



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**De dragones, águilas y osos:
las nuevas narrativas frente al Indo-Pacífico**

Edición especial a cargo de Andrés Serbin

Colaboradores:

Diego Pautasso, Marco Cepik, Hari Seshasayee, Constanza Jorquera Mery,
Ignacio Bartesaghi, Natalia De María, Ariel González Levaggi, Sol Ipuche,
Kei Koga, Vladimir Rouvinski, Jorge Heine, Enrique Dussel Peters, Paz
Verónica Milet, Pramod Jaiswal, Dina Moulikova, Bikram Lamba, José
Manuel Ugarte, Juan Agulló, Bernabé Malacalza y Andrés Serbin

54

JULIO-DICIEMBRE 2021 / AÑO 26

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos de la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para ser incorporados en la revista. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de treinta y cinco centros, instituciones académicas, redes,

asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**De dragones, águilas y osos:
las nuevas narrativas frente al Indo-Pacífico**

Edición especial a cargo de Andrés Serbin

54

JULIO-DICIEMBRE 2021 / AÑO 26

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

JULIO-DICIEMBRE 2021 / VOLUMEN 26

Director: Andrés Serbin
Directores adjuntos: Carolina Silva Pedroso,
Andrei Serbin Pont y Constanza Boettger
Corrección ortotipográfica y de estilo:
Alejandra Buceta
Diseño gráfico: Frances Pont

Pensamiento Propio está indizado en  
ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

MSc. Andrei Serbin Pont
Vocal
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES), Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Universidade Fulminense, Rio de Janeiro, Brasil
throdriques@gmail.com

Consejo Académico/Academic Board

Dr. Mario Bronfman
Prof. Jessica Byron
Prof. Wolf Grabendorff
Prof. Eric Hershberg
Dr. José María Lladós
Dra. Manuela Mesa
Prof. Eduardo Pastrana Buelvas
Prof. José Antonio Sanahuja
Dr. Luis Guillermo Solís
Prof. Tullo Vigevani

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

MSc. Andrei Serbin Pont
Director Ejecutivo
andrei@cries.org
Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org
Lic. Constanza Boettger
Oficial de Programas
cboettger@cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/ Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Investigadores asociados:

Dr. Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica - Dr. Ariel González Levaggi, Universidad Católica Argentina - Dra. Martha Márquez, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia - Dr. Ricardo Torres, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana - MSc. Claudia Vargas Ribas, Universidad Simón Bolívar de Venezuela - Alberto Cortes, Universidad de Costa Rica - Ariel Gonzalez Levaggi, Pontificia Universidad Católica Argentina - Martha Marquez Pontificia Universidad Javeriana - Ricardo Torres, CEEC ULH - Claudia Vargas, Universidad Simon Bolivar - Thiago Rodrigues, Universidade Fluminense - Carolina Pedrosa, UNESP - Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC - Jacqueline Laguardia, University of the West Indies - Gino Pauselli, Universidad de San Andrés - Carolina Zaccato, Universidad de San Andrés - Saul Baños, FESPAD - Francisco Sanchez, Universidad de los Andes - Oxana Katysheva, LACRUS Rusia - Devika Misra, Universidad Jawaharlal Nehru - Rafael Castro Alegria, German Institute of Global and Area Studies - Haroldo Ramanzini, UFU UNESP

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtP), con Secretaría en Nueva York, Estados Unidos, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de las ONG de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá, con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Argentina, con la Fundación Carolina, España y con la Fundación Foro del Sur, Argentina.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Glady Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merckx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre los Estados Unidos y China / 10

ANDRÉS SERBIN

Post scriptum necesario: Eurasia y el Indo-Pacífico: de Kabul al AUKUS / 38

ANDRÉS SERBIN

Indo-Pacífico: entre a estrategia estadounidense e a resposta chinesa / 45

DIEGO PAUTASSO Y MARCO CEPIK

The Indo-Pacific's identity crisis: theatre of military or economic action? / 70

HARI SESHASAYEE

El desafío del Indopacífico para China:
avanzando hacia un nuevo orden geopolítico / 92

CONSTANZA JORQUERA MERY

ASEAN: entre Asia Pacífico e Indo - Pacífico / 116

IGNACIO BARTESAGHI Y NATALIA DE MARÍA

Multilateralismo selectivo en el Indo-Pacífico:
el caso del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad) / 145

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI Y SOL IPUCHE

Japan and the Development of Quadrilateral Cooperation / 157

KEI KOGA

Las concepciones de roles nacionales, la Alianza del Pacífico y la región de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico: el caso de Colombia / 187

VLADIMIR ROUVINSKI

COMENTARIOS / COMMENTS

Entre el Asia y el Indo-Pacífico: sobre mapas, imaginarios y vocaciones de política exterior / 214

JORGE HEINE

La propuesta china de adhesión al CPTPP. Una perspectiva desde México / 230

ENRIQUE DUSSEL PETERS

La estrategia Indo-Pacífico: una opción real para los países latinoamericanos / 235

PAZ VERÓNICA MILET

China and the Indo-Pacific: Are we Moving towards the Bipolar world? / 241

PRAMOD JAISWAL

Russia and the Indo-Pacific / 248

DINA MOULIKOVA

El Acuerdo AUKUS es importante estratégicamente para el Indo-Pacífico, pero ¿qué pasa con la India? / 253

BIKRAM LAMBA

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Una radiografía sobre la situación de las Fuerzas Armadas y la compleja situación de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica / 261

JOSÉ MANUEL UGARTE

Un envite necesario: repensar la geopolítica desde América Latina / 269

JUAN AGULLÓ

Unidos y no alineados: aspiraciones y límites / 273

BERNABÉ MALACALZA

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 278

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 293

NORMATIVAS / NORMATIVES / 297

Portada: Fragmento del tríptico “The Garden of Earthly Delights III”, 2003, medios mixtos sobre tabla, por Raqib Shaw.



Durante la reunión de la Latin American Studies Association (LASA) en mayo del corriente año, CRIES organizó una mesa redonda con un grupo de especialistas latinoamericanos para abordar la creciente importancia del Indo-Pacífico y sus implicaciones para América Latina y el Caribe sobre la base de un documento, “El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre los Estados Unidos y China”, que tuve oportunidad de preparar y que fue publicado previamente por la Fundación Carolina como Documento de Trabajo No. 45.

Como resultado del enriquecedor intercambio que se desarrolló en esa mesa redonda, nos comprometimos a publicar los comentarios de los participantes como artículos más elaborados y de formato académico y como comentarios más breves, ajustándonos a la estructura habitual de *Pensamiento Propio* que incluye una sección de Investigación y Análisis de artículos académicos arbitrados externamente y otra sección de Comentarios conformada por aportes más breves y de formato más flexible.

Los acontecimientos que se desarrollaron con posterioridad a la mesa redonda, no sólo posibilitaron que los autores ampliaran sus intervenciones iniciales con algunos elementos que permiten actualizar el debate sobre la importancia geoestratégica y geoeconómica del Indo-Pacífico, sino que también pudiéramos contar con nuevos aportes –algunos de ellos provenientes de la misma región– que tomaron en consideración las repercusiones de la retirada estadounidense de Afganistán; el lanzamiento del acuerdo del AUKUS entre Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos; la progresiva materialización del Regional Economic Comprehensive Partnership (RCEP) y la aspiración china de incorporarse al Tratado Integral Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP o TIPAT) y, en particular, el incremento de las tensiones en torno al estrecho de Taiwán y del Mar Meridional de China.

Junto a los aportes iniciales, las nuevas contribuciones permiten enriquecer, ampliar y profundizar algunos de los temas originalmente planteados en el documento de abril, en torno a la creciente importancia del Indo-Pacífico y de sus repercusiones en América Latina.

En este marco, la sección **Investigación y Análisis** incluye una versión más reciente del documento que sirvió para iniciar el debate, acompañado con un comentario como un necesario *post scriptum* de actualización, y una serie de artículos de investigación respetando, como es habitual, el carácter trilingüe de la revista. Entre estos artículos, adicionalmente al documento inicial y al *post scriptum*, tres están focalizados en el concepto del Indo-Pacífico y su relevancia geoestratégica, con especial énfasis en el rol de China, a cargo de los investigadores brasileiros Diego Pautasso y Marco Cepik, del analista indio Hari Seshasayee y de la investigadora chilena Constanza Jorquera; uno de ellos, elaborado por los investigadores uruguayos Ignacia Barthesagui y Natalia De María, aborda específicamente el papel de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); dos, a cargo de los investigadores argentinos Ariel González Levaggi y Sol Ipuche y del profesor japonés Kei Koga se concentran en el análisis del Cuadrilátero de Seguridad Regional (QUAD) y, finalmente, otro, elaborado por Vladimir Rouvinski, se focaliza en la Alianza del Pacífico y Colombia en función de las repercusiones del debate latinoamericano entre los conceptos del Indo-Pacífico y de Asia-Pacífico.

La sección **Comentarios** complementa y enriquece las contribuciones y el debate de la sección anterior con aportes del exembajador de Chile en India, y China el Profesor Jorge Heine; del destacado sinólogo mexicano Enrique Dussel Peters; de la investigadora chilena Paz Milet; del especialista nepalés Pramod Jaiswal; de la profesora estadounidense Dina Moulioukova y del comentarista indio Bikram Lamba.

En su conjunto, estas contribuciones no sólo permiten una aproximación multidimensional al tema, sino que también ofrecen una pluralidad de visiones y aportes.

Como es habitual, este número de la revista se complementa con las secciones **Reseñas** y **Pulso Bibliográfico**.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre los Estados Unidos y China¹

Andrés Serbin

Desde finales del siglo XX el eje del dinamismo económico global se ha ido desplazando desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico. Con el fin de la Guerra Fría, el desarrollo económico y la creciente proyección de China se ha asociado a significativos cambios en el sistema internacional, no sólo en el ámbito geo-económico sino también en la reestructuración de las relaciones de poder entre los actores atlánticos que contribuyeron a consolidar un orden liberal internacional y el resurgimiento y la emergencia de nuevos actores de peso como Rusia, India y China, entre otros. La recomposición de las relaciones de poder en curso, no sólo ha dado lugar actualmente a una creciente rivalidad y competencia estratégica entre dos superpotencias – los Estados Unidos de América (EE. UU.) y la República Popular China (RPC) – sino también a un amplio espectro de contestación de las instituciones,

normas y valores que sustentaron ese orden, de los mecanismos de gobernanza global establecidos, del multilateralismo y de la misma globalización con las características que desarrolló desde la década del setenta del siglo pasado (Serbin, 2018).

Del Asia Pacífico al Indo-Pacífico

Con el desplazamiento del centro gravitacional económico desde Occidente hacia Asia, se despliega una variada gama de diferentes –y eventualmente divergentes– narrativas geoestratégicas. La noción tradicional de Asia² percibida desde una perspectiva occidental como parte del no-Occidente se ha complejizado con la aparición de nociones y conceptos que remiten a nuevos epicentros de gravitación en el sistema internacional. Entre ellas destacan las narrativas de la Gran Eurasia, del Asia-Pacífico y del Indo-Pacífico (Serbin, 2019). Este último concepto es utilizado crecientemente por gobiernos y dirigentes como una idea organizadora central en torno a la cual deben manejarse las opciones nacionales en relación a su posicionamiento tanto en el ámbito regional como en el sistema internacional y en el nuevo orden emergente (Cannon y Rossiter, 2018). El concepto de Indo-Pacífico se expresa en las narrativas geoestratégicas de cuatro países, Japón, India, los EE. UU. y Australia (Cannon, 2018); es asumido, con matices propios, por actores europeos como Francia, Gran Bretaña y más recientemente Alemania; es reformulado y adaptado por los estados miembros de ASEAN y es rechazado por China y, más ambiguamente, por Rusia.

En este sentido, tanto la narrativa euroasiática como la indo-pacífica reflejan un complejo entramado de visiones, miradas y percepciones diversas, en función de la pluralidad de intereses y valores en juego por parte de los principales actores que las promueven. A su vez, la caracterización del Indo-Pacífico que surge en años recientes, antagoniza, desplaza y subsume parcialmente la tradicional noción de Asia-Pacífico.

El concepto de **Asia-Pacífico** se desarrolló como resultado de la geopolítica asociada a la Guerra Fría (Chacko, 2016:2), en el marco de una concepción binaria del enfrentamiento de Occidente con el bloque soviético (Kapoor, 2020, p. 3). Sin embargo, una serie de procesos regionales asociados con el desarrollo económico de Japón y Corea del Sur,

el excepcional crecimiento de la economía de China, el dinamismo económico impulsado a nivel regional por algunos estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), y el impulso del multilateralismo en el Este y el Sudeste de Asia configuraron un marco que, junto a una serie de procesos políticos e ideológicos, reforzó la concepción de Asia-Pacífico.

En principio, desde la década de los sesenta, en plena Guerra Fría, el concepto de Asia-Pacífico fue promovido por los Estados Unidos como parte de su narrativa estratégica y asumido por sus aliados regionales como Japón y Australia. Con la creación de *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) a finales de los ochenta, la noción se estableció como un referente regional, en el marco de la consolidación hegemónica estadounidense. Con el ascenso inicial de China, el concepto de Asia-Pacífico cobra plena vigencia, particularmente en el marco de la ASEAN y sus más amplios espacios de diálogo sobre seguridad como el Foro Regional Asia, las reuniones de los Ministros de Defensa del ASEAN y el Foro Marítimo del ASEAN. El proceso de construcción del entramado institucional regional culmina a principios de este siglo con la incorporación de India, Australia y Nueva Zelanda a este organismo regional (Gandhi, 2015) y la institucionalización en 1999 del ASEAN + 3 al promoverse la asociación estratégica de este organismo con la República Popular China (RPC), la República de Corea y Japón. Pero este proceso orientado a fortalecer la cooperación regional arrastra una ampliación de la narrativa del Asia-Pacífico con la inclusión del Océano Índico y del Pacífico del Sur, proyectándose a Medio Oriente, África y a las costas de las Américas.

El progresivo reemplazo del concepto de Asia-Pacífico por el de **Indo-Pacífico**, al incorporar, en la más reciente década, al Océano Índico responde a varios factores. En años más recientes tres procesos en particular contribuyeron al surgimiento del concepto de **Indo-Pacífico** como un constructo geopolítico: el despliegue, desde 2012, de una política exterior más asertiva por parte de la República Popular China (RPC) y la creciente proyección de su soberanía marítima en el Mar Meridional de China junto con la búsqueda de ampliar su presencia y conectividad en el Océano Índico, particularmente a partir del lanzamiento de la *Belt and Road Initiative* (BRI); el ascenso económico de la India que se convirtió en la sexta economía mundial y reemplazó su política exterior del *Look East* al *Act East*, y la consolidación de la ASEAN como

un mecanismo regional promotor del multilateralismo y gestor de la estabilidad regional. En este contexto, la noción geopolítica exclusiva de Asia-Pacífico fue progresivamente desplazada, en distintas fases y con diferentes visiones estratégicas, por el concepto de Indo-Pacífico, que para algunos actores regionales terminó subsumiendo al primero.

El término **Indo-Pacífico** adquirió un sesgo geopolítico entre 2006 y 2007, cuando tanto algunos funcionarios indios como el primer ministro Shinzo Abe de Japón enunciaron la idea de un espacio que no se limitara a la tradicional concepción del Asia-Pacífico y que incorporara una visión que vinculara e integrara la importancia geoestratégica del Océano Índico con el Pacífico. De hecho, el Indo-Pacífico remite a la conjunción entre el Océano Índico y el Océano Pacífico, previamente arraigado en los estudios de biología marina y en la investigación hidrológica como una unidad geográfica (Medcalf, 2020, p. 11).

La noción fue cobrando fuerza en los últimos años, aupada por la administración Trump, y cristalizó en una **estrategia del Indo-Pacífico** que garantizara la libre navegación de los dos océanos y la vigencia del derecho del mar en una región por la que atraviesa una gran parte del comercio mundial. Consecuentemente, la estrategia del Indo-Pacífico derivó en la idea de un **Indo-Pacífico “libre y abierto”** (FOIP, por sus siglas en inglés), a la que Washington sumó un componente democrático en tanto promovía la coordinación entre cuatro democracias de la región: Estados Unidos, Japón, India y Australia. El eje del FOIP, sin embargo, lo constituyó el QUAD (Diálogo Cuadrilátero de Seguridad) como un mecanismo que permitía la cooperación y la coordinación entre las cuatro naciones en temas de seguridad y como un instrumento de contención de la creciente proyección de China en la región. En este sentido es importante señalar que el FOIP se desarrolla como una estrategia en contraposición al *Belt and Road Initiative* (BRI) impulsado por Beijing en el ámbito asiático (Mahapatra, 2019, pp. xxi-xxv).

