



Multilateralismo Selectivo en el Indo-Pacífico: el Caso del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad)

Ariel González Levaggi y Sol Ipuche

Indo-Pacífico: un escenario disputado

Indo-Pacífico no es un espacio lineal claramente definido. Por el contrario, involucra un subconjunto de áreas de gran importancia geopolíticas dentro de una mega-región. En su parte occidental, potencias marítimas regionales medias como India, Irán, Pakistán y Arabia Saudita se encuentran involucradas tanto en una competencia regional como dentro de un complejo juego de matrioskas donde estrategias de potencias globales extrarregionales, como Estados Unidos y China, coexisten con amenazas no tradicionales y actores no estatales. En el espacio oriental, la entrada de China como actor marítimo y potencia en la región no solo ha cambiado el cálculo estratégico, sino que también ha generado preocupaciones sobre sus objetivos de seguridad en

el océano Índico debido a las acciones explícitas para proteger las líneas marítimas de comunicaciones y las mercancías y suministros desde y hacia China. Como afirma Serbin, “la región del Indo-Pacífico, como constructo en desarrollo, se ha ido configurando como una indiscutida realidad geopolítica, geoeconómica y estratégica” (2021, p. 5).

El cambio de equilibrio de poder a favor de Beijing en el Indo-Pacífico le ha permitido proyectar sus intereses más allá de su zona de influencia tradicional, además de multiplicar los variados canales de asociación y establecer novedosas iniciativas regionales. Un interesante caso testigo de vocación hacia el océano Índico ha sido la ruta marítima de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (en inglés, *Belt and Road Initiative* o BRI), a lo que los críticos han acusado de querer construir un “collar de perlas” desde el estrecho de Malacca hasta el Mar Rojo (Khurana 2008).

En los últimos años, la conducta China en el área ha demostrado un mayor asertividad en la ruta marítima hacia Occidente. Por un lado, Beijing decidió desplegar una fuerza de tareas permanente en el golfo de Adén y aguas somalíes desde finales de 2008, tras algunos incidentes de piratería en los que participaron buques mercantes chinos. Paralelamente a los juegos de equilibrio de poder y a las amenazas navales tradicionales, el Indo-Pacífico es bien conocido por la variedad de desafíos no tradicionales que emanan de la geopolítica de cerrar los puntos de estrangulamiento marítimos, como el Estrecho de Ormuz, Bab el-Mandeb o el estrecho de Malaca a la piratería en el golfo de Yemen a los ataques producidos contra los envíos de hidrocarburos a través de buques cisterna en el Golfo Pérsico y sus alrededores. Por otro lado, el extenso desarrollo de la ruta marítima de la BRI que apoya el desarrollo de infraestructura con financiamiento principalmente a través del Banco de Exportación e Importación de China (Exim Bank) y el Banco de Desarrollo de China (CBD). Entre dichas inversiones, uno de los casos más interesantes (y polémicos) ha sido el puerto de Hambantota en Sri Lanka que fue arrendado en 2017 por noventa y nueve años a una empresa china debido a la dificultad para pagar los préstamos.

Frente al ascenso chino, Estados Unidos juega un papel crucial ya que no solo es la principal potencia naval a nivel global, sino que también pone en juego su rol de liderazgo frente a sus aliados que buscan equilibrar el papel de China en la región. Para contener las crecientes ambiciones marítimas de China, la entonces administración Trump propuso la estrategia para un Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP) con la intención de sumar apoyo en aliados, socios e instituciones regionales e implementar una visión compartida. En este contexto, el Departamento de Estado de Estados Unidos fomentó el relanzamiento del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad), creado en 2007, junto a sus socios estratégicos Australia, India y Japón. En este sentido, el Indo-Pacífico marca una continuidad de la agenda internacional ya que la administración Biden ha hecho explícita su posición frente al desafío de Beijing tanto en el documento “Guía Provisoria de la Estrategia de Seguridad Nacional” como en la conformación del pacto de defensa AUKUS entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos y las declaraciones de apoyo a Taiwán del líder de la Casa Blanca frente a una potencial agresión de la República Popular China.

