abe presentaba su plan de política exterior cimentada en valores democráticos a partir de la cual proponía “I will engage in strategic dialogues at the leader’s level with countries that share fundamental values such as Australia and India, with a view to widening the circle of free societies in Asia as well as in the world”, lo que unido a la consolidación de las relaciones con Estados Unidos (“The times demanded that Japan shift to proactive diplomacy based on new thinking. I will

demonstrate the ‘Japan-U.S. Alliance for Asia and the World’ even further, and to promote diplomacy that will actively contribute to stalwart solidarity in Asia”), crea el concepto de Cuadrilátero o Quad, en contraposición con una visión sino-céntrica de Asia. La idea del Quad se une al FOIP cuando Abe, en agosto de 2007, en su discurso ante el Parlamento de India, se basó en la “Confluencia de los océanos Índico y Pacífico” y “el acoplamiento dinámico como mares de libertad y prosperidad” de la región geográfica más grande de Asia y más tarde, ya en su segundo mandato, presentó en la VI Conferencia de Tokio sobre Desarrollo de África, que tuvo lugar en Nairobi (Kenia) el 27 de agosto de 2016 (TICAD VI), el nuevo marco geopolítico del Indo-Pacífico. En aquel momento no se podía prever el alcance que su propuesta tendría en esa vasta área del planeta. Sus palabras (en la versión oficial en inglés del MoFA) fueron: “When you cross the seas of Asia and the Indian Ocean and come to Nairobi, you then understand very well that what connects Asia and Africa is the sea lanes. What will give stability and prosperity to the world is none other than the enormous liveliness

SUMARIO

ESTRATEGIA SÓLIDA P. 29

UN ORDEN BASADO EN REGLAS P. 31

LLAMADOS A LA COOPERACIÓN P. 33

A MODO DE CONCLUSIONES P. 34

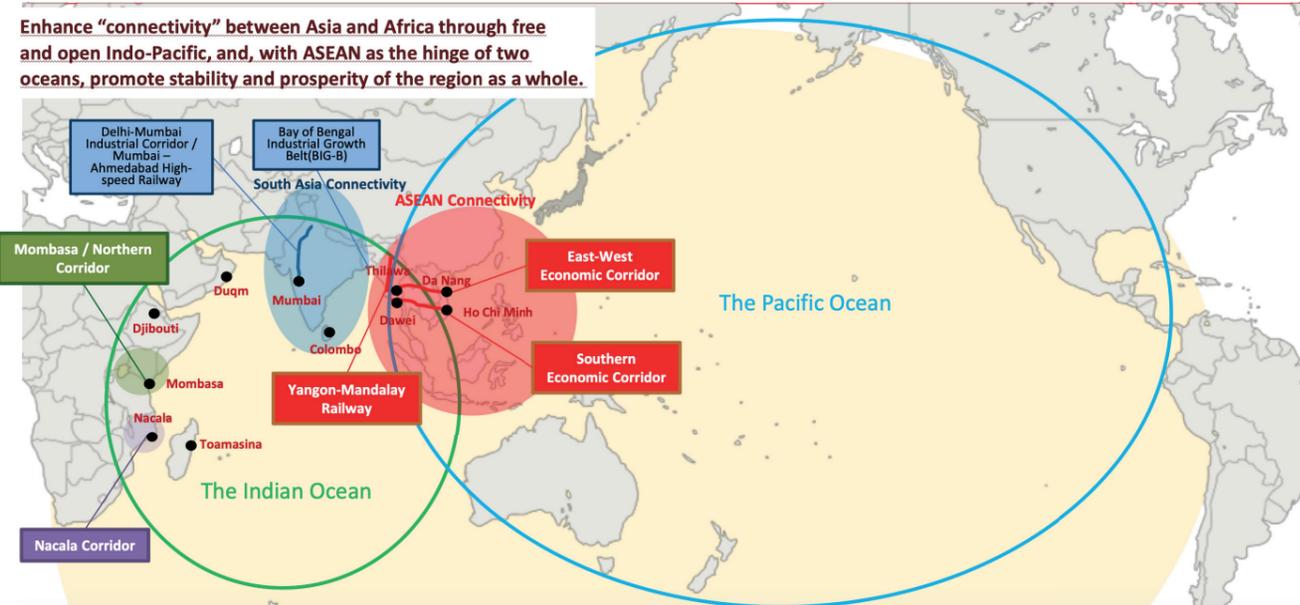
brought forth through the union of two free and open oceans and two continents.

Japan bears the responsibility of fostering the confluence of the Pacific and Indian Oceans and of Asia and Africa into a place that values freedom, the rule of law, and the market economy, free from force or coercion, and making it prosperous.

Japan wants to work together with you in Africa in order to make the seas that connect the two continents into peaceful seas that are governed by the rule of law. That is what we wish to do with you.”

Sin embargo, estas palabras encontraron eco tanto en los países que constituyen esta región, como en otros actores de la escena internacional, unos favorables y otros detractores, de tal iniciativa.

Japón, Australia, Estados Unidos y India comenzaron a hacer referencia a esta expresión en declaraciones y documentos oficiales y, junto con el concepto Indo-Pacífico, se desarrolla la idea del Quad (Quadrilateral Security Dialogue) en 2017 al centrarse en siete temas que promueven el orden liberal internacional: un orden basado en reglas, libertad de navegación y sobrevuelo, bienes comunes marítimos, respeto del derecho internacional, mejora de



Mapa de la visión japonesa de Pacífico Libre y Abierto [MoFA]