La región del Indo-Pacífico como constructo en desarrollo se ha ido configurando como una indiscutida realidad geopolítica, geo-económica y estratégica que establece un vínculo no sólo entre Australia, Japón, India y los Estados Unidos sino también entre los miembros de la ASEAN, alcanzando, de hecho, las costas de las Américas (Kumar, 2019, p. xvi). De hecho, constituye un concepto en construcción con alcances geográficos diferentes de acuerdo a las percepciones e inte-

reses de cada uno de los actores (Cannon, 2018, p. 196) que admite múltiples interpretaciones de acuerdo a las narrativas geopolíticas a las que se incorpora o en las que se sustenta (Witker, 2019, pp. 84-85).

Pese a las diferentes y, eventualmente divergentes narrativas, el concepto de Indo-Pacífico ha pasado a ser un concepto estratégico que refiere a la importancia de las rutas marítimas y al ámbito marítimo de la seguridad (Gandhi, 2014, p. 1) y que ubica, en este marco, a la India como un referente decisivo y al estrecho de Malaca como un punto estratégico crucial.

La estrategia del FOIP, el QUAD y el Indo-Pacífico en el marco de la rivalidad geoestratégica entre los Estados Unidos y China

La disputa estratégica entre la RPC y los EE. UU. a nivel global ha dado lugar a dos procesos en el ámbito regional. Por un lado, ha convertido a la región del Indo-Pacífico en el epicentro mundial de tensiones y de potenciales conflictos. Washington –bajo la nueva administración del presidente Biden– ha reformulado y reactivado su política hacia Asia a través de un nuevo impulso al FOIP, de la reactivación del QUAD y de una estrategia más agresiva que busca restaurar los vínculos con sus aliados para enfrentar a China (Serbin, 2020b).

En la región se ha puesto claramente de relieve la rivalidad por el control marítimo entre las dos grandes potencias y sus respectivos aliados, en tanto gran parte de los flujos comerciales de los que depende China se desarrollan a través de sus rutas marítimas debido a la ubicación de sus principales centros de producción en los focos urbanos de su costa oriental.

Consecuentemente, Washington “apunta a construir un consenso regional orientado a contener el expansionismo chino en el sureste asiático y los mares que lo circundan, tanto al este como al oeste del estrecho de Malaca” (Piqué, 2020, p. 2). Los avances y reclamaciones territoriales de China en el mar del Sur y en el este asiático la enfrentan con Japón, Filipinas, Vietnam, Taiwán e incluso Malasia, pero la tensión en el Sureste Asiático no sólo afecta a China y a los Estados

Unidos sino también a Japón, Corea, Australia, Nueva Zelandia y, particularmente, a India.

La estrategia estadounidense del Indo-Pacífico

Si bien el *pivot Asia* promovido por el presidente Obama retomó la concepción del primer ministro japonés Shinzo Abe planteada en 2007 sobre el “Indo-Pacífico” como la confluencia de los dos océanos, su administración delineó un plan de “re-equilibrio” en la región para enfrentar la creciente influencia china estructurando un “Corredor Económico del Indo-Pacífico” asociado con el impulso dado a la creación del Tratado Trans-Pacífico (TPP). Bajo la administración de Donald Trump, sin embargo, los Estados Unidos se retiraron del TPP y optaron por una concepción del FOIP focalizada en los aspectos estratégicos de la contención de China y en los intentos de asociar a esta estrategia a Japón, Australia e India. La priorización del Indo-Pacífico para los intereses de seguridad de los EE. UU. se manifestó muy claramente al transformar, en 2018, el Comando del Pacífico basado en Hawái en el Comando del Indo-Pacífico (USINDOPACOM) y en el desarrollo de los ejercicios Malabar con sus tres aliados del QUAD en 2019. En este sentido, la estructura de seguridad del QUAD sería el núcleo del FOIP con el propósito de mantener la estabilidad y la seguridad en la región (Hong, 2018, p. 36) y la narrativa del FOIP apuntaría a contrarrestar la narrativa china del BRI como un eje sino-céntrico de la integración regional.

Sin embargo, no todos los países que apoyan la idea del FOIP o que participan en el QUAD tienen la misma visión acerca del rol de China en el espacio Indo-Pacífico. Para algunos, la percepción de este espacio es inclusiva, con China como parte del entramado multilateral regional, pero sin aceptar una visión sino-céntrica; para otros y para Washington en especial, China debería estar excluida de los mecanismos multilaterales regionales. Las diferentes miradas de los miembros del QUAD se evidencian en sus respectivos documentos oficiales y, especialmente en los respectivos *White Papers* o Documentos de Seguridad Nacional. Mientras que, para los Estados Unidos, la política proactiva y la proyección regional de la RPC es vista como una amenaza a los intereses estadounidenses en el Indo-Pacífico, los restantes miembros del QUAD

enfatan aspectos vinculados al crecimiento económico y al desarrollo, a la conectividad e infraestructura en la región, a la cooperación y al mantenimiento de un orden regional basado en reglas y normas. Estas diferencias dificultan la operacionalización tanto del FOIP como del QUAD en la región (Bhatt, 2018, p. 71) y representan un desafío para la actual estrategia del presidente Biden.

Para los Estados Unidos, más allá de la contención de China como una prioridad explícita, el FOIP incluye también una dimensión referida a la coalición de *like-minded regional democracies* de Asia, extendida desde Japón en el este a la India en el Oeste, que juega un papel importante en la restauración de sus vínculos con los aliados regionales. El propósito de esta coalición apunta a cooperar para la preservación de un orden regional e internacional basado en reglas y en valores liberales universales, asegurando el acceso libre a los bienes comunes marítimos.

La desclasificación anticipada del documento *U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific* por parte de la administración Trump, forzó a la entrante administración de Biden a asegurar que mantendría el foco en la región y la estrategia estadounidense en el Indo-Pacífico se reforzó en el marco del esfuerzo por restaurar las relaciones con sus aliados. La ofensiva diplomática iniciada por el nuevo gobierno en el Indo-Pacífico dio lugar a una sucesión de visitas y reuniones de altos funcionarios estadounidenses en la región e incluyó la convocatoria de la primera cumbre virtual del Diálogo Cuadrilátero de Seguridad o QUAD en marzo de 2021, con la participación de los mandatarios de Estados Unidos, Japón, Australia e India. La agenda de la cumbre reafirmó la alianza de estas naciones para contener la proyección china en la región a través de la cooperación, particularmente centrada en la lucha contra la pandemia del COVID-19. Poco después el Secretario de Estado Blinken y el Secretario de Defensa Austin realizaron visitas oficiales a Japón y Corea del Sur y Austin viajó posteriormente a India para consolidar la cooperación militar entre este país y los EE. UU., mientras que se anunciaba la próxima visita del Primer Ministro de Japón a Washington.

La visión de Japón

Japón asume un papel cada vez más asertivo como potencia regional del Indo-Pacífico a partir del liderazgo contraído para avanzar con la creación del TPP y la creciente cooperación con India. Tokio percibe su estrategia en el Indo-Pacífico como una prioridad económica, de conectividad y de cooperación: desarrolla una intensa actividad diplomática en la región y no necesariamente apunta contra China—con la cual mantiene estrechos lazos comerciales y financieros—, pero participa activamente del QUAD. Japón no sólo se muestra proactivo en el ámbito empresarial y en el desarrollo de una infraestructura y una conectividad en la región. Impulsa nuevos acuerdos comerciales y asegura alianzas en el Indo-Pacífico y más allá de la región, tanto a través de mecanismos como el TPP como por su participación en la creación del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) promovido por ASEAN y China, en lo que un analista caracteriza como “apuesta inequívoca de Japón por el multilateralismo, el libre comercio y el orden liberal internacional”, en el marco conceptual del FOIP, con un objetivo implícito claro: limitar la proyección china sin excluirla completamente de un concierto regional (Piqué, 2021, p. 4). De hecho, durante la administración Trump, la ambigüedad y las contradicciones de la política exterior de los EE. UU. en la región (Tellis, 2021), obligaron a Japón no sólo a desarrollar medidas tendientes a asegurar e incrementar su autosuficiencia en materia de seguridad sin vulnerar el tratado militar existente con Washington, sino también a asumir un rol de liderazgo en la región legitimando la narrativa del FOIP, impulsando el QUAD y promoviendo el libre comercio (Basu, 2021). De hecho, durante la presidencia de Trump, Japón se convirtió en el líder silencioso del Indo-Pacífico, como un promotor incondicional del orden internacional basado en reglas y como un arquitecto de este orden en la región, fomentando un regionalismo inclusivo en función de sus intereses económicos y no sólo de seguridad. En esto y en la conceptualización del FOIP como una “visión” más flexible y pragmática y no como una estrategia establecida, se diferencia de Estados Unidos, lo cual no obsta para que la coordinación de la alianza entre ambas naciones sea fundamental para impulsar la seguridad y la prosperidad de la región en el marco del FOIP, especialmente por su carácter impreciso y desdibujado hasta la actualidad (Sahashi, 2019). Pese a mostrarse como un socio confiable de Estados Unidos, el dis-

creto ascenso de Japón al liderazgo regional ha pasado desapercibido, pero comienza a decantarse como la de un protagonista fundamental, al punto de que Beijing ha comenzado a evidenciar su preocupación. En este sentido, todo indica que, para Biden, restaurar la credibilidad de los Estados Unidos entre los aliados de la región dependerá en mucho de su alianza con Japón (Che, 2021, p. 1). No es casual, en este contexto, que la primera visita programada de un mandatario extranjero a la Casa Blanca bajo la presidencia de Biden sea la del primer ministro Suga. De hecho, existe una gran expectativa de que la coordinación entre ambos países mejore y que, inclusive, Washington busque eventualmente reincorporarse al TPP, actualmente convertido en Acuerdo Integral y Avanzado para la Asociación Transpacífica (CPTPP) firmado en 2018, con la participación de once países de la región (sin la inclusión de China).

Australia: un continente entre dos mares

Por otra parte, Australia continúa como aliado militar tradicional de Washington, pero está estrechamente vinculada en el plano económico con China, aunque recientes restricciones a las exportaciones australianas –como respuesta a la posición asumida por Canberra en torno al origen chino del COVID-19– han dado lugar a que las tensiones entre ambos países hayan ido en incremento. El concepto “Indo-Pacífico” fue tempranamente introducido en los círculos académicos y políticos australianos en base a dos vertientes conceptuales importantes: por un lado, Australia se percibe como una potencia media y, por otro como un “aliado dependiente” de los Estados Unidos (Heiduk & Wacker, 2020, p. 21), con los que mantiene un acuerdo de seguridad desde 1951³. Su principal desafío radica en que sus intereses económicos y sus intereses de seguridad divergen (McDermott, 2019, p. 13), con un socio económico de peso como China que ha superado a su histórico aliado estratégico pero que no ha evitado presionar a Canberra con sanciones económicas. En este marco Australia ha tomado distancia de su visión tradicional del Asia-Pacífico y se involucra en el FOIP para asegurar un orden internacional y regional que le permita resguardar sus intereses económicos, aunque estos están fuertemente ligados a China y, en prospectiva, implicarán una mayor interconexión entre ambas economías. Comprometerse con el FOIP le garantiza a Canberra

que, con la continuidad de su vínculo con los EE. UU., se asegura, a mediano plazo, un entorno menos hostil. Pero, en primer lugar, los documentos oficiales australianos refieren a un “Indo-Pacífico seguro, abierto y próspero” que no se adapta enteramente al FOIP promovido por Washington y, en segundo lugar, si bien se resalta la cooperación creciente con EE. UU., Japón e India, el QUAD no se menciona de manera destacada en esos documentos (Heiduk & Wacker, 2020, p. 2). Puesta a elegir entre un socio como EE. UU. que provea a su seguridad y un poderoso socio económico como China, Australia prefiere mantener el *statu quo* (Heiduk & Wacker, p. 23), lo cual no sólo no le impide renovar recientemente su adhesión al QUAD y su participación en los ejercicios Malabar después de diez años de ausencia, sino también le permite establecer un acuerdo bilateral de defensa con Japón (de la Cal, 2020).

India, la potencia renuente

India mantiene una posición ambigua frente al FOIP, signada también por sus estrechos vínculos económicos con China y a la vez por sus tensiones fronterizas en el Himalaya y por la preocupación de la proyección china en el Océano Índico, por lo cual ha intentado tomar distancia de Beijing. No participa del *Belt and Road Initiative* (BRI), se retiró de las negociaciones del RCEP en noviembre de 2019 y ha estrechado sus vínculos económicos y de seguridad con Estados Unidos.

Desde mediados del 2000, India se ha convertido en un activo actor en la reconfiguración del orden regional y global, particularmente en lo que se refiere a la seguridad marítima. Pese a su tradicional política de “no-alineamiento” en el transcurso de la Guerra Fría, ha desarrollado asociaciones estratégicas con los EE. UU. en 2005, con Japón en 2006 y con Australia en 2009, que condujeron a la creación del QUAD en 2007. Con un espíritu inclusivo y con foco prioritario en sus intereses estratégicos en el océano Índico, se ha alineado, sin embargo, con los otros miembros del QUAD en la estrategia del FOIP en función de tres objetivos principales: preservar la república y su soberanía a través de asegurar su integridad y seguridad territorial en la región frente a amenazas internas y externas; completar su *20th Century Nation-Building Project* que apunta a impulsar su prosperidad a través del crecimiento

económico y de la erradicación de la pobreza, y desempeñar un rol de liderazgo más que de equilibrio en un mundo multipolar (Lalwani, 2019:27). Su trayectoria histórica de no alineamiento la hace ser reticente con respecto a las alianzas militares, particularmente en el marco –a diferencia de otros miembros del QUAD– de su política *Act East* –esbozada desde 2014 en reemplazo de la previa orientación *Look East* de 1991– como un elemento crucial de su involucramiento en el Indo-Pacífico; plantea la inclusividad para la creación de una comunidad de seguridad en la región más que de un alineamiento defensivo (por lo que agrega al FOIP el concepto de “inclusivo”) y aspira a la construcción de un mundo multipolar. Sin embargo, la necesidad de contrabalancear los avances chinos la ha obligado a establecer asociaciones, y a desarrollar iniciativas de cooperación y conectividad como el *Asia-Africa Growth Corridor* conjuntamente con Japón que se contrapone al BRI. Junto con una mayor sensibilidad a las reacciones de sus vecinos –y en especial a los miembros del ASEAN– con respecto al QUAD y su posible competencia con la centralidad de este organismo del Sudeste asiático, sus posibilidades de integración plena con los otros miembros del QUAD han estado condicionadas por sus vínculos históricos con Rusia. De hecho, pese a que ha incrementado la compra de armamento estadounidense, mantiene y ha ampliado también la compra de armamento ruso a pesar de la amenaza de sanciones (Barones, 2020), y se ha incorporado a la Unión Económica Euroasiática (UEEA) en 2019. Como una potencia emergente, India busca garantizar su presencia y control del océano Índico, asegurar sus rutas marítimas y se muestra preocupada por los avances chinos tanto en este océano como en el Mar Meridional de la China, pero no se desliga de su estrecha vinculación con Eurasia y se asume como parte del “triángulo estratégico” en esta región en el marco del grupo RIC (Rusia, India, China).

Todos estos elementos generan un grado de ambigüedad de Nueva Delhi frente a un compromiso pleno con el QUAD, pero no en relación con una estrategia FOIP, en tanto la compleja relación con China es percibida como el factor que impulsa la versión de India del Indo-Pacífico (Heiduk y Wacker, 2020, p. 24). El interés por mantener a China fuera del océano Índico como un poder naval dominante coincide tanto con los intereses estratégicos de los EE. UU. como de Australia, pero no necesariamente con la necesidad de un fuerte involucramiento, junto

a los otros socios de los EE. UU. en el QUAD (Gupta, 2020). En este marco, el primer ministro Modi ha expuesto claramente que la visión de India sobre el Indo-Pacífico está orientada hacia el *statu quo*, sin cuestionar la centralidad de ASEAN en la región y que busca crear una región “libre, abierta e inclusiva” en la cual todas las potencias se ajustan a las reglas establecidas. En este sentido, para India el núcleo de la región del Indo-Pacífico deberían ser el ASEAN y su política del *Act East*. Pero todo ello, en el marco del principal objetivo de Nueva Delhi: prevenir que China imponga su primacía en la región y genere un “cerco estratégico” a su alrededor (Heiduk & Wacker, 2020, p. 26).