Paralelamente al ascenso naval de China, la dependencia de la India en relación con su entorno marítimo ha ido en aumento. Para Nueva Delhi, los océanos ya no son un obstáculo, sino un facilitador clave en su camino como potencia con proyección global. La Armada de la India ha visto la necesidad de desarrollar una estrategia a largo plazo para identificar a los socios como las tecnologías necesarias para el incremento de las capacidades como estado, especialmente en el Indo-Pacífico occidental. Finalmente, las potencias navales medias, como Australia y Japón, están tratando de mejorar sus capacidades, mientras fortalecen la asociación global con Norteamérica y las potencias occidentales a medida que aumentan las tensiones entre Estados Unidos y China.

En términos geopolíticos, la situación general del Indo-Pacífico está sometida a una fuerte competencia, pero todavía refleja cierta estabilidad estratégica. Sin embargo, las crecientes tensiones entre Beijing y Washington y la reducción del margen de maniobra para las potencias medias están calentando el escenario regional, presentando así un potencial de inestabilidad en los próximos años.

El retorno: el Quad vuelve a la acción

La abreviación *Quad* remite a la denominación en inglés de esta alianza entre Estados Unidos, India, Japón y Australia, que es Diálogo de Seguridad Cuadrilateral. Las partes tuvieron su primera iteración en 2004, al conformar un grupo central de respuesta a la catástrofe del tsunami del océano Índico que ocurrió ese mismo año. Esto proporcionó las bases para la futura cooperación formalizada entre los países. Estos países retomaron su contacto en 2007 bajo la propuesta del primer ministro japonés, Shinzo Abe, de conformar un diálogo formal de seguridad que refleje una asociación de democracias asiáticas, aunque en esta primera etapa los avances serían limitados y prontamente la iniciativa quedó congelada.

Sin embargo, el crecimiento económico y militar de China junto con una mayor asertividad regional y global, llevaron a una creciente convergencia entre las políticas exteriores de los cuatro miembros del *Quad*, mediante la incorporación de un enfoque sobre la promoción de un Indo-Pacífico libre y abierto, además de coordinar acciones conjuntas en materia de seguridad marítima. La actualización de los diálogos entre los asociados a nivel ministerial y la ampliación de ejercicios navales tradicionalmente bilaterales en acciones “mini-laterales” ilustraron la creciente alineación de las naciones hacia un *Quad 2.0* (Buchan y Rimland, 2020). En este contexto, el *Quad* se volvió a formar en 2017 y comenzó a reunirse en forma bimensual. A pesar de la renovada efervescencia que rodea su relanzamiento, aún existe un debate en cuanto a sus objetivos estratégicos principales.

Las principales discusiones sobre el *Quad* se expresan en el grado de compromiso en torno a los objetivos. En este sentido, Jaishankar y Madan (2021) plantean lo siguiente:

La lógica detrás de tal esfuerzo es clara. Una China más asertiva está extendiendo su influencia a través del Indo-Pacífico y alrededor del mundo. Las alianzas e instituciones existentes no están a la altura de la tarea de abordar las consecuencias, y la política interna en toda la región significa que una “OTAN asiática” está fuera de la mesa. Ahí es donde entra en juego el *Quad*: a medida que sus miembros se encuentran cada vez más en desacuerdo con Beijing, el grupo se ha convertido en un caso de prueba para un nuevo tipo de asociación

multilateral flexible diseñada para dar forma al equilibrio de poder en el Indo-Pacífico, ofrecer alternativas y alterar los cálculos de China.

La actitud asertiva china después de 2015 –con Xi Jinping como el secretario General del Partido Comunista– cristalizó aún más la alineación de intereses entre los miembros de la alianza. Tensiones fronterizas entre India y China en la Línea de Control Actual (LAC) van a dar lugar a una serie de crisis militarizadas en 2020, además del bloqueo de Beijing para acceder como miembro del Grupo de Proveedores Nucleares (NSG) en 2019, amplificaron la percepción de amenaza. En lo que respecta a Australia, las revelaciones de varios políticos de ese país que aceptaron dinero de organizaciones e individuos relacionados con el Partido Comunista chino, llevaron a la adopción de la Ley contra la Interferencia Extranjera en 2018, mientras que Japón experimentó un aumento de las estrategias de zona gris por parte de la Guardia Costera china y los buques de la milicia marítima en torno a las islas Senkaku, estrategia similar utilizada en el Mar de Sur de China.