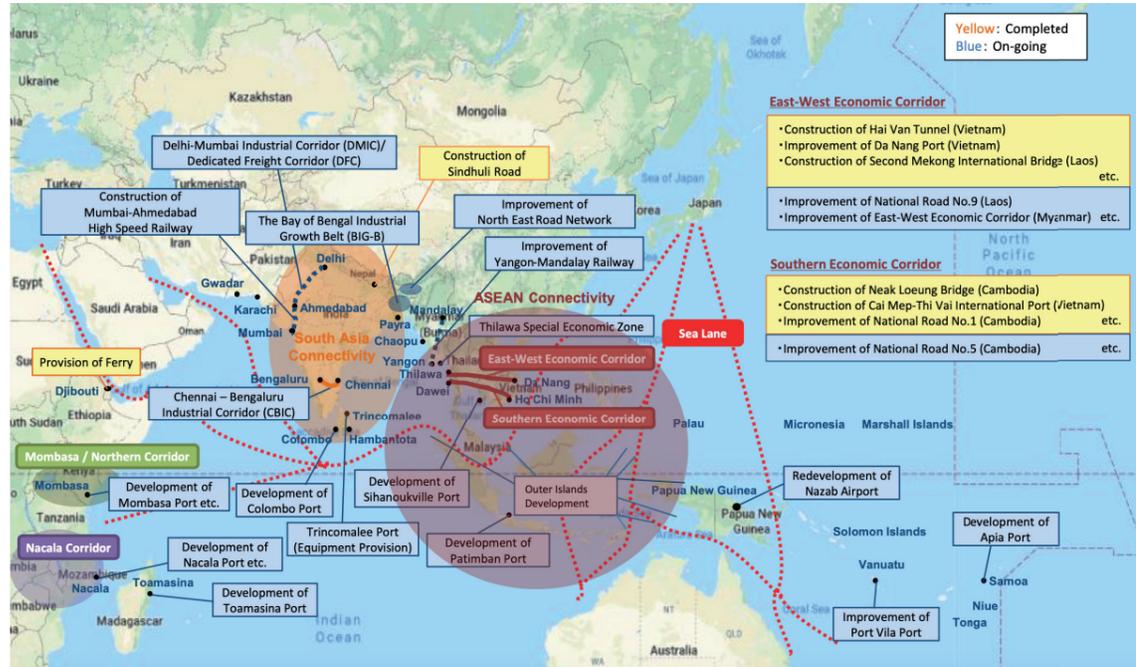
la conectividad, seguridad marítima, no proliferación y terrorismo. El Quad es un foro que reúne a las tres principales democracias de la región, Japón, India y Australia, y a Estados Unidos, que, pese a estar al otro lado del océano, tiene presencia militar, intereses y alianzas en Asia-Pacífico. El foro se creó en 2007 a propuesta del entonces primer ministro japonés, Shinzo Abe, para defender el derecho internacional, la democracia y el libre mercado como contrapeso a China en la región. La primera versión de la alianza murió por abandono en 2008, a causa de la falta de voluntad de India, la retirada de Australia y la marcha de Abe como primer ministro entre 2007 y 2012. Al retomar de nuevo la iniciativa en su segundo mandato, Abe señala su contenido en su discurso ante la Dieta japonesa en la 196ª sesión en enero de 2018: “A vast expanse of sea stretches from the Pacific Ocean to the Indian Ocean. Since ancient times the people of this region have enjoyed affluence and prosperity from this large and free body of water. Freedom of navigation and the rule of law form their bedrock. We must ensure that these waters are a public good that brings peace and prosperity to all

people without discrimination into the future.” De estas palabras de Abe se suelen deducir las líneas directrices del FOIP: a) Libertad de navegación y estado de derecho, b) Prosperidad económica, entendiendo dentro de ella unas fructíferas relaciones comerciales, c) Compromiso con la paz y seguridad de la región. Estos objetivos están en la línea de las prioridades japonesas en materia de política exterior en esta región, como se puede comprobar en el discurso de 20 de abril de 2015 dirigido por el viceministro de Relaciones Exteriores, Kazuyuki Nakane, con motivo de la Reunión Ministerial de la Conmemoración del 60 aniversario de la Conferencia Asiático-Africana de Badung, cuando el representante japonés mencionaba que la cooperación de Japón con Asia y África, enmarcada en el concepto de “Contribución proactiva a la paz” se centra en la cooperación para el desarrollo, la asociación económica o la paz y la estabilidad de la región, así como a los desafíos comunes a los que se enfrentan Asia y África. En esta zona del planeta se

ubican las principales rutas marítimas entre Asia y Europa, pero también los principales productores de petróleo del Medio Oriente, el Cuerno Africano y la vía que se dirige por el sur de África. El Indo-Pacífico desde la perspectiva de Japón es un paso que conecta la región de mayor dinamismo económico, Asia, con la región africana, que presenta importantes tasas de crecimiento y oportunidades de negocio. El FOIP, de momento, es una iniciativa de tipo político, no sustentada todavía en normas jurídicas específicas, sin embargo, en mi opinión, no es una iniciativa aislada en las prioridades japonesas de política exterior, sino que forma parte de una estrategia sólida, propiciada por Abe, para recuperar la posición de Japón en la escena internacional como potencia asiática de nivel global. Otras iniciativas que forman parte de esa estrategia son: a) El lanzamiento del concepto de seguridad humana en Naciones Unidas: aunque este concepto aparece por primera vez en el Informe sobre desarrollo humano de 1994 dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desa-

EL INDO-PACÍFICO DESDE LA PERSPECTIVA DE JAPÓN ES UN PASO QUE CONECTA LA REGIÓN DE MAYOR DINAMISMO ECONÓMICO, ASIA, CON LA REGIÓN AFRICANA, QUE PRESENTA IMPORTANTES TASAS DE CRECIMIENTO Y OPORTUNIDADES DE NEGOCIO.

EL LIDERAZGO DE JAPÓN EN LA NEGOCIACIÓN DEL TPP, TRAS LA SALIDA DE ESTADOS UNIDOS EN 2017, HA SIDO DETERMINANTE PARA CONSOLIDAR SU POSICIÓN INTERNACIONAL. LO VE COMO UNO DE LOS PRINCIPALES MEDIOS PARA ACELERAR LA COMPETITIVIDAD DE SUS EMPRESAS A NIVEL REGIONAL Y MUNDIAL.



Iniciativa Conectividad de Japón, en su visión de Pacífico Libre y Abierto [MoFA]

rollo, ha sido Japón (además de Noruega y Canadá), el país que más ha integrado este concepto en sus prioridades de política exterior y lo ha concretado en acciones específicas. Efectivamente, el ministro japonés de Asuntos Exteriores Obuchi lo recoge en su discurso del 2 de diciembre de 1998 en el *First Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow*, celebrado en Tokio y, desde entonces, aparece en multitud de foros internacionales en los que Japón participa y en donde el país nipón se va alejando del concepto canadiense de seguridad humana, más centrado en la libertad frente al temor, para, como indica Caterina García Segura, centrarse en la dimensión de libertad frente a la necesidad, lo que está claramente presente en el Libro Azul de la Diplomacia japonesa de 2002.