Biden ha heredado una estrecha relación con la India, muy cercana a “una alianza formal” con base en la profundización de los lazos diplomáticos, económicos y de defensa (Chellaney, 2020), pero oficialmente el Gobierno indio no se ha aliado con los EE. UU. En este contexto, Washington continúa presionando para una cooperación más estrecha de Nueva Delhi y una participación activa en el QUAD, pero India mantiene sus reservas al respecto de una alianza militar formal y al igual que Japón y Australia, que también tienen percepciones diferentes en relación al QUAD a pesar de estar vinculados con los EE. UU. por tratados bilaterales de seguridad. Por otra parte, aunque ninguno de los cuatro miembros pierde de vista la creciente influencia china como punto de referencia de su concepción del Indo-Pacífico y de su participación en el QUAD, paradójicamente la idea de un Indo-Pacífico “democrático” que incluya a otras democracias de la región, excluye a tres democracias activas: Corea del Sur, Taiwán y Nueva Zelanda. La primera por las tensiones persistentes con Japón, la segunda porque su reconocimiento atentaría contra la idea de “una sola China” aceptada por los EE. UU. desde el gobierno de Nixon, y la tercera por su marginación del ANZUS.

La ASEAN como centro de equilibrio y gravedad

En este marco, sin embargo, quizás la visión más divergente sobre el Indo-Pacífico como concepto (y sin mención del QUAD) es la de la ASEAN, que acomoda entre sus miembros a democracias y a regímenes de diferentes alcances autocráticos. Constituida en 1967, la ASEAN cuenta en la actualidad con diez miembros. De ellos Indonesia, en

particular, y Singapur han llevado la voz cantante en el organismo, con Yakarta promoviendo una formulación del Indo-Pacífico para la ASEAN que difiere del FOIP. De hecho, el liderazgo indonesio apunta a ubicar al organismo en una tercera posición frente a la FOIP y a China (Chee Leong, 2020).

La dinámica de la rivalidad y la confrontación entre EE. UU. y China en el Indo-Pacífico hace que el protagonismo de las dos grandes potencias y de algunos actores mayores parece haber relegado a un segundo plano el papel de la ASEAN y de sus estados miembros en la región. Además de estar ubicada en la intersección entre los dos océanos –lo que le confiere una centralidad geográfica inequívoca–, como señala un analista “las disputas en torno al mar de China Meridional sitúan a la subregión en medio de la rivalidad entre China y los Estados Unidos” (Delage, 2020).

En este contexto, las palabras clave para entender la visión de los miembros de la ASEAN son “inclusividad” y “centralidad de ASEAN”. La primera en el sentido de que la cooperación en la región debe incluir a todos los países, inclusive a China, a diferencia del planteamiento del FOIP (Oba, 2019). En junio de 2019, un documento aprobado por la 34 Cumbre del organismo adoptó formalmente el concepto de Indo-Pacífico pese a que originalmente la ASEAN nació, en el marco de la Guerra Fría, asociado con el concepto de Asia-Pacífico. Por lo menos en lo que se refiere a la dinámica interna del organismo, este documento puede ser considerado como una respuesta a la estrategia del FOIP lanzada por la administración Trump y como una réplica a los miembros del QUAD, en un esfuerzo de intervenir con una visión propia en el debate sobre el Indo-Pacífico y su configuración como orden regional (Heiduk & Wacker, 2020, pp. 26-27).

Bajo el título *Asean Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP), en el primer párrafo el documento establece un marco claro para esta reorientación y una definición oficial y pública de su visión del concepto del Indo-Pacífico, en tanto enfatiza la perspectiva de visualizar el Asia-Pacífico y el océano Índico no sólo como espacios territoriales contiguos, sino como una región integrada, interdependiente e interconectada, con la ASEAN desempeñando un rol central y estratégico (ASEAN, 2019). Cuatro elementos de la AOIP se destacan: la integración de ambas subregiones; la promoción del diálogo y la cooperación en vez

de la rivalidad; la promoción del desarrollo y prosperidad para todos sus miembros, y la importancia del ámbito marítimo en su arquitectura regional.

En esta perspectiva, la narrativa de un *ASEAN-style Indo-Pacific* difiere de la visión del FOIP promovida por los miembros del QUAD, e incluye, junto a los restantes países miembros, a China como elemento inclusivo distintivo (Oba, 2019); no está dirigida, así sea implícitamente, contra la RPC, y plantea que sus países miembros deben evitar caer en la irrelevancia en la disputa entre las dos grandes superpotencias al sostener la “centralidad” del organismo y de sus miembros en torno a la arquitectura regional⁴ impulsada por la ASEAN. Este enfoque apunta a no identificarse con el campo de ninguna de las dos potencias en pugna, pero permite encontrar convergencias en algunos valores similares entre sus miembros. De hecho, la AOIP está basada en una concepción que enfatiza la dimensión multilateral e inclusiva de la arquitectura de seguridad regional con la ASEAN como su eje central.

Sin embargo, teniendo en cuenta que China es el mayor –y más influyente– socio comercial de la subregión desde hace 10 años⁵, con un sostenido crecimiento de la inversión en la región, y que existe una clara asimetría estructural entre los países miembros y este poderoso socio, el mantenimiento de una posición equilibrada que contribuya a la estabilidad de la región se hace difícil. Más si se tiene en cuenta que, en el ámbito de la seguridad regional, el QUAD pueda llegar a aspirar a sustituir a la ASEAN como esquema de seguridad bajo la presión de los Estados Unidos y que las inversiones de Japón –particularmente en infraestructura– y de los Estados Unidos en 2016 y 2017 han sido superiores a las de China (Hanada, 2019, p. 10). Sin embargo, la interdependencia económica con China hace muy difícil que algún país del Sudeste asiático pueda reducir sus vínculos o desacoplarse de la economía china, por lo cual el FOIP se vuelve un elemento de contra-balance y de equilibrio, siempre que esta situación no imponga una elección entre esta y China. Por otra parte, el FOIP ofrece la protección de un orden basado en reglas y la apertura libre y abierta de bienes públicos globales, como las rutas abiertas de navegación y comunicación y el desarrollo de la infraestructura (Hanada, 2019, p. 12).

Por iniciativa de la ASEAN, en 2020 se firmó un mega-tratado de comercio regional –el *Regional Comprehensive Economic Partnership*

(RCEP)– que incluye a China y del cual la India se distanció.

El RCEP y el rompecabezas de acuerdos regionales

La firma del mega-tratado de libre comercio del *Regional Economic Comprehensive Partnership* (RCEP) durante la Cumbre de la ASEAN de noviembre de 2020, después de casi una década de negociaciones previas y con la participación de catorce países, ha constituido, sin duda, un gran avance de la diplomacia china y tendrá un significativo impacto sobre sus relaciones con los países del Asia-Pacífico. El RCEP fue promovido inicialmente por China como respuesta al TPP motorizado por la administración Obama, aunque gran parte del mérito de su firma responde al impulso multilateral de la ASEAN. Paradójicamente, de los cuatro países miembros del QUAD, Japón y Australia son firmantes del RCEP y, desde el 2018, son integrantes del Tratado Integral y Progresista para la Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés). Japón desempeñó un rol prominente en la firma de este tratado de libre comercio. India no es miembro del CPTPP y se retiró de las negociaciones del RCEP por su conflicto con China.

Por su parte, Beijing no solo ha logrado un importante triunfo con su firma sin la inclusión de los Estados Unidos, sino que ha anunciado asimismo que está dispuesto a participar en el CPTPP. En el interín Beijing refuerza su principal estrategia de proyección global a través de la Nueva Ruta de la Seda o BRI.

El retorno del Asia-Pacífico: China y el BRI en el marco de la rivalidad estratégica entre la RPC y los Estados Unidos

El impulso adquirido por el desarrollo de la estrategia del Indo-Pacífico, no sólo ha dado pie a múltiples narrativas en torno al concepto y a la previa noción de Asia-Pacífico, sino que se desarrolló principalmente como una respuesta a la narrativa que asomó China al plantear una especie de doctrina Monroe asiática enfatizando la idea de “Asia para los asiáticos” en respuesta a la hegemonía de los EE. UU. en la región. En este marco, la RPC oficialmente adhirió consistentemente, a través

de las declaraciones de sus funcionarios, a la expresión “Asia-Pacífico” en sus respuestas a cualquier planteamiento en torno al Indo-Pacífico. Por otra parte, los analistas y académicos chinos han recurrido con más frecuencia al uso del término “Indo-Pacífico” interpretándolo como eje de una estrategia de los EE. UU. de reacción a los cambios globales y regionales y al ascenso de China, enfatizando que mientras el FOIP se focalizaba en los temas de seguridad, la iniciativa del BRI impulsada por la RPC apuntaba al desarrollo y a un “destino común para toda la humanidad”.

En este sentido, una de las mayores críticas chinas al FOIP y al concepto de “Indo-Pacífico” es su debilidad en términos de generar una alternativa económica creíble y consistente a la estrategia del BRI y a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en ingles). Pero más allá de la reticencia china a aceptar el constructo del Indo-Pacífico en reemplazo del concepto de Asia-Pacífico, el BRI como un plan de desarrollo de infraestructura diseñado para incrementar la conectividad a través de Eurasia y del océano Índico, es central en su actuación en la región y como un componente de su proyección global.

En septiembre de 2013, el presidente Xi Jinping presentó la dimensión terrestre de la nueva Ruta de la Seda *One Belt, One Road* (OBOR) en Kazajstán y al mes siguiente propuso la creación de una Ruta Marítima de la Seda como parte del OBOR en Indonesia. La primera abrió el paso a una serie de iniciativas chinas en Eurasia y la segunda en el Sudeste asiático hasta alcanzar el Índico y el Pacífico. Las dos propuestas confluyeron posteriormente en la iniciativa *Belt and Road* (BRI), en torno a cinco áreas de cooperación –infraestructura y conectividad; comercio sin trabas, flujos financieros, coordinación de políticas nacionales, e intercambios culturales y “de pueblo a pueblo” crecientes–, siendo el desarrollo de la infraestructura el foco predominante de la iniciativa (Li, 2020, p. 169). Entre 2013 y 2017, el BRI se convirtió en la pieza central de una política exterior china más asertiva, pasando de buscar una creciente influencia en áreas sensibles en sus fronteras –terrestre y marítima– a nivel regional a proyectar sus intereses a nivel global (Bisley, 2020).

Como señala Mações (2018, p. 5), el BRI es el instrumento de una gran estrategia de China para construir un nuevo orden mundial

que reemplace al sistema internacional creado bajo el liderazgo de los Estados Unidos y, consecuentemente, el mapa del BRI es en sus rasgos principales el mapa del mundo o del nuevo orden por venir, tal como China lo imagina. En todo caso, en un plano más restringido, contribuye a la configuración de un nuevo orden regional a su medida, incrementando la ventaja estratégica de China en la región (Bisley, 2020, p. 17). En el marco regional, consecuentemente, el BRI aparece más como defensivo que ofensivo, en tanto trata de preservar las fronteras –terrestres y marítimas– de China y de ampliar su influencia a través de ella. Sin embargo, más allá del ámbito regional, sea este percibido como Asia-Pacífico, Eurasia o Indo-Pacífico, el BRI se despliega a nivel global ocupando los espacios que se le presentan y reforzando la capacidad china de proyección a nivel internacional, tanto en el ámbito de la gobernanza financiera global y de la política, como en la implementación de una red de conectividad e infraestructura necesaria para su propio desarrollo económico.

En todo caso, el BRI constituye asimismo una amenaza a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos en el Indo-Pacífico, en tanto puede convertirse en un serio desafío para la narrativa de la *pax americana* en la región, afectando la supremacía estratégica estadounidense en Asia y, eventualmente, también en el Pacífico hasta las costas de América.

Los dilemas latinoamericanos frente al Indo-Pacífico

Pese a estos importantes desarrollos en el Indo-Pacífico, América Latina está más concentrada en resolver sus propias situaciones de inestabilidad y desigualdad interna, de desaceleración económica y de fragmentación regional, que en atender las oportunidades internacionales que se le presentan. En el interín, se está desplegando en el Pacífico un orden regional centrado en el desarrollo y la proyección de China, que deja atrás la capacidad de la región de reorientar su foco de atención (Castro-Martínez, 2020).

En un informe de Brookings, Estevadeordal (2018) señala que le llevó a Asia menos de veinte años en convertirse en el segundo mayor socio de América Latina. Sin embargo, antes del actual impulso cobrado por el BRI en la región –que ya vincula a 19 países–, sólo un grupo

reducido de países latinoamericanos –Chile y Perú en primer lugar y, en menor escala, Costa Rica, México y Colombia– representaba casi todos los acuerdos formales con Asia, pese a que Brasil y Argentina evidenciaban un desarrollo sostenido en su vinculación comercial y financiera con el espacio euroasiático, principalmente con la RPC. En este contexto, en el marco de la actual crisis y parálisis de la integración regional latinoamericana, sólo la CELAC mantiene un Foro Permanente con China, mientras que los países de mayor vinculación económica con Asia Pacífico no han logrado una convergencia de las agendas de Mercosur y de la Alianza del Pacífico a fin de poder actuar como interlocutores colectivos hacia el espacio del Asia-Pacífico.

Sin embargo, existen cuatro áreas de integración potencial entre Asia y América Latina, según el mismo informe de Brookings: el TPP-11 o CPTPP; la Alianza del Pacífico junto a sus socios asiáticos; la posibilidad de expansión del RCEP a América Latina, y la iniciativa originalmente asomada por China a principios de la década pasada de una Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP), actualmente en estado letárgico, pero que podría dar lugar a la articulación de RCEP con el CPTPP, luego del anuncio reciente de China de estar dispuesta a incorporarse a este último mecanismo⁶.

En este cuadro, sin embargo, diferentes actores asiáticos desempeñan roles distintos. El CPTPP se establece, luego de la retirada de los Estados Unidos, principalmente por el papel de liderazgo que desempeña Japón, seguido por Australia, dos miembros del QUAD que durante la presidencia de Trump tuvieron que asumir un papel más proactivo en los procesos regionales. En este sentido, mientras la disputa entre Estados Unidos y China se agudizaba, México, Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda y Singapur firmaron en diciembre de 2019 el CPTPP, heredero del anterior TPP. Perú, Chile, Brunei, Malasia y Vietnam se sumarían a este acuerdo, cuando sus parlamentos ratifiquen el tratado. Con la llegada de estos últimos países se completaría, un mega-acuerdo que representó –antes de la materialización del RCEP– el nacimiento de la mayor zona de libre comercio a nivel mundial; un mercado de 500 millones de consumidores, que representa el 3,5% del PIB global (Orgaz, BBC, 2019).

Sin embargo, México es el único país latinoamericano que ha ratificado su membresía al mismo, mientras que en diciembre de 2020 Perú y

Chile aún debían obtener la aprobación de sus respectivos congresos. Por otra parte, el CPTPP mantiene abierta la posibilidad de incorporar nuevos miembros, con lo cual el cuarto miembro de la Alianza –Colombia– posiblemente pueda ingresar al acuerdo, una vez que sea admitido en la APEC. A su vez, existe la posibilidad de que bajo la presidencia de Biden los EE. UU. retorne al TPP. Fuera del CPTPP los pocos vínculos de América Latina con Asia son “incipientes, asimétricos o unidimensionales” (Castro-Martínez, 2020), y principalmente de carácter bilateral. Sin embargo, la Alianza del Pacífico ofrece una oportunidad de avanzar en las relaciones interregionales con Asia, particularmente en función de acercamiento con la ASEAN.

Sin duda, la Alianza del Pacífico - constituida por México, Chile, Perú y Colombia, con Panamá en calidad de observador inicial - ha sido un actor relevante en la vinculación de América Latina con Asia, a partir de su creación en abril de 2011. Como señalan Novak y Namihias (2018, pp. 28-29), la Alianza se propuso desde su creación su proyección y relacionamiento externo con otros organismos regionales y, en especial, con el Asia-Pacífico considerado como un espacio atractivo por su dinamismo y estabilidad.