En la declaración conjunta realizada en la reunión presencial del Quad de marzo del 2021, la primera a nivel de líderes de los respectivos miembros, se expresa la búsqueda y la promoción de “la seguridad y la prosperidad, y el contrarresto de las amenazas tanto en el Indo-Pacífico como más allá.” No obstante, no hace mención expresa de cuáles (o quiénes) podrían ser, específicamente, los factores de riesgo para la zona en cuestión. Sí se hace referencia a los Mares de China Oriental y Meridional, instando a superar los desafíos planteados en materia de las normas que rigen el orden marítimo mundial. El enfoque general adoptado en esta cumbre del Quad, en el que se remarca la lucha “por una región libre, abierta, inclusiva, saludable, anclada en valores democráticos y libre de coacciones” (Casa Blanca 2021), presenta similitudes con sus fundamentos ideológicos originarios, plasmados en el discurso del entonces primer ministro Abe, en el año 2007, sobre la doctrina de la “Confluencia de los Dos Mares”.

Por otro lado, existe una perspectiva que presenta una interpretación alternativa con respecto al objetivo central del Quad. Ian Hall (2018, p. 13) sostiene que este grupo es un foro de discusión e intercambio de información destinado a conducir a una mejor coordinación de políticas entre Estados de ideas afines con una apuesta en el orden basado en reglas (...) simplemente una extensión de los arreglos bilaterales y tri-

laterales que han proliferado en la región desde principios de los 2000.

En este sentido, no constituye una formalmente alianza ya que no ofrece una garantía de seguridad, algo que AUKUS podría ser una respuesta más adecuada en términos de seguridad militar. Segundo, tampoco comparte que podría “contener” a China debido a las limitadas herramientas con la que cuenta este foro informal. Si bien no existe un consenso unánime sobre los objetivos y el alcance del Quad con respecto a China, puede observarse una clara tendencia a destacar la cuestión de la libertad marítima y la promoción de los valores democráticos en un entorno crecientemente competitivo, al mismo tiempo que se presenta como una aproximación suave y multilateral inspirada en una amplia estrategia de contención de la Casa Blanca frente a la China continental.

Quad: multilateralismo fragmentado en el Indo-Pacífico

En el Indo-Pacífico la existencia de iniciativas globales y regionales en competencia, así como de narrativas, han bloqueado cualquier posibilidad de desarrollar una visión marítima común, al tiempo que promueven la fragmentación normativa e institucional. Sin embargo, la fragmentación institucional es principalmente un subproducto natural de la interacción entre tres continentes - África, Asia y Oceanía - y múltiples - y complejas - regiones y subregiones desde el golfo Pérsico hasta el Mar de China Meridional. Cada actor regional y global tiene enfoques diferentes y simultáneos para las asociaciones estratégicas en el área, una especie de regionalismo archipelágico que se asemeja al *espagueti bowl* de Bhagwati (1995) pero en términos estratégicos. Además, la presencia de una potencia extrarregional como Estados Unidos con un involucramiento crecientemente militar puede alterar la estabilidad regional tanto en términos de capacidades como en relación con la determinación de normas y reglas consideradas legítimas a nivel regional (González Levaggi, 2020).

Volviendo al tema del Quad, más allá del propósito compartido entre los miembros de esta alianza informal, también es necesario considerar las motivaciones de cada miembro para participar de la misma. Un informe del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos

indica que el interés de Japón se vincula con su preocupación por el creciente poder, influencia y asertividad chinos en la región del Indo-Pacífico (Chanlett-Avery et al., 2020). La cercanía geográfica genera una “intimidad no deseada” entre ambos países ya que las áreas cruciales para la seguridad de Japón, que incluyen Corea, Taiwán y el Mar de China Oriental, son también vitales para la seguridad de China.

En lo concerniente a Australia, sus relaciones con Beijing se han deteriorado por varios motivos, aunque recientemente Canberra pidió una investigación sobre los orígenes del coronavirus, lo que llevó a China a tomar represalias económicas. A modo de respuesta, Australia ha ajustado su postura estratégica a través de su incorporación a los ejercicios navales “Malabar” en el año 2020, al mismo tiempo ha aumentado de modo considerable sus gastos en defensa, además de transformarse en una pieza clave del nuevo diseño de seguridad global occidental luego del anuncio de la alianza militar AUKUS en septiembre de 2021.