b) El papel de Japón como país proactivo para la paz, cambiando el perfil de mínimos que el país había presentado desde el final de la II GM con la doctrina Yoshida, para posicionarse a comienzos del siglo XXI como una potencia regional en Asia, profundizando las relaciones con los vecinos de este entorno (Corea del Sur, Rusia, Australia, ASEAN y In-

dia, principales protagonistas del FOIP) y potenciando las relaciones con otros aliados en la escena internacional (sobre todo con la UE y sus Estados miembros y América Latina) además de continuar su relación con Estados Unidos, que tanto Koizumi como Abe supieron mantener, a excepción de desencuentros puntuales. Esta posición a nivel internacional va consolidándose también en Naciones Unidas, presentándose Japón como candidato decidido y sólido a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Japón a este respecto se apoya en una reciente reforma interna de sus bases de seguridad, con una nueva interpretación del artículo 9 de la Constitución japonesa por parte del Gabinete desde 2014 y un renovador paquete legislativo en materia de seguridad y defensa aprobado por la Dieta en 2015, lo que incrementa en gran medida la capacidad de Japón para contribuir a la seguridad de la región. A esto se une el interés de Japón por potenciar y reforzar sus vínculos con determinadas organizaciones internacionales más allá de Naciones Unidas, especialmente con la OTAN y con la UE (no hay que olvidar a este respecto que Japón y la UE han

adoptado muy recientemente un acuerdo de asociación económica que viene acompañado de un acuerdo de asociación estratégica que, si bien es un texto de carácter más bien programático o una declaración de intenciones, deja bien claro el interés de Japón por la UE no solo en el plano económico sino también en el político).

c) El liderazgo de Japón en la negociación del Trans-Pacific Partnership (TPP) tras la salida de Estados Unidos en 2017, ha sido también determinante para consolidar su posición internacional. Efectivamente, cuando con la llegada de Trump a la presidencia estadounidense, el país se separa de las negociaciones de este importante acuerdo de asociación, Japón toma el relevo de manera ciertamente inesperada y consigue culminar las negociaciones de lo que ahora es conocido como TPP-11, que fue firmado en Santiago de Chile el 8 de marzo de 2018. Efectivamente, Japón se había unido a las negociaciones en 2013 y ve al TPP como uno de los principales medios para acelerar la competitividad de las empresas japonesas a nivel regional y mundial, por lo que no debía dejar escapar las oportunidades que le brindaba este acuerdo.

Así, Japón redobló sus esfuerzos negociadores, sobre todo ganándose a países que, como Malasia o Vietnam, pensaban que el TPP sin Estados Unidos había perdido su sentido. A medida que las políticas comerciales proteccionistas de la administración Trump se afianzaron, la vigorosa diplomacia económica de Japón obtuvo grandes elogios. Japón acogió tres de las cuatro reuniones de altos funcionarios celebradas en la etapa final de las negociaciones después de julio de 2017. El liderazgo desplegado por Japón no tuvo precedentes y llamó mucho la atención en aquellos momentos. Si bien el TPP-11 es un acuerdo compacto con solo siete artículos, el artículo 1 se utiliza para incorporar el TPP como lo acordaron los 12 países originarios. De esta manera, TPP-11 se convirtió en el medio legal para devolverle la vida a TPP. El gobierno de Abe parece reconocer al TPP como un importante acuerdo que respalda no solo los intereses económicos y comerciales de Japón, sino también sus intereses geopolíticos y de seguridad en la estabilidad y el orden regionales.

d) El uso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como instrumento de política exterior para potenciar las inversiones y la conectividad. Es ampliamente reconocido que la AOD de Japón se ha centrado en proyectos de infraestructura y ha allanado el camino para la inversión extranjera directa japonesa. Según los especialistas, lo que distingue a la AOD de Japón es su porcentaje de préstamos en compromisos bilaterales totales (donaciones más préstamos). Esto muestra la preferencia de Japón por un enfoque más basado en el mercado para la asistencia al desarrollo, aunque los préstamos AOD todavía necesitan un elemento de donación de al menos el 25% (este es el porcentaje que señala la OCDE en su definición de AOD). Por regiones, Asia ha sido el mayor receptor de la AOD de Japón entre 1960 y 2017, África se ha convertido en el segundo mayor receptor

EL 60% DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE JAPÓN SE DESTINA A ASIA Y EL 20% A ÁFRICA, LO QUE SE CORRESPONDE CON LAS REGIONES DE INTERÉS DEL FOIP; (...) AYUDAS QUE, APARENTEMENTE, INTENTAN EQUILIBRAR EL CRECIMIENTO PODER DE CHINA.

desde mediados de la década de 1970, después de que la mayoría de las naciones africanas se independizaran de los países europeos. América se ha convertido en el tercer receptor más grande desde mediados de la década de 1970, pero a fines de la década de 2000 la mayoría de los países han dejado de recibir AOD o los reembolsos de préstamos se han vuelto más grandes que la nueva AOD. En la actualidad, aproximadamente el 60 por ciento de la AOD de Japón se destina a Asia y el 20 por ciento a África, lo que se corresponde con las regiones de interés del FOIP. Además, la AOD de Japón también es fundamental para el FOIP pues la comprensión del FOIP centrada en la seguridad conduce al énfasis de las medidas de AOD que, aparentemente, intentan equilibrar el creciente poder de China. Un ejemplo destacado es la sistematización y extensión de la creación de capacidad en materia de derecho marítimo con el apoyo de la AOD, que ya había comenzado en la década de 2000, con las actividades de lucha contra la piratería en las costas de Somalia, especialmente entre 2009 y 2011. En todo caso la vinculación entre AOD y FOIP es patente desde que el White Book para la AOD japonesa de 2017 iniciara su parte I hablando del dinamismo creado mediante la combinación de “Dos continentes” y “Dos océanos” y de la estrategia de un Indo-Pacífico libre y abierto.

e) La propuesta japonesa de Sociedad 5.0, lanzada por la Federación Empresarial japonesa (Keidanren) y por el Gabinete de Shinzo Abe, que la presenta en la feria CeBIT de Hannover de 2017, aparece por primera vez recogida documentalmente en diciembre de 2015, en el marco del V Plan Básico de Ciencia y Tecnología del Gobierno japonés que indica que es “llamada así para indicar la nueva sociedad creada por transformaciones lideradas por la innovación científica y tecnológica, después de la sociedad cazadora-recolectora, la sociedad

agrícola, la sociedad industrial y la sociedad de la información”. En la misma línea se sitúan otras iniciativas como la “Industry 4.0” de Alemania, la “Advanced Manufacturing Partnership” de los Estados Unidos y el “Made in China 2025” de China. Pero la iniciativa japonesa tiene varias ventajas sobre estas otras propuestas: en primer lugar, Japón quiere que su concepto de Sociedad 5.0 sirva al mundo, es una iniciativa que se plantea como global pues los proponentes entienden que los problemas que el país enfrenta en la actualidad (envejecimiento de la población, baja natalidad, marginación o despoblación en el mundo rural) son problemas que ya sufren o que están cerca de sufrir otros países. Por otra parte, la Sociedad 5.0 pone en el centro al ciudadano, a la persona, y no a la industria, a las empresas o al capital como parecen plantear otras iniciativas y, por último, plantea una forma de ver las transformaciones tecnológicas no sólo como algo inevitable, sino positivo. La definición brindada por el propio Gobierno japonés describe muy bien la filosofía de esta propuesta: “Una sociedad centrada en lo humano que equilibra el progreso económico con la resolución de problemas sociales mediante un sistema que integra de forma avanzada el ciberespacio y el espacio físico”.