En junio de 2017, la Alianza anunció la inclusión de tres miembros asociados, Australia, Nueva Zelanda, y Singapur, junto con Canadá, mientras que Corea del Sur ha dado muestras de interés y la Alianza ha iniciado el desarrollo de una agenda de trabajo común con la ASEAN⁷.

Por otra parte, la firma de la RCEP, que incluye a economías tan poderosas como la de China, Japón e India, abre la posibilidad de adhesión de los países latinoamericanos al nuevo mega-bloque económico y ofrece nuevas oportunidades para la región. En la Cumbre de ASEAN de noviembre de 2020 se firmó el RCEP que constituye el acuerdo comercial más importante del mundo. La coyuntura en que se concreta es llamativa porque se produce durante la peor recesión mundial después de la Segunda Guerra Mundial; en el marco de la más grave pandemia global en un siglo; en medio de la intensa disputa comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China; y con Washington impulsando una estrategia sostenida para aislar a China de sus socios asiáticos (Rosales, 2020, p. 12). El RCEP cubre un 29 % del PIB mundial, un 30 % de la población del mundo y cerca de un tercio de la inversión extranjera directa que se realiza en el globo. La concreción

del RCEP es un nuevo signo destacado del desplazamiento del eje de gravitación económica desde el Atlántico al Pacífico y desde Occidente a Asia-Pacífico (Rosales, 2020, pp. 12-13).

La RCEP es una oportunidad y una alternativa para que los bloques latinoamericanos se coordinen y utilicen a este nuevo mercado como catapulta para la recuperación de la crisis derivada de la COVID-19, particularmente por la inclusión en el mismo de China –un socio comercial cada vez más relevante en América del Sur y el segundo proveedor importante de México– y por las posibilidades de avanzar en su vinculación con la ASEAN, actualmente la zona económica y comercial más dinámica del mundo. Pese a que aún no se ha firmado ningún tratado entre este organismo o el RCEP con algún bloque de América Latina, en las últimas dos décadas se han establecido múltiples acuerdos de comercio e inversión bilaterales (Lijama Cruz, 2021).

Sin embargo, el principal desafío que enfrentan los países latinoamericanos es resistir la presión estadounidense por involucrarlos en una nueva Guerra Fría, esta vez en contra de China. En el caso de América del Sur esta situación se vuelve particularmente compleja, en tanto China es el primer socio comercial de Brasil –que no ha definido una estrategia clara con respecto al Indo-Pacífico (Lopes y Nicolini, 2019)–; de Chile –que ha aspirado a acercar la AP a la India como un complemento en su visión del Indo-Pacífico (Chaudhury, 2019)–; de Perú y Uruguay; y casi el primero de Argentina (Brasil supera ligeramente a China) (Rosales, 2020, p. 13).

Conclusión

El debate entre una concepción del Asia-Pacífico (que prevalece en la percepción de China y de Rusia) y el constructo geopolítico del Indo-Pacífico con su eje de seguridad y de cooperación multidimensional basado en el QUAD impulsado por los EE. UU. y sus aliados, no es un debate menor en el marco de la importancia geoeconómica y geoestratégica que ha adquirido Asia. De hecho, como hemos visto, se basa en percepciones divergentes y pone de manifiesto narrativas geoestratégicas distintivas, especialmente en el marco de la disputa entre China y Estados Unidos. A su vez, en tanto esta disputa involucra

crecientemente a América Latina y el Caribe, los países de esta región deberán desarrollar una comprensión cabal de ambas narrativas y de la compleja dinámica geopolítica a la que remiten para poder desarrollar estrategias adecuadas de no-alineamiento activo que impida una relación subordinada con alguna de las superpotencias y que permita impulsar, en este marco, nuevos vínculos con el ámbito asiático no sólo a nivel bilateral sino también a través de mecanismos interregionales, que contribuyan a mejorar su inserción internacional y que posibiliten su conversión en un catalizador importante en la dinámica transpacífica y en la vinculación con Asia.

Si bien bajo la nueva administración de Joe Biden, Estados Unidos no ha precisado aún –más allá de algunos temas puntuales– una estrategia hemisférica definida, China apunta, a partir de 2021, a profundizar su interés en América Latina en función de su importancia estratégica para la economía china y de su proximidad con Estados Unidos (Bernhard, 2021). La profundización de este antagonismo en el marco de la región requerirá de definiciones en torno a su no alineamiento, colaboración o desinterés en relación a los dos principales protagonistas. La creciente relación de la región con el Asia-Pacífico –más allá de su relación con China o de posibles relaciones triangulares con Washington y con Beijing (Zuleta, 2020)– abre otras opciones a explorar en términos de una diversificación de sus relacionamientos con potencias medias y esquemas multilaterales de cooperación e integración en el ámbito asiático que permitan equilibrar estas relaciones. Como lo evidencian el caso de la ASEAN y de la misma FOIP, existen importantes convergencias y divergencias en las percepciones estratégicas acerca del Indo-Pacífico que procesan y asimilan de diferentes y complejas maneras la dinámica de la rivalidad entre China y los Estados Unidos en un área que ha devenido en un geoestratégico punto focal de crucial importancia global (Paskal, 2021).

NOTAS

1. Versión actualizada del Documento de Trabajo No. 45 publicado por la Fundación Carolina en mayo del corriente año.
2. Pese a su heterogeneidad, para mediados de la década pasada, todavía se abordaba la región en base a una definición de Asia y de un orden regional asiático, como única región del mundo basada en competencia y en cooperación simultáneamente “Were all major powers interact: the United States, Russia, China and Japan”. Ver al respecto Shambaugh & Yahuda (2014, pp. 4; 15).
3. Tratado de Seguridad del Pacífico, más conocido como el Pacto ANZUS (Australia, New Zealand, United States), fue firmado por Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos en 1951, cuando el mundo estaba lleno de incertidumbres, generadas por la Segunda Guerra Mundial. En 1986 Nueva Zelanda fue suspendida del tratado, sin que fuera excluida del mismo, por controversias con Estados Unidos.
4. Los mecanismos asociados a esta arquitectura, de acuerdo al documento, incluyen la Cumbre de Asia del Este (EAS), el Foro Regional de la ASEAN (ARF), la Reunión de Ministros de Defensa de la ASEAN plus (ADMMM-Plus, el Foro Marítimo de la ASEAN expandido (EAMF) y otros como el mecanismo de ASEAN plus uno (ASEAN, 2019).
5. El primer ministro chino, Li Keqiang, señaló en su momento que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se había convertido en el socio comercial más grande de China. En la 23^a Cumbre ASEAN-China (10+1), Li señaló que pese a la contracción de las economías mundiales y la reducción del comercio debido al coronavirus (COVID- 19), el comercio entre China y la ASEAN aumentó en el primer trimestre del año (Atanur, 2020).
6. El anuncio fue hecho por Xi Jinping en la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) de noviembre de 2020, casi en coincidencia con la firma del RCEP según el cual China estaría evaluando la posibilidad de solicitar su ingreso al CPTPP.
7. En octubre de 2020, se desarrolló una reunión virtual entre la Alianza del Pacífico y ASEAN para impulsar un nuevo Plan de Trabajo ASEAN-Alianza del Pacífico 2021-2023.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASEAN (2019). *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, <https://www.asean.org/storage/2019/06/ASEAN-outlook-on-the-Indo-Pacific/FINAL/22062019>
- Auslin, Michael (2020). *Asia's New Geopolitics. Essays on Reshaping the Indo-Pacific*, Hoover Institution Press.
- Atanur, Mehmet (13 de noviembre de 2020). “China: ASEAN se convirtió en el mayor socio comercial de nuestro país durante la pandemia”, en *Anadolu Agency*, <https://www.aa.com.tr/es/econom%C3%ADa/china-asean-se-convirti%C3%B3-en-el-mayor-socio-comercial-de-nuestro-pa%C3%ADs-durante-la-pandemia/2042147>
- Barthwal-Datta, Monika & Chacko, Priya. (2020). “The politics of strategic narratives of regional order in the Indo-Pacific: Free, open, prosperous, inclusive?”, en *Australian Journal of International Affairs*. 74. 1-20. 10.1080/10357718.2020.1744517.
- Baronese, Salvatore (05 de octubre de 2020). “India Doesn't Need the Quad to Counter China – and Neither Do Its Partners”, en *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2020/10/05/india-quad-alliance-china-containment/> Recuperado el 28 de enero de 2021
- Basu, Tetley (2021). “Japón puede ser el mayor activo en Asia Oriental”, en *ChitChat Post España*, 21 febrero 2021, <https://www.chitchatpost.com/comentario-japon-puede-ser-el-mayor-activo-estadounidense-en-Asia-Oriental/> Recuperado 21 de febrero 2021.
- Beeson, Mark & Fujian Li (2014). *China's Regional Relations. Evolving Foreign Policy Dynamics*, Lynne Rienner Publishers.
- Barnhard, Isabel (16 de enero de 2021). “China is Expanding Its Foreign Policy Vision. Is Latin America Ready?”, en *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/01/china-is-expanding-its-foreign-policy-vision-is-latin-america-ready/> Recuperado el 1 de abril de 2021.
- Bhatt, Pooja (2018). “Evolving Dynamics in the Indo-Pacific. Deliberating India's Position”, en *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Fall 2018, pp. 53-78.
- Bisley, Nick (2020). “Infrastructure, Order, and Contested Asia: How BRI Will Influence Asia's Emerging International Order”, en Clarke,

Michael; Matthew Sussex & Mick Bisley (eds.) *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*. Lexington Books, pp. 1-20,

Castro-Martínez, Ariel (2020). “More Than a Stone Throw Away: Where in the Indo-Pacific is Latin America?”, en *Young Australians in International Affairs*, 22 de diciembre de 2020, <https://www.youngausin.org.au/post/more-than-a-stone--s-throw-away--where-in-the-indo-pacific-is-latin-america> Recuperado el 14 de febrero de 2021,

Cannon, Brandon (2018). “Gran Strategies in Contested Zones: Japan’s Indo-Pacific, China’s BRI and Eastern Africa”, en *Rising Powers Quarterly*, vol 3, issue 2, August 2018, pp. 195-221.

Cannon, Brandon & Ash Rossiter (2018). “The Indo-Pacific: Regional Dynamics in the 21st. Century’s New Geopolitical Center of Gravity”, en *Rising Powers Quarterly*, vol. 3, Issue 2, August 2018, pp. 7-17.

Chako, Priya (ed.) (2016). *New Regional Geopolitics in the Indo-Pacific*, Routledge.

Chaudhury, Rahul Roy (2018). “Modi’s vision for the Indo-Pacific region”, 2nd. June, 2018, *International Institute for Strategic Studies*, <https://www.iiss.org/analysis/2018/06/modi-vision-indo-pacific> Recuperado el 3 de julio de 2020.

Chaudhury, Dipanjan Roy (14 de julio de 2019). “Chile-led Pacific Alliance complements India’s Indo-Pacific construct”, *The Economic Times*, <https://economictimes.indiatimes.com/politics-and-nation/chile-led-pacific-alliance-complements-indias-indo-pacific-construct> Recuperado el 7 de noviembre de 2020.

Che, Chang (24 de febrero de 2021). “Japan Is the New Leader of Asia’s Liberal Order”, en *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-24/japan-new-leader-asias-liberal-order>

Chee Leong (06 de marzo de 2020). “What to Expect from Indonesia’s Indo-Pacific Push in 2020?”, en *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/03/what-to-expect-from-indonesias-indo-pacific-push-in-2020/> Recuperado 8 de febrero de 2021.

Chellaney, Brahma (10 de noviembre de 2020). “Biden Can Make and Ally of India”, en *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/>

- De la Cal, Lucas (18 de noviembre de 2020). “Una ‘OTAN Indo-Pacífica contra China”, *El Mundo*, <https://www.elmundo.es/internacional/2020/11/18/5fb4e3f9fc6c83010d8b45ae.html>
- Delage, Fernando (2020). “El dilema Indo-Pacífico de la ASEAN”, en *Global Affairs Journal*, No. 2, marzo 2020, pp. 36-45.
- Dreyer, June Teufel (2021). “The Quad: Form without Substance”, February 12 2021, Asia Program, *Foreign Policy Research Institute*, <https://www.fpri.org/article/2021/02/the-quad-form-without-substance>. Recuperado el 19 de febrero de 2021.
- Estevadeordal, Antoni (2018). “Latin America in the new Asia-Pacific trade order”, *Brookings Report*, March 22, 2018, <https://www.brookings.edu/research/latin-america-in-the-new-asia-pacific-trade-order> Recuperado el 14 de febrero de 2021.
- Gandhi, Prerna (2014). “India and the Indo-Pacific”, *Journal of Air Power and Space Studies*, vol. 9, no. 4, Winter 2014, pp. 87-106.
- Gupta, Sourabh (20 de abril de 2020). “India is Not the Indo-Pacific Strategy’s Silver Bullet”, *Institute for China-America Studies*, <https://chinaus-icas.org/india-is-not-the-indo-pacific-strategys-silver-bullet/> Recuperado el 8 de febrero de 2021.
- Hanada, Ryosuke (2019). “ASEAN’s Role in the Indo-Pacific Rules-based Order and Regional Integrity”, en Stirling, Sharon (ed.) *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, German Marshall Fund Asia Program, No. 9, 2019, pp. 7-13.
- Heydarian, Richard Javad (2020). *The Indo-Pacific: Trump, China, and the New Struggle for Global Mastery*, Palgrave MacMillan.
- Heyduk, Felix & Gudrun Wacker (2020). “From Asia-Pacific to Indo-Pacific. Significances, Implementation and Challenges”. *German Institute for International and Security Affairs*, SWP Research Paper 9, July 2020.
- Hong, Tachwa (2018). “Free and Open Indo-Pacific Strategy: Accurate Diagnosis, Imperfect Prescription”, en *SNU Journal of International Affairs*, vol. 3, Issue 1, 2019, pp. 31-52.
- Kapur, Ashok (2020). *Geopolitics and the Indo-Pacific Region*, Routledge.
- Kumar, Jagadesh (2019). “Foreword” to Mahapatra, Chintamani (ed.) *Rise of the Indo-Pacific. Perspectives, Dimensions and Challenges*, Indian Council of Social Science Research/Pentagon Press LLP, pp. xv-xvi.

- Kuo, Mercy (25 de enero de 2018). “The Origin of ‘Indo-Pacific’ as a Geopolitical Construct”, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct>
- Lalwami, Sameer (2019). “Reluctant Link? India, the Quad, and the Free and Open Indo-Pacific”, en Stirling, Sharon (ed.) *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, German Marshall Fund Asia Program, No. 9, 2019, pp. 27-34.
- Li, Mingjiang (2020). “The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition”, en *International Affairs*, 96: 1 (2020), pp. 169-187.
- Lijima Cruz, Hiromi (23 de febrero de 2021). “La RCEP: una alternativa para América Latina”, en *América Latina en Movimiento*, <https://www.alainet.org/es/articulo/211083> Recuperado el 24 de febrero de 2021.
- Lopes, Dawisson Belem y Joao Paulo Nicolini Gabriel (17 de octubre de 2019). “Brazil is Clueless About the Indo-Pacific”, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/10/brazil-si-clueless-about-the-indo-pacific/> Recuperado el 8 de febrero de 2021.
- Maçães, Bruno (2018). *Belt and Road. A Chinese World Order*, Hurst and Company.
- Mahapatra, Chintamani (2019). “Introduction. Emerging Trends in Indo-Pacific: Shifting Paradigms & New Power Coalitions”, in Mahapatra, Chintamani (ed.) *Rise of the Indo-Pacific. Perspectives, Dimensions and Challenges*, Indian Council of Social Science Research/Pentagon Press LLP, pp. xxi-xxviii.
- McDermott, Tom (2019). “A Continent between Two Seas? What the Free and Open Indo-Pacific means for Australia”, en Stirling, Sharon (ed.) *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, German Marshall Fund Asia Program, No. 9, 2019, pp. 13-18.
- Medcalf, Rory (2020). *Indo-Pacific Empire. China, America and the Contest for the World’s Pivotal Region*, Manchester University Press.
- Novak, Fabián y Sandra Namihás (2018). *Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*, Instituto de Estudios Internacionales/Konrad Adenauer Stiftung.
- Oba, Mie (17 de julio de 2019) “ASEAN’s Indo-Pacific Concept and the Great Power Challenge”, en *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/07/17/asean-s-indo-pacific-concept-and-the-great-power-challenge/>

- com/2019/07/aseans-indo-pacific-concept-and-the-great-power-challenge/ Recuperado el 8 de febrero de 2021.
- Orgaz, Cristina (2 de enero de 2019). “Nuevo TPP: ¿Qué cambia para México, Chile y Perú con el nuevo Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica”, en *BBC News Mundo*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46722709> Recuperado el 1 de abril de 2021.
- Parameswaran, Prashanth (24 de junio de 2019). “Assessing ASEAN’s New Indo-Pacific Outlook”, en *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/06/assessing-aseans-new-indo-pacific-outlook/> Recuperado el 8 de febrero de 2021.
- Paskal, Cleo (2021). *Indo-Pacific strategies, perceptions and partnerships*, Research Paper: Chatham House, March 2021.
- Pastrana, Eduardo y Rafael Castro (2020). “Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico”, *Análisis Carolina* No. 7, 18 de febrero de 2020. Cooperación Española.
- Piqué, Josep (18 de noviembre de 2020). “El Atlántico cede el paso al Pacífico”, en *Política Exterior*, <https://www.politicaexterior.com/el-atlantico-cede-el-paso-al-indo-pacifico/> Recuperado el 20 de noviembre de 2020.
- Piqué, Josep (19 de febrero de 2021). “Japón vuelve a sus escenarios”, en *Política Exterior*, <https://www.politicaexterior.com/japon-vuelve-a-sus-escenarios/> Recuperado el 20 de febrero de 2021.
- Pompeo, Michael (2019). “A Message from the Secretary”, en Dept. of State *A Free and Open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision*, November 2019.
- Rosales, Osvaldo (2020). “El RCEP: Desafíos globales en comercio y geopolítica para Europa y América Latina”, *Análisis Carolina* No. 56, Fundación Carolina.
- Sahashi, Ryo (2019). “The Indo-Pacific in Japan’s Foreign Policy”, *CSIS Japan Chair Working Paper*. <https://www.csis.org/programs/japan-chair/strategic-japan-working-papers>
- Serbin, Andrés (2016). “América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva bipolaridad China-Estados Unidos y los mega-acuerdos”, en Pastrana Buelvas, Eduardo y Stefan Jost (eds.) *Incidencias regionales y globales de la*

Alianza del Pacífico, Fundación Konrad Adenauer-GEDISA-Editorial Javeriana, pp. 25-69.