Es menester mencionar el escepticismo de India sobre la intención estratégica de Estados Unidos en Asia, razón por la cual llegó a etiquetársela como el “eslabón débil” del Quad (Grossman, 2018). Los desarrollos posteriores en las relaciones entre India y China culminaron con violentos enfrentamientos a lo largo de su frontera compartida (y disputada) en la primavera de 2020. Tales hechos parecen haber llevado a la India a fortalecer los lazos con fuerzas externas para equilibrar la amenaza territorial china. Sin embargo, el país no tiene zonas marítimas en disputa con China y sigue siendo cautelosa con el mecanismo que el Quad utiliza para lidiar con esta cuestión. Si bien el Gobierno de la India toma medidas que denotan un mayor compromiso con el Quad, muchos continúan confundidos acerca de cómo este encajaría en la estrategia regional del país. En este sentido, el Quad es parte de un multilateralismo a la carta, con un criterio selectivo diseñado por Estados Unidos para condicionar la proyección China. En una región diversa y plural, el Quad representa un multilateralismo de tipo selectivo alimentado por la gran estrategia de contención estadounidense frente a Beijing.

A pesar de que las declaraciones del Quad no incluyen una intención expresa de contrabalancear a China en la región asiática, los funcionarios chinos infieren que el Quad busca llevar a cabo acciones para el cumplimiento de este fin. Wuthnow (2021) resalta que los estrategias

y académicos chinos tienen conciencia de la creciente institucionalización del Quad, que lo ven pasar de una configuración diplomática laxa e informal con poco impacto a un arreglo regional más institucionalizado y preocupante para sus intereses. En consecuencia, las recetas para contrarrestarlo cambiaron de llamados a abrir brechas entre los cuatro Estados, a esfuerzos para marginar a la alianza al destacar otras instituciones regionales donde el equilibrio de poder funciona más a favor de China. Como ejemplo de estas últimas, se destacan el aumento de la cooperación en seguridad marítima china en el marco de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o el impulso de Xi Jinping a la conformación de una Asociación Económica Integral Regional que incluye a Australia y a Japón.

Reflexiones finales

El futuro estratégico del Quad no queda exento de la incertidumbre que caracteriza a la política internacional contemporánea, acentuada aún más por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, es posible plantear algunas posibles líneas de acción. Por un lado, la profundización de la cooperación en materia de seguridad entre los miembros. Las reuniones periódicas, tanto a nivel ministerial como operativo, podría sentar las bases para una mayor cooperación en este ámbito que complemente iniciativas de asociación mucho más duras como el caso de AUKUS. Además, los cuatro países también podrían mejorar sus esfuerzos para compartir o desarrollar en forma conjunta nuevas tecnologías, incluso en los ámbitos militar, cibernético y espacial. Por otro lado, los países del Quad podrían profundizar la agenda hacia cuestiones no necesariamente militares, que tengan implicancias en el escenario geoeconómico. Por último, este foro informal podría ampliar su membresía como una especie de Quad+ hacia potencias pequeñas como Nueva Zelanda, Sri Lanka o los países del ASEAN, que se encuentran bajo las fuertes tensiones de una estructura internacional marcada por una creciente bipolaridad. El Quad también deberá asegurar a los no miembros que el grupo no es exclusivo y que, en cambio, está abierto a la cooperación, aunque su competidor sea el mismo, la República Popular China.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bhagwati, J. (1995). “US Trade Policy: The Infatuation with FTAs.” Department of Economics Discussion Papers, 726, Columbia University.
- Buchan, P. G. y Rimland, B. (2020). Defining the Diamond: The Past, Present, and Future of the Quadrilateral Security Dialogue. *Center for Strategic and International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/defining-diamond-past-present-and-future-quadrilateral-security-dialogue>
- Casa Blanca (2021). Quad Leaders’ Joint Statement: “The Spirit of the Quad”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- Chanlett-Avery, E. KKronstadt, A. y Vaughn, Bruce (2020). The “Quad”: Security Cooperation Among the United States, Japan, India, and Australia. *Congressional Research Service*. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11678.pdf>
- Gonzalez Levaggi, A. (2019). *Confrontational and Cooperative Regional Orders Managing Regional Security in World Politics*. Routledge.
- Grossman, D. (2018). India Is the Weakest Link in the Quad, *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2018/07/23/india-is-the-weakest-link-in-the-quad>
- Hall, I. (2018). Meeting the Challenge: The case for the Quad. En *Debating the Quad. Centre of Gravity series paper #39*. Strategic & Defence Studies Centre, ANU College of Asia & the Pacific.
- Jaishankar, D. y Madan, T. (2021). How the Quad Can Match the Hype. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-15/how-quad-can-match-hype>
- Khurana, G. (2008). China’s ‘String of Pearls’ in the Indian Ocean and Its Security Implications. *Strategic Analysis*, 32:1, 1-39.
- Nathan, A. y Scobell, A. (2012). *China’s Search for Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- Quad Leaders’ Joint Statement: “*The Spirit of the Quad*” (2021). Presentado en la cumbre de líderes del Quad, 12 de marzo. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>

Serbin, A. (2021). “El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China”, *Documentos de Trabajo n° 45* (2ª época), Fundación Carolina.