UN ORDEN BASADO EN REGLAS

A pesar de lo dicho, algunos han visto la iniciativa japonesa del FOIP como una respuesta a la propuesta china *Belt and Road Initiative* (BRI), y aunque en mi opinión no es esta la motivación principal, lo cierto es que la propuesta china se puede ver contrapesada por esta propuesta japonesa, pero no debe considerarse como finalidad principal del FOIP pues, en todo caso, Japón prefiere y defiende siempre un orden basado en reglas y no uno basado en el poder, que favorecería a China. BRI y FOIP son dos visiones de un mismo espacio geográfico, que

compiten por vertebrar inversiones en infraestructuras y alianzas de seguridad en Asia. Varios países de la zona se verán atrapados en medio de los dos proyectos y, en un escenario poco deseable, recibirán presiones para tomar partido por uno de los dos. De hecho, ya hay puntos de fricción destacados por algunos autores como FABELO y otros: uno es el descenso del volumen comercial alrededor del Estrecho de Malaca, zona de conflicto entre Estados y de incremento de la piratería. Tanto China como Japón han intentado crear nuevas rutas de abastecimiento a través de Pakistán o Myanmar en el caso chino, o por la región del Mekong para Japón. Este cambio supone que los dos mayores usuarios del Estrecho de Malaca realizarán una parte de su comercio por otras rutas y los efectos para economías como la de Singapur pueden ser terribles. El otro punto de fricción es el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC), que conecta la región de Xinjiang, en China, con el puerto de Gwadar, pasando a través de Cachemira. Se han pronunciado en contra Estados Unidos e India pues el corredor pasa por un territorio en disputa, ilegalmente ocupado por Pakistán según India. Ambos países opinan que el corredor permitirá un incremento de la presencia militar china en el Índico, lo que atenta contra los intereses indios y estadounidenses en la región. La consolidación de una alianza estratégica entre China y Pakistán es interpretada por India como una amenaza directa a su seguridad nacional.

A estos efectos, Japón ha ganado la partida a China en varios ámbitos: si el gigante asiático permanece fuera del TPP, Japón puede aprovechar el tamaño y alcance del acuerdo para limitar o condicionar la influencia comercial de China en Asia Oriental y, en cambio, si China se une al TPP, tendrá que operar dentro de un marco de reglas que Japón ayudó a crear. Por otra parte, desde 2010, la AOD de Japón a Chi-

na es negativa, lo que indica que los reembolsos de préstamos de China son más altos que la nueva AOD. El sur de Asia (India y Bangladesh, especialmente) se ha convertido en uno de los principales destinos de la AOD japonesa en los últimos años y la cantidad acumulada para la región asciende ahora a 52.000 millones de dólares, tres veces la de China. Esto muestra la creciente importancia del sur de Asia para Japón y confirma su enfoque en la región del Indo-Pacífico.

La defensa de Japón del Indo-Pacífico libre y abierto se une al comportamiento que caracteriza a otras potencias intermedias. Al hacer hincapié en la protección y el refuerzo de un orden internacional basado en reglas, Japón está destacando la importancia de las leyes y normas internacionales para prevenir la inestabilidad y los conflictos en la región del Indo-Pacífico. Desde esta perspectiva jurídica internacional, Japón está poniendo en marcha una serie de acciones que, como ya hemos señalado antes, refuerzan su imagen de país pacífico, democrático, con empuje e iniciativa en la escena internacional. A ello se une la reciente reforma de su política de seguridad y defensa, que lo independiza en cierta medida de Estados Unidos, además de sus nuevos vínculos reforzados con la UE a raíz de la firma de los dos grandes Acuerdos de asociación económica y estratégica, en marcha desde 2019.

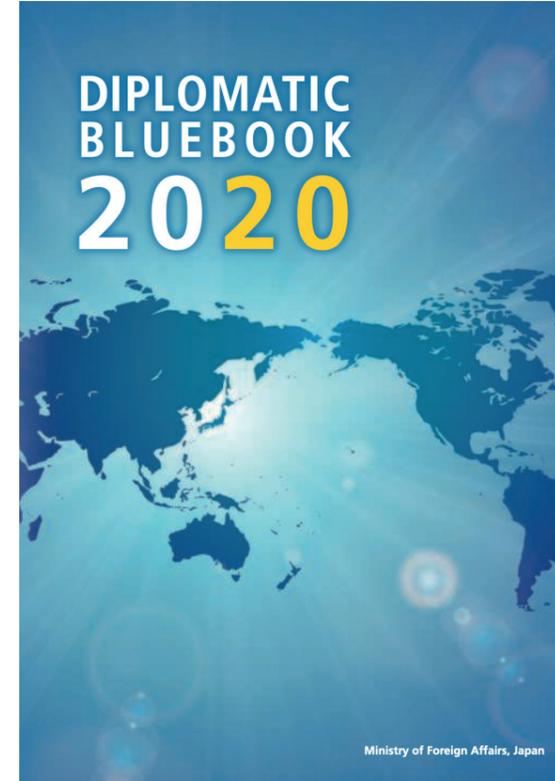
A esta percepción personal de un FOIP no centrado en responder a China, se oponen algunos datos, como el anuncio reciente de un acuerdo bilateral de defensa entre Japón y Australia para facilitar las operaciones y ejercicios militares conjuntos de sus tropas en ambos territorios. Se trata de un nuevo pacto, llamado Acuerdo de Acceso Recíproco, para fortalecer lazos entre los dos aliados de Estados Unidos “ante la expansión militar de China”, según anunció el actual primer ministro Suga en rueda de prensa conjunta con el primer ministro australiano Scott

SU RELACIÓN CADA VEZ MÁS PROFUNDA CON INDIA, SU ALIANZA CON AUSTRALIA Y SU INTERÉS EN ALEJARSE DE LAS CONTROVERSIAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA TAMBIÉN CONVIERTE A JAPÓN EN UN CANDIDATO IDEAL PARA SER EL CONECTOR DE LA REGIÓN.

Morrison, el 17 de noviembre de 2020. La reacción de China no se ha hecho esperar, pues ha considerado el pacto entre los dos países “como preludio a la formación de una OTAN Indo-Pacífico contra China”, dice un editorial del *Global Times* de la misma fecha.