Serbin, Andrés (2018). “América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales”, en Serbin, A. (ed.) *América Latina y el Caribe frente a nuevo orden mundial*, Editorial Icaria/CRIES, pp. 13-35.

Serbin, Andrés (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, Editorial Icaria/CRIES.

Serbin, Andrés (27 de marzo de 2021). “Biden y la ofensiva del Indo-Pacífico”, en *Perfil*, <https://www.perfil.com/noticias/opinion/biden-y-la-ofensiva-del-indo-pacifico-por-andres-serbin.phtml>

Shambaugh, David (2014). “International Relations in Asia”, en Shambaugh, David & Michael Yahuda (eds.) *International Relations of Asia*, Rowman & Littlefield, 3-29.

Shi, Xiaoquin (7 de noviembre de 2020). “Supporting ASEAN’s Centrality and Neutrality, Neutralizing U.S. Indo-Pacific Strategy”, en ICAS, <https://chinaus-icas.org/research/supporting-aseans-centrality-and-neutrality-neutralizing-u-s-indo-pacific-strategy/>

Singh, Hermant Krishnan (2013). “Reimagining the Region: “Asia-Pacific” or “Indo-Pacific?” Issue Brief of the *Indian Council for Research on International Economic Relations*, vol. 3, Issue 3, October 3, 2013, 1-4.

Tellis, Ashley (2021). “Waylaid by Contradictions: Evaluating Trump’s Indo-Pacific Strategy”, en *The Washington Quarterly*, Winter 2012, 43:4, pp. 123-154.

Tsutsui, Kiyoteru (2021). “Let’s Keep it the ‘Free and Open Indo-Pacific’”, *Stanford Freeman Spogli Institute for International Relations*, January 4, 2021, <https://aparc/fsi.stanford.edu/kiyuteru-tsutsui>

Witker, Iván (2019). “Indo-Pacífico y los nuevos cambios geopolíticos”, en *Escenarios Actuales*, año 24, diciembre 2019, No. 2, 83-92.

Zuleta, Paola (16 de diciembre de 2020). “How Latin America Can Make the Most of the US-China Competition?”, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/12/how-latin-america-can-make-the-most-of-the-us-china-competition/> Recuperado el 28 de febrero de 2021.



Post scriptum necesario. Eurasia y el Indo-Pacífico: de Kabul al AUKUS

Andrés Serbin

La apresurada salida de los Estados Unidos de Afganistán a fines de agosto marca un punto de inflexión en la reconfiguración del tablero geopolítico regional e incide sobre una nueva dinámica geoestratégica a nivel global y sobre las narrativas dominantes.

En primer lugar, deja el espacio euroasiático enteramente en manos de los actores regionales, sin una presencia militar de los Estados Unidos y de la OTAN pero, fundamentalmente, fortalece el entramado euroasiático desarrollado en el marco de la convergencia estratégica entre China y Rusia a través de diversos mecanismos e iniciativas multilaterales: la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) impulsada por estas dos naciones que agrupa no sólo a las repúblicas del Asia Central sino también a India y Pakistán y que en la reunión para tratar la situación de Afganistán ha admitido como miembro pleno a Irán; la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) promovido como un acuerdo militar por Rusia con algunas de las exrepúblicas soviéticas de la región; la Unión Económica Euroasiática (UEEA)

también motorizada por Rusia como un mecanismo de integración económica con estas repúblicas y Bielorrusia; la Iniciativa de la Franja y de la Ruta (BRI) desplegada inicialmente por China para asegurar su retaguardia estratégica en Eurasia y para alcanzar los mercados de la región y de Europa y el Proyecto de la Gran Eurasia que Putin insiste en desarrollar a partir de la convergencia con China. Sobre el fondo de este complejo entramado institucional – dónde no figuran los Estados Unidos ni los países europeos -, la salida de los Estados Unidos de Afganistán – miembro observador de la OCS y potencial miembro pleno de este organismo – ha generado un vacío geopolítico y un factor de desestabilización para la región, pero también ha abierto oportunidades para algunos de los actores euroasiáticos. Algunos de ellos intentan llenar este vacío y la mayoría temen que el gobierno de los talibanes en Kabul – más allá de sus propias fracturas internas y de sus conflictos con ISIS – convierta al país en un semillero de organizaciones yihadistas que se proyecten hacia los países vecinos. No en vano, una de las prioridades de la OSC es luchar contra los “tres males” – el separatismo, el terrorismo y el fundamentalismo religioso que amenazan a todos sus miembros por igual. En este marco, sin embargo, India – que cultivó las relaciones con Kabul durante la ocupación estadounidense – probablemente perciba esta amenaza a una escala mayor que los otros actores, aunque China no descarte una mayor actividad del Movimiento de Liberación del Turquestán Oriental entre la población uigur de la provincia de Sinkiang y Rusia esté preparada para acciones terroristas de las filiales del ISIS en su esfera de influencia y en su propio territorio. No obstante, para China se abren nuevas posibilidades de inversión y de comercio, a la par de poder reforzar eventualmente la importante infraestructura que desarrolla como parte del BRI en Pakistán. Pero éstos y otros actores – más allá de las amenazas terroristas – perciben que el espacio euroasiático se consolida a la vez que deja de ser una prioridad estratégica para los Estados Unidos que focalizan su atención sobre China y su despliegue en el ámbito del Asia-Pacífico.

La estrategia del Indo-Pacífico y el AUKUS

En este marco, Washington concentra sus esfuerzos en función de su actual preocupación estratégica - la proyección de China como su principal rival tanto en el Asia-Pacífico como, crecientemente, en el ámbito global. Como consecuencia, la administración Biden ha reorientado sus esfuerzos al desarrollo de sus capacidades estratégicas en el Indo-Pacífico, retomando la iniciativa de Trump en la región a través de la promoción de un Indo-Pacífico “libre y abierto” – y eventualmente “democrático” – y de la consolidación del Diálogo Cuadrilátero de Seguridad (QUAD) con India, Japón y Australia, cuya primera cumbre de mandatarios se realizó la semana pasada en Washington. Más allá de que estas iniciativas apuntan explícita o implícitamente a la contención de Beijing en el Mar Meridional de la China y en los focos de tensión en torno a Taiwán y Hong Kong, en su conjunto se orientan a asegurar la navegación en una zona por dónde circula en la actualidad gran parte del comercio marítimo mundial y en dónde es China ha estado ampliando su presencia a través de una creciente flota y de bases militares.

Sin embargo, estas preocupaciones estratégicas y la aspiración de restaurar y reforzar las alianzas estadounidenses en la región, han chocado con dos escollos importantes.

En la tercera semana de septiembre de este año, Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia anunciaron la firma de un pacto militar que incluye intercambios de alta tecnología y, en especial, la provisión de submarinos nucleares a este último país. Australia no es una potencia nuclear pero la disponibilidad de estos submarinos podría contribuir a su capacidad de desarrollar armamento nuclear en el futuro. El acuerdo – bajo la denominación de AUKUS – ha generado reacciones diplomáticas de diversos países y ha incidido sobre el equilibrio geoestratégico en el ámbito de Asia Pacífico y en particular, en el llamado Indo-Pacífico.

La retirada de los Estados Unidos de Afganistán pocas semanas antes del anuncio del acuerdo ya había tensado las relaciones de Washington con sus aliados de la OTAN y a un reacomodo de los actores euroasiáticos y de los entramados multilaterales en este espacio. Pero la tensión con los aliados transatlánticos se acentuó por la reacción de Francia – con el respaldo de sus socios de la Unión Europea – por el AUKUS

que, de hecho, cancelaba la venta de submarinos convencionales que París debía proporcionar a Australia. Y a la vez, agudizó la tensión con China que, luego de una escalada de tensiones con Australia, denunció el acuerdo por ser un factor de desestabilización de la región, pero principalmente, por amenazar su creciente proyección e influencia en el Indo-Pacífico.

Unos días después del anuncio del AUKUS, se realizó la primera cumbre presencial de los mandatarios del Quad en Washington. Durante la cumbre se abordó una amplia agenda, incluyendo la colaboración entre los cuatro países para enfrentar la pandemia del COVID-19 y los desastres naturales que acompañan el cambio climático, pero la reunión, aunque implícitamente orientada a consolidar una estrategia del Indo-Pacífico “libre y abierto” para contrarrestar la proyección de China, paradójicamente no dejó en claro cuál sería la relación entre el Quad y el AUKUS que agrupa a tres de las naciones anglófonas del acuerdo de colaboración en inteligencia – el *Five Eyes* – conjuntamente con Nueva Zelanda y Canadá.

En la región, Japón podría beneficiarse de este acuerdo en tanto le da un mayor alcance a un aliado como Australia en las aguas de su entorno, pero la India puede ver afectada su histórica posición de no-alineamiento en una coyuntura de crecientes tensiones con China. Ambos países mantienen una fuerte interdependencia económica con Beijing, pero a la vez perciben una seria amenaza en su creciente proyección geoestratégica. Y los países miembros del ASEAN - en su aspiración de mantenerse como el centro de gravedad que equilibra la región -, se ven en la misma situación y reaccionan con cautela frente al AUKUS.

Más allá del efecto sobre los acuerdos de no-proliferación nuclear, es evidente que el AUKUS tiene un impacto significativo sobre el equilibrio de poder y los alineamientos de los diferentes actores asiáticos frente a China.

Pero el punto fundamental es que el AUKUS no sólo abre interrogantes sobre el compromiso de la administración Biden con la no-proliferación a la hora de calibrar en el marco de su disputa geoestratégica con China, sino también sobre el alcance y la importancia de las alianzas de Washington – tanto transatlánticas como asiáticas. Pese a que Biden prometió restaurar y revitalizar, en un marco multilateral, las alianzas

que habían sido afectadas por la administración Trump, parece que en este proceso existen jerarquías claras y desigualdades evidentes a la hora de establecer qué socios son prioritarios para la política exterior de los Estados Unidos.

Xi Jinping y Biden: más allá de la cumbre virtual

Por otra parte, en el interín, China ha avanzado con los acuerdos regionales en la región como el RCEP (que no sólo incluye a países del ASEAN sino también a Japón) y anuncia su disposición de incorporarse al TICAP que reemplazó al Tratado Trans-Pacífico (TPP) que abandonó Trump.

En suma, mientras que Eurasia ha quedado para los euroasiáticos asegurando las respectivas retaguardias estratégicas de Rusia y de China en el continente pese a las amenazas internas, y los Estados Unidos focalizan su atención estratégica en lo que consideran el escenario más probable de conflicto con China – el Indo-Pacífico, Beijing continúa con su estrategia geoeconómica de ampliar sus acuerdos y, eventualmente las interdependencias económicas con sus vecinos.

La primera cumbre virtual entre los presidentes Joe Biden de Estados Unidos y Xi Jinping de la República Popular China en noviembre se desarrolló en el marco de las tensiones existentes entre ambas naciones. Tensiones que en principio aparecen vinculadas a la competencia comercial y tecnológica pero que cada vez más adquieren ribetes de disputa geoestratégica entre dos potencias en pugna. Sin embargo, en esta primera reunión oficial desde que Biden asumió la presidencia (hubo dos conversaciones telefónicas previas entre los mandatarios), ambas partes expresaron su intención de evitar una escalada de conflictos entre ambas naciones. Como lo expresó Xi Jinping – “comunicación y cooperación” fueron los términos que marcaron las expectativas frente a la reunión. No obstante, más allá del tono amigable de la misma, los temas de la agenda tratada entre ambos mandatarios pusieron nuevamente en evidencia la demarcación de “líneas rojas” y las tensiones existentes – desde la extensión del arsenal nuclear chino a las violaciones de los derechos humanos por parte de Beijing en la percepción de Washington hasta la situación de Taiwán que en la perspectiva

china no debe contar con el respaldo estadounidense para “lograr su independencia” de China en tanto es parte de “una sola China”.

Taiwán fue de hecho “el elefante en la habitación” virtual de la conversación. Pero Taiwán no está desvinculado de un énfasis del mandatario estadounidense en un Indo-Pacífico “libre y abierto”, que asigna una creciente importancia a esta región como epicentro de las tensiones entre ambas naciones y como ámbito potencial de una confrontación. Del estrecho de Taiwán al estrecho de Malaca pasando por el mar meridional de China las disonancias geoestratégicas se incrementan y amenazan la estabilidad regional en el Indo-Pacífico. Como ya señalamos, ambos actores difieren en sus respectivas definiciones y narrativas sobre el mismo: mientras que los Estados Unidos enfatizan la noción de Indo-Pacífico que articula el Océano Índico con el Pacífico, China persiste en una visión del Asia-Pacífico, y otros actores de la región optan por matices diferenciales de ambas concepciones para orientar sus respectivos intereses geoestratégicos en la región.

El crecimiento del poderío naval y de la presencia militar china en el Indo-Pacífico se contraponen a los esfuerzos estadounidenses para impulsar pactos militares como el AUKUS con Gran Bretaña y Australia o darle una renovada musculatura al Cuadrilátero de Seguridad (QUAD) con Japón, Australia e India en la promoción de un Indo-Pacífico “libre y abierto” y, eventualmente, democrático. La confrontación entre las dos potencias parece tener una impronta binaria, pero la administración Biden apunta a multiplicar sus alianzas en la región y fuera de ella, frente a una China que aparece – más allá de su gran estrategia económica – como un actor monolítico que cuenta con alianzas más restringidas y de diferente escala con Corea del Norte o con la Federación Rusia. El renovado acercamiento con Pyongyang y los primeros ejercicios navales conjuntos con Rusia en el mar del Japón en octubre (sin que medie un pacto militar) ponen en evidencia que Beijing también trata de articular su propia red de alianzas en una región que se convierte en el epicentro de una potencial amenaza a la estabilidad estratégica.

Pero Taiwán parece estar en el ojo del huracán. No sólo por la decidida vocación de su actual presidenta Tsai Ing-wen de mantener su independencia de China en el marco de fracaso de la idea de “un país, dos sistemas” después de la crisis en Hong Kong y de un creciente

activismo global, sino porque este activismo – más allá del apoyo de Washington – comienza a alcanzar ámbitos inesperados, como la reciente apertura de una oficina de representación en Lituania que ha provocado la irritación de Beijing.