Wuthnow, Joel (2021). “China’s Shifting Attitude on the Indo-Pacific Quad”. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2021/04/chinas-shifting-attitude-on-the-indo-pacific-quad/>

RESUMEN

Luego de la operación que finalizó con la vida de Osama Bin Laden en Pakistán en 2011, los Estados Unidos comenzaron a prestar mayor atención al “pivote asiático” de su agenda internacional, iniciando una transición que llevará las prioridades exteriores desde el “Gran Medio Oriente” hacia la mega-región del Indo-Pacífico. La razón fundamental de este giro tiene su origen en el rápido ascenso de la República Popular China como potencia global con su doble proyección –terrestre hacia el espacio euroasiático y marítimo hacia el océano Índico y más allá– que genera fuertes inquietudes en los socios estadounidenses desde Taiwán a la India, al mismo tiempo que se agitan las tensiones marítimas, especialmente en torno al Mar de Sur de China. En este sentido, una de las acciones concretas de Washington para recuperar un rol de liderazgo en el Indo-Pacífico fue el relanzamiento, en 2017, del foro Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad), compuesto por Estados Unidos, India, Japón y Australia. Otro ejemplo más asertivo ha sido la constitución del pacto de defensa AUKUS entre Australia, Reino Unido y los Estados Unidos. Este ensayo busca contextualizar la iniciativa Quad dentro del complejo escenario geopolítico y geoeconómico del Indo-Pacífico donde visiones y narrativas encontradas entre los Estados Unidos y China comienzan a materializarse.

ABSTRACT

After the operation that ended the life of Osama Bin Laden in Pakistan in 2011, the United States began to pay more attention to the “Asian pivot” of its international agenda, starting the transition that will take foreign priorities from the “Greater Middle East ” into the Indo-Pacific mega-region. The main reason of this shift originated from the rapid rise of the People’s Republic of China as a global power with its dual projection - land into the Eurasian space and maritime into the Indian Ocean and beyond - which has generated strong concerns among US partners since Taiwan to India, at the same time maritime tensions are stirring, especially around the South China Sea. In this sense, one of Washington’s concrete actions to regain a leadership role in the Indo-Pacific was the relaunch, in 2017, of the Quadrilateral Security Dialogue (Quad) forum, composed by the United States, India, Japan and Australia. Another more assertive example has been the constitution of the AUKUS defense pact between Australia, the United Kingdom and the United States. This essay try to contextualize the Quad initiative within the complex geopolitical and geoeconomic scenario of the Indo-Pacific where visions and narratives found between the United States and China begin to materialize.

RESUMO

Após a operação que terminou com a vida de Osama Bin Laden no Paquistão em 2011, os Estados Unidos passaram a prestar mais atenção ao “pivô asiático” em sua agenda internacional, dando início a uma transição que transladará as prioridades externas do “Grande Oriente Médio” para a megarregião do Indo-Pacífico. A principal razão para essa mudança decorre da rápida ascensão da República Popular da China como uma potência global com sua dupla projeção - terrestre em direção ao espaço euroasiático e marítimo na direção do Oceano Índico e muito além – o que provoca grandes preocupações dos parceiros dos Estados Unidos, de Taiwan até a Índia, ao mesmo tempo que se elevam as tensões marítimas, especialmente em torno do Mar do Sul da China. Nesse sentido, uma das ações concretas de Washington, para retomar o papel de liderança no Indo-Pacífico, foi o relançamento, em 2017, do fórum Diálogo de Segurança Quadrilateral (Quad), formado

pelos Estados Unidos, Índia, Japão e Austrália. Outro exemplo mais assertivo foi a constituição do pacto de defesa AUKUS entre Austrália, Reino Unido e Estados Unidos. Este ensaio trata de contextualizar a iniciativa Quad dentro do complexo cenário geopolítico e geoeconômico do Indo-Pacífico, onde visões e narrativas encontradas entre os Estados Unidos e a China começam a se materializar.