Otro dato a tener en cuenta es el punto de vista norteamericano, que se plasma en el Informe de la Estrategia Indo-Pacífico de su Departamento de Defensa de 2019. En dicho Informe parece dar especial relevancia a esta cuestión, al reconocer a China como una nueva potencia que “busca reordenar la región en su beneficio aprovechando la modernización militar, las operaciones de influencia y la economía depredadora para coaccionar a otras naciones”. Según este informe, la razón principal del FOIP es “competir, disuadir y ganar en este entorno” mediante una fuerza e inversiones más “letales”. Esto puede hacer que se crea que el FOIP de Japón tiene el mismo fundamento, sin embargo, tomando el punto de vista de Raymond YAMAMOTO, que analiza los datos de gasto de Japón en AOD y en defensa, podemos concluir que el interés de la AOD japonesa no es contrarrestar a China. Así también se puede concluir que el FOIP de Japón, al menos tal y como lo concibió Abe, está más centrado en iniciativas económicas de acercamiento a los países de su entorno, incluido China, que en objetivos de seguridad y defensa.

Por otra parte, el tamaño, los recursos, la posición geográfica y la larga trayectoria de Japón en la promoción y el cumplimiento de un orden internacional basado en reglas, le otorgan un papel de liderazgo en la construcción de una coalición de poder intermedio para la región del Indo-Pacífico. Su relación cada vez más profunda con India, su alianza con Australia y su interés en alejarse de las controversias entre Estados Unidos y China también convierten a Japón en un candidato ideal para ser el conector de la región.



Anuario diplomático de Japón de 2020 [MoFA]

LLAMADOS A LA COOPERACIÓN

Desde el punto de vista japonés, el FOIP no pretende crear una nueva institución ni competir con las instituciones existentes, solo pretende la cooperación con una amplia gama de países que compartan esta visión, por lo que, en principio, ningún país está excluido de la asociación. Sin embargo, Japón señala especialmente dentro de la iniciativa los siguientes:

–ASEAN como Organización internacional, que presenta por sí misma un punto de vista sobre el FOIP en junio de 2019, el “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, que Japón ha afirmado explícitamente compartir y que tiene como objetivos primordiales (1) la cooperación marítima (ya sea en el ámbito del mantenimiento de la paz y estabilidad de la región como en la gestión sostenible de los recursos marinos), (2) la conectividad, para lo cual se articula el Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025; (3) la cooperación con Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, señalando

DESDE EL PUNTO DE VISTA JAPONÉS, EL FOIP NO PRETENDE CREAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN NI COMPETIR CON LAS EXISTENTES, SOLO PRETENDE LA COOPERACIÓN CON UNA AMPLIA GAMA DE PAÍSES QUE COMPARTAN ESTA VISIÓN, POR LO QUE, EN PRINCIPIO, NINGÚN PAÍS ESTÁ EXCLUIDO.

que este objetivo común de alcanzar los ODS en el marco de las Perspectivas de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico sería una contribución importante de la región a la comunidad internacional; (4) otras posibles áreas de cooperación como la gestión y reducción del riesgo de desastres naturales y cambio climático, las PyMES, cooperación sur-sur, etc.

–Países del Mekong: en línea con los esfuerzos de la ASEAN se acuerda en la cumbre Japón-Mekong, de noviembre de 2019, la iniciativa “Mekong-Japan Cooperation Projects in Synergy with Japan’s policy to realize a free and open Indo-Pacific”.

–Los PIF o países insulares del Pacífico (incluyendo aquí a Australia y Nueva Zelanda, que tienen acuerdos específicos con Japón): en mayo de 2018 los ocho países insulares del Pacífico celebraron con Japón una cumbre en la que se acordó el apoyo a la iniciativa japonesa, especialmente concentrada en tres pilares: promoción y establecimiento del estado de derecho y la libertad de navegación; búsqueda de la prosperidad económica mediante el fortalecimiento de la conectividad; y compromiso con la paz y la estabilidad, cooperación en las áreas de seguridad marítima y reducción del riesgo de desastres.

–India, país con el que Japón ya ha acordado un mecanismo de cooperación específica mediante “India-Japan Development Cooperation in the Indo-Pacific” en la cumbre de octubre de 2018 y que tiene una política “Act East” que destaca y valora especialmente el MoFA de Japón.

–Australia, con una visión compartida con Japón respecto al FOIP y con su particular política “Pacific Step-up”, establecida como una de las mayores prioridades de política exterior de Australia, destacada en el Libro Blanco de Política Exterior de Australia de 2017 y en el Libro Blanco de Defensa de 2016 como de fundamental importancia para Australia, anunciada por primera vez en la Reunión de Líde-

res del Foro de las Islas del Pacífico en septiembre de 2016 como un ‘cambio radical’ en la forma en que Australia se involucra en la región.

–Nueva Zelanda: su asociación con el FOIP japonés se materializa con la política New Zealand’s “Pacific Reset” (presentada en la Cumbre de septiembre de 2019) consolidando la cooperación en áreas como los océanos, el cambio climático y la conectividad.

–Canadá, que fortalece su estrategia en relación al FOIP con su compromiso en la cumbre entre los dos países de agosto de 2019.

–Estados Unidos, por supuesto, como gran aliado de Japón, tomó la idea de Abe en los primeros momentos y tras las cumbres de septiembre de 2018 y mayo de 2019 y la visita del vicepresidente Pence a Japón en noviembre de 2018, presenta el “Informe de estrategia del Indo-Pacífico” en junio de 2019 y el documento “Un Indo Pacífico libre y abierto –Avanzando una visión compartida–” en noviembre de 2019.

–La Unión Europea, a pesar de no haber aprobado ningún compromiso jurídico relevante en relación con la iniciativa japonesa y seguir hablando de Asia-Pacífico y no de Indo-Pacífico, sí ha adoptado compromisos en algunas áreas relevantes, como el documento de septiembre de 2019 titulado “Asociación UE-Japón sobre conectividad sostenible e infraestructura de calidad”. Por otra parte, entre los Estados miembros de la UE, solo Francia ha presentado su propia visión del FOIP, aprobando el documento “Francia y la seguridad en el Indo-Pacífico”, publicado en junio de 2018 y revisado en mayo de 2019. El compromiso de Francia con el FOIP se materializa en la cumbre de junio de 2019 en tres pilares de cooperación: seguridad marítima, cambio climático, medio ambiente y biodiversidad, y, finalmente, infraestructuras de calidad. En el caso de Reino Unido, Alemania e Italia, en sendas cumbres habidas en enero, febre-