En este contexto, mientras que el espacio euroasiático queda asegurado para los actores de la región, el Indo-Pacífico se constituye – con un final abierto y amenazante - en el epicentro de la disputa estratégica entre los Estados Unidos y China, con Taiwán como potencial disparador de esta confrontación.



Indo-Pacífico: entre a estratégia estadunidense e a resposta chinesa

Diego Pautasso
Marco Cepik

Introdução ¹

O conceito de Indo-Pacífico remete ao espaço geográfico do Oceano Índico ao Oceano Pacífico, se estendendo da Índia ao litoral chinês, passando pelo Mar do Sul da China e o entorno da Oceania. Trata-se de um conceito contestado, mobilizado pelos Estados Unidos e seus aliados para fins político-militares predominantemente ofensivos. A visão da China, expressa no conceito da Nova Rota da Seda, ou Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative - BRI), enfatizando objetivos socioeconômicos, também tem implicações de segurança, predominantemente defensivas (DEMIR, 2020).

Originalmente, Indo-Pacífico era um termo utilizado em Biologia marinha para caracterizar uma realidade biogeográfica (CHRISTENSEN; TULL, 2014). A extrapolação do conceito para o âmbito das relações

internacionais experimentou três ‘ondas discursivas’: em 2007, quando o primeiro-ministro japonês, Shinzo Abe, propôs pela primeira vez ao parlamento da Índia, dando origem, no mesmo ano, ao Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD) entre Estados Unidos, Austrália, Índia e Japão; entre 2011 e 2013, quando tais países incluíram o termo em seus documentos e no léxico de política externa; e, em 2017, quando Trump discursou apelando normativamente a favor de um Indo-Pacífico ‘livre e aberto’ durante sua primeira viagem à Ásia. Até 2008, Washington priorizou a projeção de força no Grande Oriente Médio. No contexto da crise financeira desencadeada a partir dos Estados Unidos e das novas prioridades definidas pela Presidência Obama, o governo dos Estados Unidos iniciou um redirecionamento das prioridades estratégicas para a Ásia, aprofundada por Trump, inclusive ao nomear, em 2017, explicitamente a China como ‘competidor estratégico’.

Em 2019, foram lançados dois documentos relevantes e com apelos normativos diferentes a partir do mesmo conceito. O primeiro foi o Relatório de Estratégia do Indo-Pacífico, do Departamento de Defesa dos Estados Unidos.² No Relatório do Departamento de Defesa já citado, a estratégia estadunidense se baseou nesta delimitação geográfica e na defesa de aliados e parceiros regionais para “garantir que o Estado de direito - não a coerção e a força - dite o futuro do Indo-Pacífico” livre e aberto à navegação. No mesmo relatório, a China foi apresentada, sem que fossem apresentadas evidências, como uma potência revisionista interessada em reconfigurar a região, coagindo outras nações em proveito da sua modernização militar e projeção econômica predatória. Já o segundo documento, intitulado *Perspectiva da ASEAN no Indo-Pacífico*, expressou o apelo da Associação dos Países do Sudeste Asiático (ASEAN) para que o Indo-Pacífico fosse uma região de diálogo, cooperação e desenvolvimento, não de confronto (HE; FENG, 2020).

Inobstante, o governo dos Estados Unidos renomeou seu Comando Conjunto das Forças Armadas do Pacífico, sediado no Havaí, como Comando Indo-Pacífico (ANWAR, 2020). É controverso o quanto a própria grande estratégia dos Estados Unidos expressa objetivos ofensivos e revisionistas no sistema internacional contemporâneo. Entretanto, é certo que o crescimento econômico da China e a transformação da Ásia Pacífico na região mais dinâmica do mundo têm despertado reações em Washington, as quais exacerbam uma rivalidade sino-estadunidense que torna mais insegura e instável a ordem internacional

contemporânea. Por sua vez, a China adota conduta que, por um lado, procura evitar ou adiar a rivalidade e a disputa hegemônica com os Estados Unidos, mas, por outro lado, reafirma suas iniciativas bilaterais e multilaterais, regional e globalmente, reiterando que não se deixará coagir pelos Estados Unidos. Objetivamente, portanto, a deterioração das relações entre os dois países configura uma rivalidade com implicações para todos os outros países (ROSSITER; CANNON, 2020).

Como destaca Serbin (2021), esta rivalidade se expressa também na disputa de narrativas, pois o conceito Indo-Pacífico traduz a abordagem de quatro países - Japão, Índia, Estados Unidos e Austrália - e alguns de seus aliados - como a França e a Grã-Bretanha. Embora não rejeitado, o significado do conceito é reformulado e adaptado pelos estados membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Mas a própria noção de Indo-Pacífico como uma realidade geopolítica é rejeitada pela China e, de forma mais ambígua, pela Rússia. Os dois países preferem, respectivamente, utilizar os termos Ásia-Pacífico e Eurásia para se referir aos seus entornos geopolíticos mais importantes. A escolha do termo pelos Estados Unidos e alguns dos seus aliados reage, ainda segundo Serbin (2021), a três realidades emergentes: i) a projeção crescente da China na região; ii) a ascensão econômica da Índia; e iii) a consolidação da ASEAN como um mecanismo regional que promove o multilateralismo e a estabilidade regionais.

Neste texto, nosso objetivo é analisar como esta emergente rivalidade entre Estados Unidos e China se manifesta e quais são as suas implicações regionais e sistêmicas. Do lado de Washington, a projeção se dá via bases e operações militares, além de iniciativas diplomático-comerciais, como Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD) e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), principalmente. Do lado de Pequim, suas ações na região têm passado pela Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), a Parceria Regional Abrangente (RCEP), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e, sobretudo, a Nova Rota da Seda (BRI). Nossa prioridade é analisar as iniciativas chinesas e compará-las com a projeção de poder estadunidense na região que Washington caracteriza como sendo o Indo-Pacífico. A hipótese do trabalho é que a projeção de poder atualmente realizada pelos Estados Unidos (um tipo de containment) é impotente para conter a China e detrimental para a segurança e o desenvolvimento da humanidade.

O restante do capítulo está dividido em três partes. A próxima seção analisa os aspectos econômicos e logísticos. Em seguida, uma seção discute os aspectos diplomáticos bilaterais e multilaterais. Finalmente, os aspectos militares e securitários serão analisados em uma seção específica. O capítulo pretende lançar luz sobre as contradições sistêmicas e os possíveis elementos a configurar o novo ordenamento de poder no mundo.

Aspectos econômicos e logísticos

Os Estados Unidos lideraram a economia mundial ao longo de todo o século XX. Às vésperas da Primeira Guerra (1913), a economia estadunidense tinha um Produto Interno Bruto (PIB) de US \$517,3 bilhões, mais do que o dobro da soma da segunda (Alemanha) e da terceira (Reino Unido) maiores economias (US \$461,9 bilhões). Em 1950, o PIB dos Estados Unidos (US \$1.455,9 trilhão) era superior ao de toda a Europa Ocidental (US \$1.396.0 trilhão).³ A enorme superioridade econômica correspondia à liderança política e superioridade militar, com os Estados Unidos promovendo a reconstrução de países (Plano Marshall), liderando organizações internacionais, financiando o desenvolvimento, dominando os meios de pagamento e reserva (dólar).

A modernização econômica chinesa e o desenvolvimento social do país desde 1978 mudaram em poucas décadas a realidade global. Quando Washington reatou relações diplomáticas com uma China ainda predominantemente rural na década de 1970, ou mesmo quando a China se transformou numa ‘fábrica do mundo’ de produtos de baixo valor agregado nos anos 1990, não esperava uma aguda competição em setores estratégicos a partir da segunda década do século XXI. Segundo o FMI, em 2021 o PIB da China (US \$26,6 trilhões) já correspondia a 117% do PIB dos Estados Unidos (US \$22,6 trilhões).⁴ O ritmo acelerado de crescimento fez a China se tornar o maior parceiro comercial de 130 países do mundo em 2018, ante 58 que continuam tendo os Estados Unidos como primeiro parceiro comercial, uma inversão drástica em relação à 2001, quando a relação era de 32 e 160 países, respectivamente. Entre as dez maiores economias do mundo, apenas a França, o Reino Unido, o México e o Canadá ainda comercializam mais com os Estados Unidos do que com a China em 2021. Dessa forma, o

efeito gravitacional crescente da economia asiática torna cada vez mais dispendioso aceitar os termos da rivalidade e “optar” por Washington.

Em paralelo, o protagonismo tecnológico chinês tem sido evidenciado pelo avanço do país no ranking global de complexidade econômica (da 46^a para 18^a posição entre 1995 e 2018) e pelo conteúdo das exportações da China.⁵ O peso crescente de produtos e serviços de maior valor agregado na pauta exportadora chinesa se reflete também no déficit crescente dos Estados Unidos no comércio bilateral. Em 1985, o comércio sino-estadunidense era inexpressivo e equilibrado, com os Estados Unidos exportando US \$3,855 bilhões e importando US \$3,861 bilhões. Em 2005, apenas vinte anos mais tarde, o superávit chinês passou de 202 bilhões de dólares, chegando a US \$315,1 bilhões em 2012 e a US \$418,2 bilhões em 2018.⁶ Déficits crescentes e conteúdo tecnológico pendendo cada vez mais a favor dos exportadores chineses foram duas das justificativas utilizadas pelo governo Trump para a chamada “Guerra Comercial”, desencadeada por Trump desde 2016, mantida até agora na gestão Biden.

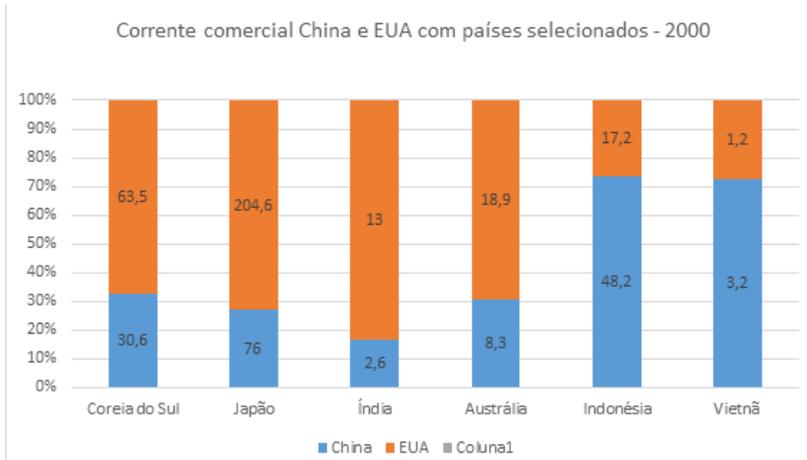
A resposta chinesa à “guerra comercial” se deu por meio de programas ambiciosos, como o Going Global, o Made in China 2025 e o China Standards 2035.⁷ Na lista das 500 maiores corporações de atuação global elaborada pela revista Forbes, em 2021 havia 133 empresas chinesas e 121 estadunidenses, sendo que em 2005 eram apenas 18 chinesas e 176 estadunidenses.⁸ Três quartos das 133 corporações globais chinesas são estatais, atuam em setores chaves da economia e atuam sob a coordenação da State Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC), um órgão criado em 2008 durante o governo Hu Jintao.⁹ Ou seja, tais corporações não buscam apenas metas de produção, inovação e market share, tampouco retorno imediato para acionistas, mas focam em objetivos de longo prazo, tais como segurança no suprimento de insumos (energia, matérias primas e alimentos), inovação e projeção global.

Dado o fracasso do governo Trump em reduzir o déficit comercial e constranger o desenvolvimento chinês, Biden lançou em 2021 um plano com foco mais positivo (American Jobs Plan), visando a alocar US\$ 2,3 trilhões para renovar a infraestrutura física e social dos Estados Unidos. Entretanto, ao fazê-lo replicou a linguagem de Trump, colocando tensão adicional nas relações entre os dois países. Biden

também instou o Grupo dos Sete (G7) a impulsionar projetos de infraestrutura em países de renda média e baixa para tentar conter a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI). O Japão, por exemplo, tem se articulado aos Estados Unidos para definir diretrizes para financiar o desenvolvimento, sobretudo de infraestrutura, incluindo 5G sem fio e energia limpa, como um contrapeso para a BRI da China.¹⁰ Aliás, embora ainda modesto, em 2020, o Japão forneceu, através do Banco do Japão para Cooperação Internacional, o maior financiamento para investimentos de todos os tempos, US \$37 bilhões, um aumento de 90% em relação ao ano anterior.

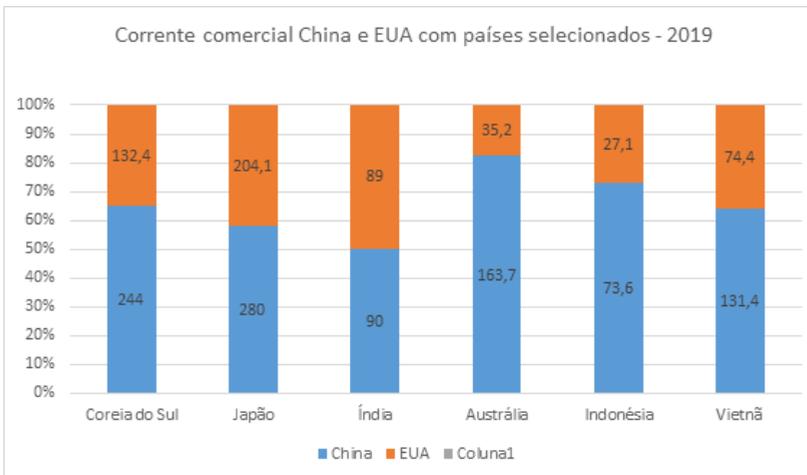
Além dos projetos econômicos dos Estados Unidos e de seus aliados na bacia do Índico e na costa asiática do Pacífico ainda não terem se materializado, a China já é o maior parceiro comercial dos principais países da região. Vejamos os dados (Gráficos 1 e 2) tomando como recorte um período de quase duas décadas (2000-2019): considerando seis importantes países selecionados (Coreia do Sul, Japão, Índia, Austrália, Indonésia e Vietnã), em 2000, os Estados Unidos eram o maior parceiro de quatro deles. Em 2019, a China é o maior parceiro de todos estes países. O comércio estadunidense com seu principal aliado regional, o Japão, encontra-se estagnado durante todo este período. A China está com um comércio 4,6 vezes maior com a Austrália do que seu aliado anglo-saxão. Mesmo com a Índia, cujas relações com Pequim são problemáticas, a balança de comércio passou a pender a favor do país oriental, sendo que em 2000 a corrente indo-estadunidense era 5 vezes maior que a indo-chinesa.¹¹ Conforme se pode observar nos gráficos 1 e 2, o efeito gravitacional geoeconômico chinês deve se acentuar, se entrelaçando à influência geopolítica, inclusive sobre os aliados de Washington. Assim, o custo decisório de aderir à agenda estadunidense se amplia proporcionalmente ao grau de interação com a economia chinesa.

Gráfico 1



Fonte: Elaboração dos autores, com dados disponíveis em <https://oec.world/en>.

Gráfico 2



Fonte: Elaboração dos autores, com dados disponíveis em <https://oec.world/en>.

No caso da ASEAN, o comércio com a China cresceu 85 vezes nas últimas três décadas e, em 2020, o bloco como um todo tornou-se o maior parceiro comercial de Pequim. O investimento mútuo entre a China e a ASEAN ultrapassou US \$310 bilhões de dólares em junho de 2021, enquanto a receita de negócios das empresas chinesas com contratos de projeto nos países da ASEAN se aproximou de US \$350 bilhões de dólares.¹²

Ademais, as declarações e as limitadas iniciativas econômicas dos Estados Unidos na região do Indo-Pacífico contrastam com a escala dos projetos e parcerias chinesas já em andamento no âmbito da BRI. São seis corredores terrestres e um marítimo, sendo três centrais para essa região: o Corredor Econômico China-Península Indochinesa (CICPEC), o Corredor Econômico Bangladesh-China-Índia-Mianmar (BCIMEC) e o Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC). A título de exemplificação, cabe detalhar o caso do CECP, proposto em abril de 2015. Atualmente conta com 23 projetos de energia, 07 de infraestrutura de transportes, 02 de infraestrutura de comunicação, 08 projetos relacionados ao Porto de Gwadar (incluindo vias expressas, hospital, aeroporto, zona franca e escola profissionalizante) e 09 zonas econômicas especiais, entre outros projetos, coordenado por um Comitê de Cooperação Conjunta de nível ministerial para o Planejamento de Longo Prazo do CPEC e operacionalizado por sete grupos de trabalho conjuntos. São já mais de US \$ 46 bilhões acordados ao longo de mais de três mil km em duas rotas principais, distribuídos na rota ocidental, passando por Zhob, Quetta e Kalat, e na rota oriental, via Multan, Faisalabad, Pindi Bhattian e Rawalpindi.¹³ Não obstante as dificuldades, o CECP é um grande teste para Pequim, pois se trata de inaugurar outro ciclo num país atravessado por problemas políticos e econômicos como o Paquistão.