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

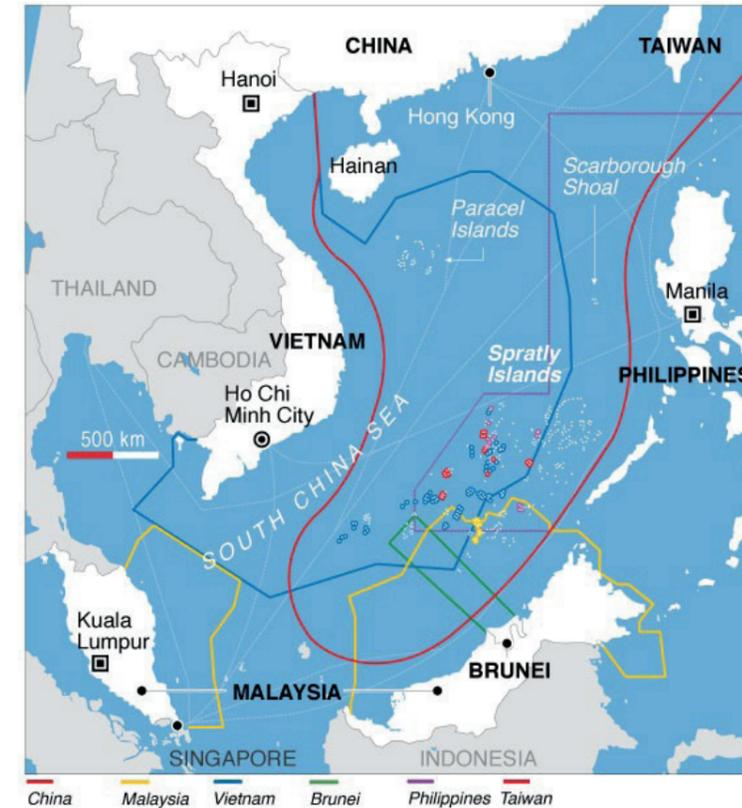
LA ASEAN Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ENTORNO ESTRATÉGICO
P. 38

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



Reclamaciones 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, S. N. G. Jayaratnam, 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

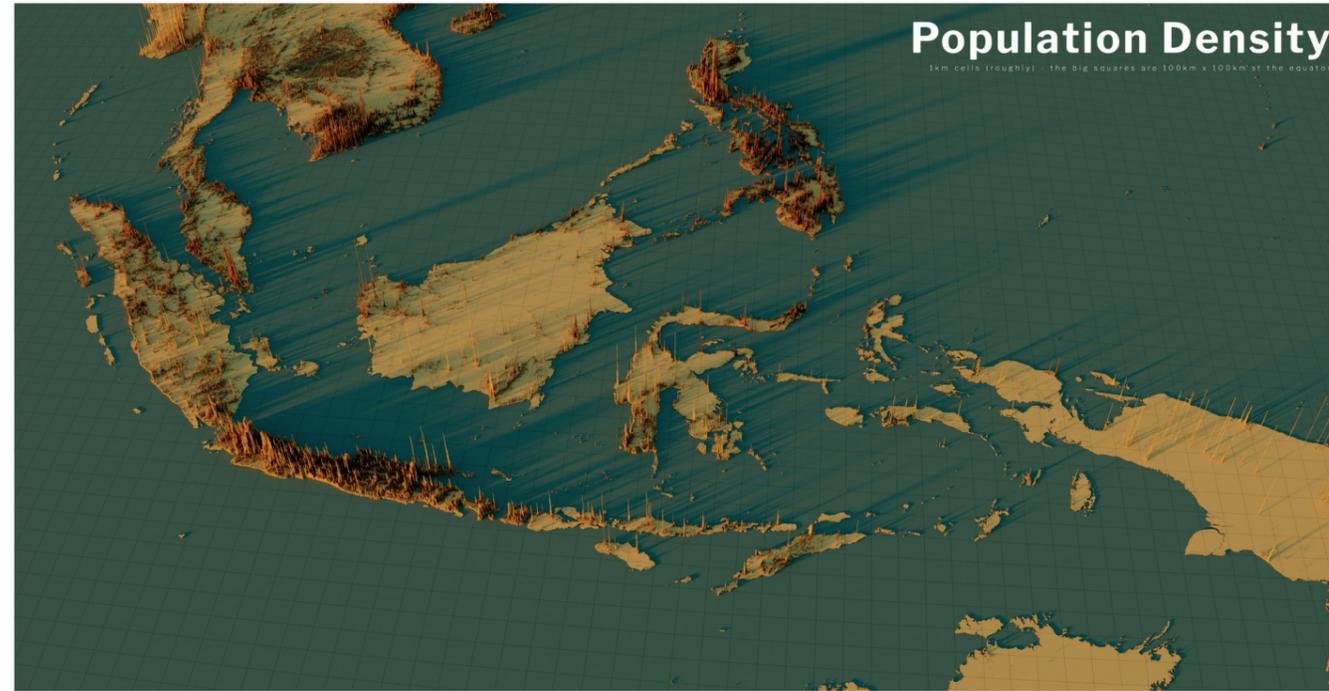
COMO ES LÓGICO POR SUS DIMENSIONES Y SITUACIÓN GEOGRÁFICA ENTRE AMBOS OCÉANOS, INDONESIA HA SIDO LA NACIÓN MÁS INTERESADA EN EL CONCEPTO, SOBRE EL QUE YA SE PRONUNCIÓ EN 2013, ANTES INCLUSO DE QUE WASHINGTON LO ASUMIERA.

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 COLABORACIÓN 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 diciendo 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 agrave 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

- 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).
- Todas las naciones del sureste asiático pertenecen a la ASEAN, con la única excepción de Timor Oriental.
- 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).
- 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).
- “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>.
- Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region* (Ithaca: Cornell University Press, 2013), pp. 139-140.
- Robert Yates, *Understanding ASEAN's Role in Asia-Pacific Order* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).
- 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.
- Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Abingdon: Routledge, 3ª ed., 2014).
- 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/wp-content/uploads/2019/10/FP_20191009_dont_make_us_choose.pdf.
- 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.
- John Pomfret, “U.S. Takes a Tougher Tone with China”, *Washington Post*, 30 julio 2010.
- 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).
- 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>.
- 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.
- 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/>.
- 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.iecee.es/Galerias/fichero/cuadernos/DocSeguridadDefensa_75.pdf
- “Has Chinese power driven Asean nations apart?”, *BBC News*, 19 julio 2012, <https://www.bbc.com/news/world-asia-18897855>.
- 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.

- 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).
- Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (Nueva York: Twelve Books, 2016).
- 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>.
- 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.
- 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-washingtons-case-quad-plus-169751>.
- “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.
- 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>.
- 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.
- 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.
- 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>.
- 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/>.
- 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.
- 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/>

Lecturas recomendadas



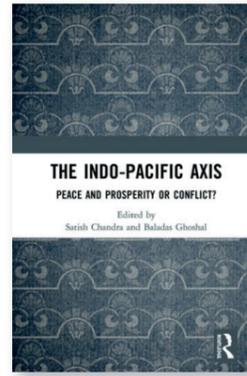
Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific

RAJA MOHAN, C.
Oxford, Oxford University Press
360 pp. 2012

Juan Luis López Aranguren

Uno de los mitos creacionales del hinduismo cuenta que al inicio de la creación existía un océano de leche primigenia (*Samudra Manthan*) donde lucharon dioses y demonios por el control de todo lo creado. La batalla fue tan cruenta que batieron el propio océano produciendo el mantecoso néctar de la inmortalidad *Amrita*. El analista indio Raja Mohan utiliza esta metáfora para describir la competencia entre China e India en el Indo-Pacífico que producirá el néctar del nuevo orden geopolítico global. El autor analiza cómo el choque entre el poder naval emergente de India y el poder ya en fase de consolidación de China repercutirá como un terremoto en todo el equilibrio geopolítico mundial, obligando a EEUU a desarrollar un mayor rol como tercer vértice en este

triángulo de potencias. A pesar del tiempo pasado desde la publicación de esta obra, su sólido marco teórico y su análisis prospectivo a largo plazo la convierten en una lectura tan atemporal como imprescindible para comprender la importancia del Indo-Pacífico como nuevo eje de las dinámicas globales. Raja Mohan desgana en cada uno de sus capítulos diferentes aspectos de esta competencia entre India y China, analizando tanto su potencial evolución en colaboración como en conflicto. Cuatro son las dimensiones que el autor considera que perfilan esta competencia. En primer lugar, China e India ya se enfrentaron en la guerra de 1962, un conflicto todavía no cerrado. En segundo lugar, Asia carece de instituciones fuertes que puedan servir de plataformas para resolver de forma multilateral estos conflictos. En tercer lugar, ambas naciones, las más pobladas del planeta, se encuentran en plena carrera por obtener recursos para sus más de 2.800 millones de habitantes entre ambas, especialmente con una clase media creciente a gran velocidad en ambas naciones. En cuarto lugar, ambas naciones son potencias nucleares, lo que dispara los costes humanos, materiales y geopolíticos de cualquier conflicto directo. Sólo el tiempo dirá si este néctar del nuevo orden geopolítico mundial se fundamenta en la colaboración y el multilateralismo o en el conflicto y en la lucha por la supremacía global.



The Indo-Pacific Axis: Peace and Prosperity or Conflict?

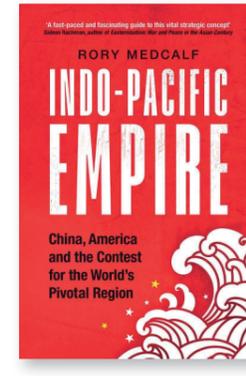
CHANDRA, S., GHOSHAL, B.
Londres, Routledge
222 pp. 2018

J. L. López Aranguren

En esta obra colectiva, los profesores Satish Chandra y Baladas Ghoshal coordinan un recorrido a través del pasado, presente y potencial futuro del nuevo eje del Indo-Pacífico de la mano de trece autores académicos y políticos que ofrecen una aproximación multidimensional a esta cuestión. Para ello, emplean un espectro de interacciones cooperación-competencia en la que sitúan a actores tanto estatales (India, Japón, China, Australia, EEUU, China e Indonesia, especialmente) como no estatales para analizar la evolución general de las interacciones en esta región. El libro realiza tres tipos de contribuciones a la comprensión de esta dinámica global: en primer lugar, detalla y explora la diversidad de definiciones de Indo-Pacífico que existen, así como su impacto en el campo. En segundo

lugar, ilustra y explora la enorme complejidad de las interacciones entre los actores estatales y no estatales en la región, las cuales pivotan entre la cooperación económica y la competencia en materia de seguridad, principalmente. En tercer y último lugar, analiza el rol potencial que India puede jugar en la región, evolucionando de una potencia regional a una mundial.

El libro destaca la paradoja que se desprende de que en el espectro cooperación-conflicto, es China el principal socio económico de la mayoría de los países de la región, mientras que EEUU es el principal proveedor de seguridad de los mismos. Esto genera una paradoja en la cual los roles de rivalidad y cooperación en la amalgama de actores estatales que participan en la definición del Indo-Pacífico se solapan y modifican mutuamente. Adicionalmente, el libro destaca los desafíos a los que se enfrenta la región, con especial atención a la piratería, al cambio climático y al terrorismo. Estos desafíos tanto tradicionales como no tradicionales pondrán a prueba la capacidad de ofrecer una respuesta efectiva y multilateral a cualquier poder que desee competir definir el Indo-Pacífico en los próximos años.



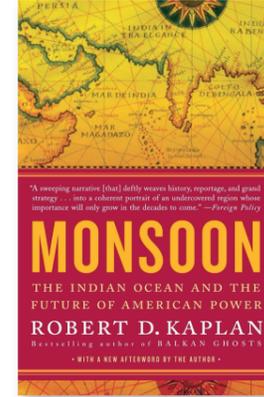
Indo-Pacific Empire. China and the Contest for the World's Pivotal Region.

MEDCALF, R.
Manchester: Manchester University Press
310 pp. 2020

Salvador Sánchez Tapia

Frente a una conceptualización como "Asia-Pacífico" de la región geopolítica más dinámica del globo, Rory Medcalf, autor con años de trabajo en el servicio exterior de Australia, ofrece la de "Indo-Pacífico" como una visión alternativa que captura mejor la compleja realidad de un espacio, fundamentalmente marítimo, en el que numerosos actores contemplan con ansiedad el ascenso de China. El concepto tiene raíces históricas, y ha sido propuesto recientemente por Japón en su política "Indo-Pacífico Libre y Abierto". Contempla las cuencas de los océanos Índico y Pacífico como una única entidad geopolítica en la que la región que comprende Australia y el Estrecho de Malaca actúa como bisagra vertebradora.