E, deve-se ressaltar, o governo chinês concebe o CECP - com o Porto de Gwadar localizado em posição estratégica - como crucial para a conexão com os mercados da Europa e do Oriente Médio sem depender do Estreito de Malaca. Mesmo com alguns projetos atrasados, estima-se que a China economizaria cerca de US \$ 71 bilhões com esse acesso logístico, pois poderia reduzir cerca de US \$ 1450 em cada contêiner negociado do Oriente Médio e US \$ 1350 com a Europa, além de reduzir o tempo de viagem em cerca de 21 dias e cerca de 11.000 a 13.000 quilômetros de Kashgar (Oeste da China) para países de destino

no Oriente Médio e Europa (ALAM; LI; BAIG, 2019).

Um aspecto econômico importante das disputas em torno do conceito de Indo-Pacífico diz respeito às relações da Índia com a China e com os Estados Unidos. Em 2000, o mercado estadunidense absorvia 20,8% das exportações da Índia, enquanto o mercado chinês representava apenas 1,9%. Também em 2000, 7,5% das importações indianas eram provenientes dos Estados Unidos e 3,6% da China. Em 2019, a China já absorvia 5,2% das exportações indianas e provia 15,3% das importações, enquanto os Estados Unidos absorviam 16,8% das exportações e proviam 7,1% das importações indianas. Em perspectiva, os dados econômicos indicam que, até aqui, o Indo-Pacífico está longe de configurar um espaço geoeconômico que exclua, substitua ou contenha a China de alguma forma. Ao contrário, se amplia o efeito gravitacional geoeconômico chinês sobre a Índia e a região. Resta ver se no plano das relações diplomáticas e de segurança o conceito apresenta uma conexão mais forte com a realidade.

Aspectos diplomáticos: multi e bilaterais

A construção conceitual do Indo-Pacífico não depende apenas das relações econômicas ou mesmo da eventual (e não confirmada até aqui) posição da China como uma competidora e rival econômica, não apenas dos Estados Unidos, mas dos vários países da vasta região imaginada em Washington. A viabilidade estratégica do conceito dependerá ainda da capacidade de Washington prover um arranjo institucional e mecanismos de integração associados à região (HE; FENG, 2020). Segundo argumenta Scobell (2020), a rivalidade com a China foi se tornando prioritária à medida que “coalizões pró-cooperação nos EUA e na China se fragmentaram e foram suplantadas por coalizões pró-confronto” a partir da década de 2010. De fato, as divisões políticas entre as frações de classe, burocracias, grupos econômicos e partidos em Washington tornaram crescentemente difícil desde 2008 que qualquer estratégia coerente fosse implementada. Mesmo o giro da política externa estadunidense para a Ásia e a contenção da China desde o governo Obama estiveram longe de contar com apoio coerente dos diversos atores que influenciam a política externa norte-americana.

A Parceria Trans-Pacífico (TPP), por exemplo, proposta em 2016, foi logo sabotada quando Trump assumiu o governo em 2017. Tratava-se de um amplo acordo comercial que envolveria Austrália, Nova Zelândia, Brunei, Japão, Malásia, Vietnã, Cingapura, Canadá, México, Peru, Chile e os Estados Unidos. Sem Washington, os demais países assinaram em 2018 um Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Trans-Pacífica (CPTPP). Isso revela as dificuldades do governo estadunidense de liderar os países da região e promover o desenvolvimento e a integração regionais, como opção à projeção chinesa.

No âmbito regional, a China tem liderado diversas iniciativas bilaterais e multilaterais para o desenvolvimento e a integração regional. Se a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) era percebida como um cerco à China no contexto da Guerra Fria, já em 1991 Pequim buscou o diálogo e, em 1996, a China se tornou parceira comercial e promoveu a cooperação técnica com os países da ASEAN. Com a crise financeira que atingiu a Ásia em 1997, ao não desvalorizar sua moeda internacional, a China aumentou sua confiança e promoveu a primeira cúpula informal ASEAN-China. Em 2003, a China aderiu ao Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático e, em 2012, a China estabeleceu sua Missão Permanente na ASEAN. Em 2020, fruto dessa aproximação diplomática e aprofundamento dos laços econômicos regionais, Pequim liderou a criação da Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP), a maior área de livre comércio do mundo. A RCEP é, pois, oriunda da antiga ASEAN+6, composta pelos dez países da Associação mais China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e Índia (que não aderiu à RCEP). Mesmo sem a economia indiana, os membros da Parceria somam quase um terço da população mundial e 29% do PIB global, facilitando o comércio pela eliminação de tarifas e inclusão de dispositivos sobre propriedade intelectual, telecomunicações, serviços financeiros, comércio eletrônico e serviços profissionais.

Serbin (2021) chama a atenção para o papel da ASEAN como centro de equilíbrio e gravidade na rivalidade sino-estadunidense. A própria narrativa sobre o Indo-Pacífico expressa no documento ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, adotado na 34ª Cúpula da entidade regional em 2019, destaca os termos “inclusividade” e “centralidade ASEAN”, tentando evitar alinhamento ou exclusão em relação aos Estados Unidos e China.¹⁴ Ou seja, o bloco regional defende o papel do órgão

e de seus membros, inclusive da arquitetura de segurança regional. Neste sentido, a ASEAN tem sido refratária ao discurso promovido pelos membros do QUAD contra a China. Seus vários mecanismos regionais como a Cúpula do Leste Asiático (EAS), o Fórum Regional da ASEAN (ARF) e o Encontro de Ministros da Defesa da ASEAN Plus incluem os Estados Unidos e a China e cumprem papel chave como fóruns multilaterais para fomentar o diálogo sobre segurança e a cooperação na região Ásia-Pacífico (ANWAR, 2020). A viagem da vice-presidente Kamala Harris a Cingapura e ao Vietnã em agosto de 2021 resultou uma vez mais na baixa adesão aos objetivos anti-chineses dos Estados Unidos junto à ASEAN.¹⁵

Outra dimensão crucial da resposta diplomática chinesa tem se dado por meio dos bancos multilaterais e outros mecanismos de financiamento do desenvolvimento e da integração regional. Primeiro, a China possui dois dos principais bancos nacionais de desenvolvimento que financiam projetos no exterior, o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e o Banco de Exportação e Importação da China (Exim Bank). De 2008 a 2019, foram financiados quase 900 projetos por estes dois bancos chineses, totalizando US \$462 bilhões, quase o mesmo volume de recursos mobilizados pelo Banco Mundial, que no mesmo período financiou US \$467 bilhões. Este financiamento está distribuído globalmente, sendo a Ásia responsável por US \$164,3, concentrados, pela ordem, no Paquistão, Irã, Indonésia, Turcomenistão, Bangladesh e Filipinas.¹⁶

Segundo, desde 2013 a China liderou a criação de um banco multilateral de desenvolvimento com foco na região. O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) foi fundado com US \$100 bilhões de subscrições de capital, o quarto maior do mundo. Prioritariamente voltado ao financiamento de infraestrutura, mas com áreas corporativas fortes para a proteção ambiental e social, em 2021 o AIIB já contava com 103 membros aprovados em todo o mundo (45 regionais, 38 não regionais e 20 em potencial), sendo a Índia o segundo maior acionista.¹⁷ Estados Unidos e Japão não são membros do AIIB.

Portanto, a implementação da Nova Rota da Seda (BRI) depende tanto dos mecanismos nacionais e multilaterais de financiamento quanto da ação diplomática bilateral e multilateral em escala regional e, crescentemente, global (LIU et al, 2020). A realização bianual de

um fórum multilateral como o Belt and Road Forum (2017, 2019), por exemplo, tem mobilizado chefes de estado e representantes de organismos internacionais. O fórum tem propiciado uma concertação ampla, envolvendo, no início de 2020, 138 países e 29 organizações internacionais. De 2013 a meados de 2020, o investimento da BRI havia alcançado cerca de US \$755 bilhões nos países participantes, principalmente em energia e transportes (39% e 25%, respectivamente). Em termos regionais, o investimento realizado distribuiu-se em 27% no Leste da Ásia, 22% na Ásia Ocidental, 21% na África Subsaariana e 14% no mundo Árabe e Oriente Médio. Tais projetos têm sido financiados por um leque amplo de instituições, tais multilaterais, como Silk Road Fund, China Development Bank, China Exim Bank, Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB; bancos comerciais chineses, como o Banco Industrial e Comercial da China (ICBC), Banco de Construção da China ou Banco Agrícola da China, principalmente.¹⁸

Como destaca Liu (2020), a China vem calibrando e moderando sua assertividade na região como forma (até aqui eficiente) de reduzir o alcance anti-chinês da estratégia do Indo-Pacífico. Zhang (2019) sustenta que Pequim mantém certa indiferença em relação à construção estratégica do Indo-Pacífico por parte dos Estados Unidos. Segundo o autor, Pequim tem sido mais cautelosa na relação com os vizinhos em territórios disputados do Mar da China Meridional. Por exemplo, ao invés de tentar persuadir a ASEAN a negar apoio ao conceito de Indo-Pacífico, o governo chinês aposta na complexa arquitetura diplomática regional, sobretudo fortalecendo instituições amplas como o CPTPP, a RCEP e a APEC, de modo a evitar que o conceito de Indo-Pacífico seja utilizado como instrumento de exclusão diplomática contra si.

Cabe matizar essa posição, por um lado, porque os Estados Unidos seguem inflamando seus aliados e parceiros no confronto com Pequim no Mar do Sul da China e, por outro, porque o governo chinês tem aumentado a presença na região - inclusive com uma nova exigência legal de 2021 exigindo que embarcações estrangeiras forneçam informações detalhadas às autoridades para salvaguardar a segurança nacional contra as ameaças representadas pelos Estados Unidos e seus aliados.¹⁹ Por ora, ainda que incidentes diplomáticos e divisões políticas internas continuem ocorrendo, como exemplifica o caso recente entre Japão e Taiwan, a diplomacia tem prevalecido sobre o conflito arma-

do.²⁰ Sabe-se, contudo, que uma deterioração adicional das relações políticas e militares entre Estados Unidos e China, no contexto de alguma crise regional, pode alterar os cálculos e as opções dos países do Índico e do Pacífico.

Aspectos militares: Estados Unidos e China na região

Antes de analisarmos as implicações militares da atual estratégia do governo estadunidense para o Indo-Pacífico, deve-se mencionar que há uma histórica política de contenção dos países da Eurásia que desafiaram a hegemonia norte-americana, a URSS durante a Guerra Fria e a China desde o começo do século XXI. Como indica o livro *Regional Responses to US-China Competition in the Indo-Pacific* da Rand Corporation, o conceito se articula diretamente com a estratégia para lidar com o que Washington considera seu principal competidor estratégico, a China.

Nesse sentido, Washington tem reposicionado forças na região, ainda preponderantemente distribuídas no Nordeste da Ásia e em seus territórios nacionais no Pacífico. O Comando Indo-Pacífico dos Estados Unidos (INDOPACOM) emprega aproximadamente 375.000 militares e civis e conta com mais de 2.400 aeronaves e 200 embarcações (USINDOPACOM, 2021). Desde o período da *rebalance policy* de Obama, a região é base de 60% – um acréscimo de 10% – de todo o poder naval estadunidense (O'HANLON, 2020). O projeto de reativação da Primeira Frota dos Estados Unidos seria uma maneira de ampliar a presença estadunidense no Oceano Índico e dar suporte à sobrecarregada Sétima Frota, baseada no Japão.²¹ A Primeira Frota abrangeria as principais rotas comerciais e estratégicas – desde o Mar do Sul da China, o Estreito de Malaca até o Canal de Suez – sinalizando que Washington busca alterar de forma revisionista o balanço de forças na região (YUMIN, 2021).

A Estratégia de Defesa Nacional de 2018 do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) sublinha a importância de trabalhar com aliados e parceiros regionais, com destaque para a Índia e o Japão.

No caso da Índia, contudo, o próprio documento afirma que o governo

estadunidense deve moderar as expectativas sobre o engajamento indiano contra a China. No plano global, a rivalidade sino-estadunidense é crucial. No plano regional, as relações sino-indianas são decisivas. Mesmo percebendo a China como seu concorrente de longo prazo mais significativo, Nova Delhi não tem grandes disposições para sustentar confrontos com Pequim - especialmente fora da região do Oceano Índico (BLANK, 2021). Atualmente, a Índia conta com mais de duas mil aeronaves e 180 navios e possui o terceiro maior gasto em defesa no mundo e o segundo maior na Ásia (US \$64,1 bilhões em 2020), ficando atrás apenas da China. O país tem buscado a modernização de suas forças armadas (especialmente da marinha). Além do projeto “Make in India”, que busca fortalecer a base industrial de defesa, o país tem focado em capacidades espaciais, cibernéticas e de operações especiais. Entretanto, o balanço de forças nucleares e convencionais (incluindo mísseis) entre Índia e China indica claramente a desproporção em favor da última (IISS, 2021).

Entretanto, para além dos meios militares, é preciso levar em conta os fins políticos e os condicionantes do emprego eventual da força. Por um lado, o governo Modi declara seu apoio à estratégia de contenção dos Estados Unidos. Por outro lado, entretanto, a Índia não tem tradição de alinhamento que não esteja amparado em cálculos de custo-benefício para a sua segurança e desenvolvimento. Neste sentido, os custos de confrontar simultaneamente o Paquistão e a China (e, eventualmente, a Rússia) são muito desproporcionais em relação aos benefícios que poderiam advir. Dificilmente as concessões econômicas e a ajuda militar justificariam a Índia adotar uma posição de alinhamento exclusivo com os Estados Unidos, passando, por exemplo, a interditar a cooperação na Organização para a Cooperação de Xangai, da qual faz parte desde 2017. Ou, na mesma linha, no AIIB e em todo o processo de integração da Eurásia e da Bacia do Pacífico, sob coordenação da RCEP.

Como destaca Serbin (2020), Nova Delhi precisa se equilibrar entre a projeção da China através do colar de pérolas (string of pearls) e do CECP (e, com efeito, sobre a reivindicação na Caxemira), mas também do virtuoso comércio bilateral. Entre sua histórica relação com a Rússia (seu principal fornecedor de armas) e sua crescente conexão com o chamado QUAD. Entre os Estados Unidos (que legitimou seu programa nuclear) pressionando pela consolidação da estratégia Indo-Pacífico e uma Rússia que reativou seus laços com Nova Delhi

para equilibrar seu relacionamento com a China, inclusive trabalhando para incluir o país na UEE. Se, por um lado, a Índia participa das iniciativas lideradas pela China (OCX, AIIB e o corredor BCIM), por outro, Nova Deli desenvolve suas próprias iniciativas, tais como sua projeção no Sudeste Asiático através da ASEAN. Assim, a aproximação estratégico-nuclear com os Estados Unidos e as concertações securitárias regionais (Quadrilateral Security Dialogue, grupo IO-5, Indian Ocean Naval Symposium, Indian Ocean Rim Association) parecem estar mais a serviço da transformação da própria Índia em uma grande potência do que em servir de parceiro júnior dos Estados Unidos em uma coalizão anti-chinesa no Indo-Pacífico.

No caso do Japão, em diversos encontros com autoridades estadunidenses, os líderes japoneses reiteram a importância de fortalecer a presença do país anglo-saxão na região através do projeto Indo-Pacífico Livre e Aberto (Free and Open Indo-Pacific - FOIP).²² A projeção militar de Washington se estende por todo entorno da Eurásia, desde o Japão, passando por Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Guam, Tailândia, Diego Garcia, até a Etiópia e posições-chave no Golfo Pérsico (no Catar, no Bahrein e no Kuwait). As capacidades japonesas e, em menor escala, australianas, são os recursos adicionais mais robustos e confiáveis que os Estados Unidos têm para implementar a sua política de contenção da China.