La obra quiere ofrecer una respuesta al poder de China que no pase por la confrontación o por la capitulación ante Beijing; una tercera vía en la que las potencias medias de la región refuerzan su cooperación para componer un equilibrio que dibuje un futuro *con* China, pero no dictado *por* ella. Medcalf propone la aplicación de tres instrumentos: desarrollo de los países de la región que más lo necesiten y que, precisamente por ello, son especialmente vulnerables a presiones externas; disuasión, en la que Norteamérica continuará jugando un papel central; y diplomacia, ejercida a varios niveles para generar confianza mutua y establecer normas que eviten una escalada hacia la confrontación. Igualmente, hace a los estados asiáticos una llamada a la solidaridad y a un esfuerzo por mejorar su resiliencia frente a la presión de China. El libro, en definitiva, aborda una cuestión de alcance global desde una óptica realista y ponderada, sin caer en escenarios catastrofistas; abriendo una puerta a un futuro en el que pueda florecer un espacio compartido en el corazón de un mundo reconectado de una forma que los antiguos navegantes no habían podido ni siquiera imaginar.



Monsoon. The Indian Ocean and the Future of American Power

KAPLAN, R.
New York, Random House
374 pp. 2010

Emili J. Blasco

Como en todos sus libros, en *Monzón* (editado en España en 2012 por la editorial El Hombre del Tres) Robert Kaplan presenta los elementos profundos que explican el comportamiento que históricamente han tenido las naciones –en este caso, las de la ribera asiática del Índico– y que igualmente condicionan sus actuales relaciones y próximos movimientos. Antes de que el concepto de Indo-Pacífico comenzara a generalizarse, Kaplan ya señalaba la centralidad que va a jugar este océano que pone en contacto el Golfo Pérsico y el Pacífico y que constituye el escenario en el que India y China entrelazan sus opuestos "collares de perlas", en su creciente pulso naval. Como dice Kaplan, solo la presencia en los dos océanos hace que ambos países salten de potencia regional a gran potencia.

Pero más allá de cualquier fricción, China e India están llamados a desarrollar el mayor comercio bilateral de la historia, convirtiendo el Índico oriental y el Mar del Sur de China en su gran canal de intercambio. Si la preeminencia china, de alguna manera, simplifica las cosas en la región de Asia-Pacífico, el componente índico de la nueva suma aporta mayores complejidades: está la fricción India-China (comparten frontera); la complicada relación de India con Pakistán (que, por su parte, arrastra a Afganistán a la ecuación); la ampliación del mapa a Oriente Medio y también a África (los monzones, que aceleran la navegación, fueron siempre un puente entre India y la costa oriental africana); el asomo de Asia Central (el Índico constituye su más próxima salida al mar), y un papel más destacado del sudeste asiático e Indonesia (con Australia cerrando el arco).

Lecturas recomendadas



The Dawn of Eurasia. On the Trail of the New World Order

MAÇÃES, B.

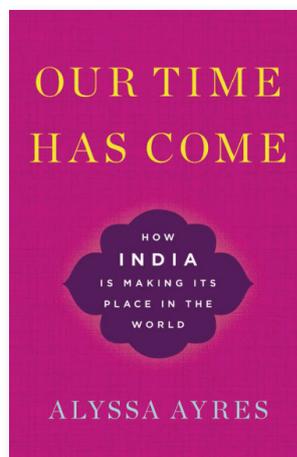
Milton Keynes, Allen Lane
281 pp. 2018

E. J. Blasco

El término Eurasia, no ya como mero nombre ingenioso para unir postizamente dos continentes, sino usado para designar lo que está deviniendo en un único supercontinente sitúa al Índico como el nuevo "Mediterráneo": aunque abierto por el sur, el Índico pasa a ser el gran mar de en medio (sobre todo si en el foco incluimos África). Bruno Maçães destaca en este libro sobre el "amanecer" de Eurasia la creciente relación comercial que se está operando entre su costa este y oeste, en las dos direcciones: entre la península occidental de esa gran masa de tierra, que es Europa, y la vertiente

oriental, donde se encuentra China. La iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda está sirviendo para reducir las distancias entre los dos extremos, mejorando las infraestructuras de conexión a través del interior continental. Esa conectividad se ve facilitada por el hecho, como destaca Maçães, de que las imponentes fronteras naturales que suponen el Sáhara y el Himalaya no tienen equivalente en la parte en que Asia y Europa se juntan.

Pero el contacto entre ambos lados también es por mar. "Es como potencia marítima como India puede convertirse en el nudo central entre los extremos del nuevo supercontinente. Dado su tamaño y proximidad, China e India están abocadas a desarrollar la mayor relación comercial del mundo y esto tendrá que basarse en planes de infraestructura a lo largo de la costa del océano Índico", escribe Maçães. Mackinder, pionero de la ciencia geopolítica, sugirió que una de las razones por las que nunca se pensó en Asia y Europa como continente único era que no podía circunnavegarse. Con la apertura de la ruta ártica por el deshielo eso ya no es así, pero además el cada vez más intenso tráfico por el Indo-Pacífico, con su conexión con el Mediterráneo, ha "encogido" las distancias.



Our Time Has Come. How India Is Making Its Place in the World

AYRES, A.

Oxford, Oxford University Press
360 pp. 2020

Alejandro Puigrefagut

Una India en ascenso progresivo quiere ocupar un lugar destacado entre las potencias globales. En las últimas décadas, las discusiones sobre el surgimiento global de la India y el lugar que le corresponde en el mundo han ido en aumento, en ocasiones en un contexto de posibles alianzas para hacer frente a un excesivo predominio de China. Alyssa Ayres, experta sobre India, Pakistán y el Sur de Asia del Council on Foreign Relations de Estados Unidos, refleja bien en su libro el papel que desempeña esta democracia a nivel internacional, los obstáculos a los que se sigue enfrentando

y las implicaciones de su ascenso para Estados Unidos y otros países de la región del Indo-Pacífico, como Pakistán y China.

Ha llegado nuestro momento, a pesar de defender el elevado posicionamiento de la India en el sistema internacional, subraya los grandes desafíos a los que se enfrenta este país por no haber abandonado sus antiguas políticas. En primer lugar, la economía sigue siendo ciertamente proteccionista y no existe un consenso claro sobre las nuevas aportaciones que podría traer una economía de mercado más abierta. En segundo lugar, la India sigue luchando contra el legado de su política exterior de no alineación y sigue siendo ambivalente sobre cómo debería ejercer su poder en las instituciones multilaterales. Y, en tercer lugar, este país sigue siendo demasiado protector de su autonomía, por lo que busca moldear sus interacciones internacionales en términos indios. Por otro lado, el libro hace hincapié en las relaciones entre la India y Estados Unidos. La interacción entre ambos países difiere de sus relaciones con otros Estados debido a que Nueva Delhi, aunque busca una relación estratégica y económica más cercana con EEUU, no quiere estar sujeta a las obligaciones inherentes de esta alianza, sino adquirir autoridad sin tener que inclinarse ante Washington •