Atualmente, o Japão possui o terceiro maior gasto em defesa na região, somando US \$49,7 bilhões (10,8% do total da região) em 2020. O país possui uma base industrial de defesa moderna e desenvolvida e tem investido na expansão de tecnologias endógenas nos últimos anos, principalmente em capacidades antimísseis (balísticos e de cruzeiro), guerra antissubmarino, aeronaves de patrulha marítima e no desenvolvimento do caça F-X. O Japão conta com 247 mil militares na ativa, sendo divididos, fundamentalmente, na Força Terrestre de Autodefesa, na Força Aérea de Autodefesa (mais de 700 aeronaves), na Força Marítima de Autodefesa (mais de 248 navios de guerra e 340 aeronaves) e na Guarda Costeira (IISS, 2021).

Os objetivos declarados do Japão para a região incluem a melhoria da cooperação para a proteção de fontes marinhas, infraestrutura de qualidade, segurança marítima (aplicação da lei marítima), redução do risco de desastres, e a capacitação de funcionários do governo nas

Ilhas Marshall, Micronésia, Palau, Filipinas e Sri Lanka. Além disso, Tóquio justifica sua atual postura de defesa pela necessidade de proteger investimentos na região, por exemplo, cerca de US \$10 bilhões no setor de energia do Vietnã e da Indonésia e volumes significativos no cabo submarino de fibra óptica Japão-Guam-Austrália. Conforme o Defense White Paper de 2021 do Ministério da Defesa do Japão, o Tratado de Cooperação Mútua e Segurança assinado com os Estados Unidos em 1951 continua constituindo o fundamento da política de defesa japonesa, o que se expressa na adesão à iniciativa FOIP. Como destaca Koga (2020), o Japão também se ressentido porque o PIB do japonês é ofuscado pelo crescimento chinês. Ainda existem rivalidades territoriais entre os dois países, como nas ilhas Senkaku e, sobretudo, Coreia do Norte e a Taiwan representam potenciais de crise no entorno regional japonês. É nítido que o Japão mostrou vontade política de se engajar na estratégia estadunidense norteadada pelo conceito de Indo-Pacífico. Resta a dúvida se, diante da realidade econômica com crescente sinergia entre as economias japonesa e chinesa, em contraste com um eventual conflito entre Estados Unidos e China, as expectativas mútuas em torno da aliança nipo-americana se manterão.

Por ora, Pequim parece trabalhar com a hipótese de que as capacidades militares dos Estados Unidos no Indo-Pacífico, aumentadas pela aliança com os demais países do QUAD, constituem sua principal fonte de ameaça e insegurança. No âmbito da defesa e segurança, Pequim tem buscado a capacitação militar e a mudança doutrinária para viabilizar uma estratégia militar de antiacesso e negação de área (Anti-Access/Area Denial - A2/AD). Segundo o Relatório Anual do Departamento de Defesa (DoD) para o Congresso Nacional de 2020 (Military and Security Developments Involving the People's Republic of China), a China tende a enfatizar o uso integrado do poder político, econômico e militar para atingir seus objetivos sem guerrear com grandes potências. O relatório destaca ainda a importância do conflito cibernético e de operações conjuntas em todos os domínios, inclusive inteligência artificial (AI), a utilização do poder econômico para fortalecer vínculos regionais e a garantia da superioridade nuclear.²³

Do ponto de vista de Pequim, a conduta política e militar de Washington é parte decisiva dos desafios securitários que se colocam para a China: desde o apoio a movimentos insurgentes e separatistas (Xinjiang, Tibete, Hong Kong, Taiwan) até o fomento, a partir de

seus aliados, dos litígios no Mar do Sul da China, sobretudo nas ilhas Spratly, passando pelo apoio ao Japão na disputa pelas ilhas Senkaku/Diaoyu, pela presença militar em países como a Coreia do Sul, o Japão, a Tailândia, a Malásia e as Filipinas, além da manutenção de bases militares e forças com grande capacidade ofensiva em Guam e no Havaí.

Em resposta, Pequim começou a estabelecer sua presença no Mar do Sul, principalmente desde 2013, nos territórios reivindicados nas ilhas Spratly. Vale notar que Vietnã, Malásia, Filipinas e inclusive Taiwan, menos noticiado, já haviam construído bases de operações no arquipélago (DOLVEN et al., 2015). Aliás, cabe lembrar que a reivindicação de soberania chinesa sobre as ilhas Paracelso, Prats e Spratly (sob o conceito de “linha de nove-traços”) contava com o apoio dos Estados Unidos nos anos 1940, durante o governo do Kuomintang. Trata-se de uma região com grandes reservas de hidrocarbonetos e recursos pesqueiros, além de ser uma rota crucial do comércio marítimo mundial. Praticamente a metade dos 50 maiores portos do mundo localizam-se no Leste e Sudeste da Ásia, sendo que sete dos 10 maiores portos do mundo ficam na China.²⁴

A modernização naval e a expansão de capacidades defensivas chinesas, entretanto, tendem a continuar relativamente limitadas a uma zona de 400-600 km da costa chinesa (BIDDLE; OELRICH, 2016). Entretanto, zonas chaves de influência estadunidense se encontram nessa zona, como é o caso de Taiwan e das Ilhas Senkaku. Nas próximas décadas, o desenvolvimento dos sistemas A2/AD possibilitaria a criação de uma zona contestada e o eventual bloqueio chinês à ilha, quebrando a projeção de poder que os Estados Unidos mantêm desde os anos 1950 ameaçando diretamente o território chinês, a partir da chamada primeira cadeia de ilhas.

A competição entre Pequim e Washington pode durar décadas. Deve-se, portanto, considerar o possível desenvolvimento tecnológico do arsenal chinês com o tempo, além do esperado crescimento do PIB e, conseqüentemente, dos gastos militares absolutos chineses. Os Planos Quinquenais e o MLP – Plano de Médio a Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia –, a cada 15 anos, indicam essa tendência (BIDDLE; OELRICH, 2016). Pequim tem focado na modernização de sua marinha – como exemplo do lançamento do navio de assalto anfíbio Type 075 –, de sua Força de Foguetes, que conta

com cerca de 200 lançadores de IRBMs (mísseis balísticos de alcance intermediário) e com mísseis balísticos intercontinentais próximos da operacionalização, e de sua Força Aérea, que pode vir a desempenhar papel importante enquanto força de dissuasão nuclear. Isso indica uma futura capacidade de projeção de forças de Pequim para além da primeira cadeia de ilhas, dentro de algumas décadas, ainda assim dependente de fins políticos e prioridades expressas por meio da BRI (IISS, 2021).

Mesmo que atualmente o balanço de forças nucleares e convencionais entre os EUA e China indique uma preponderância estadunidense, a China possui, também, projetos de integração e desenvolvimento regional que projetam infraestruturas de poder. É o caso do assim chamado colar de pérolas (*string of pearls*), caracterizado por um conjunto de projetos de infraestrutura e parcerias securitárias da China com países do Oceano Índico. Mais especificamente, os portos de Colombo e Hambantota, no Sri Lanka; de Gwadar, no Paquistão; de Chittagong, no Bangladesh; de Ilha Madae, em Myanmar; e de Port Victoria, em Seychelles, no entorno estratégico indiano. Aos poucos se configura um colar de pérolas ampliado, envolvendo os diversos portos orientais junto daqueles com presença chinesa no Djibuti, no Quênia e no Sudão, que permitem conexão ao Chifre da África.

Com efeito, é inegável isto que potencializa a influência chinesa sobre uma rota que envolve o Canal de Suez (entre o Oceano Índico e o Mar Mediterrâneo), o estreito Bab el-Mandeb (entre o Mar Vermelho e o Índico), o estreito de Ormuz (entre o Golfo Pérsico e o Índico), e o estreito de Malaca (entre o Índico e o Mar do Sul da China).²⁵ Nessa direção, Pequim tem buscado dar forma multilateral à BRI e engajar ao máximo outros atores importantes na cooperação econômica regional e interregional (LI, 2020). Em termos securitários, por exemplo, o CECP reduziria a vulnerabilidade chinesa a um bloqueio no Estreito de Malaca, vinculando-se ainda aos objetivos chineses de estabilizar a região do norte do subcontinente indiano e da Ásia Central, incluindo a Caxemira, Baluchistão, Xinjiang e Afeganistão.

A Nova Rota da Seda, inicialmente uma iniciativa de natureza geoeconômica, tornou-se também uma agenda geopolítica. A segurança dos interesses chineses e dos países membros do BRI demanda, do ponto de vista de Pequim, ações diplomáticas e a ampliação de capacidades

militares defensivas. Assim, em compasso com a evolução da BRI, há um fortalecimento do papel chinês nas questões de segurança na região, sobretudo em face da projeção dos Estados Unidos e de seus aliados no Indo-Pacífico.

Conclusão

A configuração de poder emergente no mundo passa pelas relações entre Estados Unidos e China. Os Estados Unidos apostam no conceito de Indo-Pacífico para vertebrarem uma estratégia de contenção da China. A questão de fundo, contudo, é se o nexos entre recurso à força e neoliberalismo, perseguido por diferentes governos em Washington desde o fim da Guerra Fria, é um projeto atrativo ou sequer viável para a maioria dos países da própria região “reinventada” como Indo-Pacífico. Até aqui, o chamado QUAD tem sido uma alternativa bastante frágil quando comparada com os mecanismos de desenvolvimento e integração liderados por Pequim, tais como a BRI, a OCX e a RCEP.

Uma possibilidade é Washington substituir a atual estratégia de polarização e contenção baseada no Indo-Pacífico em prol de um arranjo global de governança que priorize a cooperação em torno das questões de desenvolvimento sustentável e segurança coletiva. A outra, cada vez mais difícil, é tentar conter a China por meio de bloqueios econômicos e demonstrações de força militar. Em outras palavras, sem oferecer soluções sistêmicas de longo prazo, tal como fez depois da II Guerra Mundial, Washington tende a perder cada vez mais capacidade hegemônica na medida em que o mundo se volta para as soluções e propostas da China.

Trata-se de uma espécie de ‘metáfora do Afeganistão’. Por um lado, o país representou um ciclo de intervenções militares de vinte anos, guiadas pela visão de uma Guerra Global ao Terror, cujos resultados foram no mínimo erráticos, senão catastróficos. Por outro, a China tem buscado, inclusive sob o novo governo Taliban, engajar o Afeganistão na Nova Rota da Seda, via CECP e OCX, promovendo desenvolvimento e estabilidade. Pequim tem utilizado o desenvolvimento e a integração regional como os mecanismos decisivos para garantir estabilidade e segurança no seu entorno estratégico. Isto fica evidente quando se

observa a maior sinergia na relação ASEAN-China, cujos desdobramentos incluem a criação da RCEP, ou mesmo em contextos de disputas territoriais, como indica o distensionamento sino-filipino no Mar da China Meridional (WEI, 2020). Apesar da projeção de poder militar dos Estados Unidos na região do Indo-Pacífico, sem alternativas de desenvolvimento, Washington tem limitada capacidade para securitizar e rivalizar com a China.

NOTAS

1. Os autores agradecem a Francisco Fabris (UFRGS) pela assistência de pesquisa para a elaboração deste texto.
2. Ver a íntegra do *Indo-Pacific Strategy Report*, disponível em: shorturl.at/rzLMN.
3. Dados baseados em PPP em milhões de dólares internacionais de 1990.
4. Ver relatório disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/weo-report>
5. Ver o Atlas da Complexidade Econômica: <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/231>
6. Ver dados oficiais disponíveis em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>.
7. Os planos são uma continuação, como bem ilustra o China Briefing, disponível em: <https://bit.ly/3jNXUTS>.
8. Disponível em <https://fortune.com/global500/2021/search/>.
9. Ver site oficial da SASAC, disponível em: http://en.sasac.gov.cn/2018/07/17/c_7.htm.
10. Ver notícia da agência Nikkei Asia, disponível em: <https://s.nikkei.com/3DRUisg>.
11. Ver dados do Observatório da Complexidade Econômica, disponível em: <https://oec.world/en>.

12. Ver Xinhua, disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/30/c_1310095612.htm.
13. Para maior detalhamento e acompanhamento das obras, ver <http://cpec.gov.pk/progress-update>.
14. Documento disponível em <https://asean2019.go.th/en/news/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.
15. Ver *Asia Times*, disponível em <https://bit.ly/3BPtzuF>.
16. Ver balanço do *Global Development Policy Center*, disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/>.
17. Ver site oficial, disponível em: <https://www.aiib.org/en/index.html>.
18. Ver relatório BRI, disponível em: <https://bit.ly/3zR8Y8G>.
19. Ver *Asia Times*, disponível em <https://cutt.ly/7WRDCRv>.
20. Ver *Washington Post*, disponível em <https://wapo.st/3tnlCHs>.
21. Ver *Nikkei Asia*, disponível em: <https://cutt.ly/IWUvjHQ>.
22. Ver documento do Ministério das Relações Exteriores do Japão intitulado *Japan's effort for a "Free and Open Indo-Pacific"*, disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/100056243.pdf>.
23. Ver a íntegra do relatório do Departamento de Defesa, disponível em: <https://bit.ly/3h1xqMT>.
24. Ver a relação dos portos disponível em: <https://www.worldshipping.org/top-50-ports>.
25. Ver Pautasso; Nogara; Ribeiro (2020).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alam, Khalid; LI, Xuemei; Baig, Saranjam (2019). "Impact of Transport Cost and Travel Time on Trade under China-Pakistan Economic Corridor (CPEC)". *Journal of Advanced Transportation*, <https://doi.org/10.1155/2019/7178507>

- Anwar, Dewi (2020). “Indonésia e as perspectivas da ASEAN sobre o Indo-Pacífico”. *International Affairs* 96: 1, pp. 111–129.
- Biddle, Stephen; Oelrich, Ivan (2016). “Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Anti Access/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia”, *International Security*, v. 41, n. 1, p. 7–48.
- Blank, Jonah (2021). *Regional Responses to US-China Competition in the Indo-Pacific: India*. RAND Corporation.
- Christensen, Joseph; Tull, Malcolm (2014). *Historical Perspectives of Fisheries Exploitations in the Indo-Pacific*. Springer.
- Demir, Emre (2020). “Competing regional visions: China’s Belt and Road Initiative versus the Indo-Pacific Partnership”, In: Rossiter, Ash; Cannon, Brendon J. [editors]. *Conflict and Cooperation in the Indo-Pacific: New Geopolitical Realities*, Routledge, Pp. 94-114.
- Dolven, Ben et al. (2015). “Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options”. CRS Report prepared for Members and Committees of Congress. *Congressional Research Service* 7-5700, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44072.pdf>.
- He, Kai; Feng, Huiyun (2020). “The institutionalization of the Indo-Pacific: problems and prospects”. *International Affairs* 96: 1, pp. 149–168.
- Japan (2021). “Defense of Japan Annual White Paper”. Tokyo, Ministry of Defense, https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html.
- Koga, Kei. (2020). “Japan’s ‘Indo-Pacific’ question: countering China or shaping a new regional order?” *International Affairs* 96: 1, pp. 49–73.
- Li, Mingjiang (2020). “The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition”. *International Affairs* 96: 1, pp. 169–187.
- Liu, Feng (2020). “The recalibration of Chinese assertiveness: China’s responses to the Indo-Pacific challenge”. *International Affairs* 96: 1, pp. 9-27.
- Liu, Hongsong; Xu, Yue; Fan, Xinzhu (2020). “Development finance with Chinese characteristics: financing the Belt and Road Initiative”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 63 (2), 1-15.

- O’hanlon, Michael (2020). “Evolving the U.S. Base Structure in the Indo-Pacific”. In: HASS, R. et al. [editors]. *The Future of US Policy Towards China: Recommendations for the Biden administration, 2020*, <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/the-future-of-us-policy-toward-china>.
- Rossiter, Ash; Cannon, Brendon J. [editors] (2020). *Conflict and Cooperation in the Indo-Pacific: New Geopolitical Realities*. Routledge.
- Scobell, Andrew (2020). “Constructing a U.S.-China Rivalry in the Indo-Pacific and Beyond”, *Journal of Contemporary China*, DOI: 10.1080/10670564.2020.1766910
- Serbin, Andrés (2021). “El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China”. *Documentos de Trabajo. n.º 45*, Fundación Carolina.
- Serbin, Andrés (2020). “La eclosión de Eurasia y su impacto en América Latina y el Caribe: percepciones e intereses de actores globales y regionales” en Grabendorff, Wolf; Serbin, Andrés (eds) *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*. Icaria Editorial, pp. 317-330.
- Usindopacom (2021). “About USINDOPACOM, 2021”, <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/>.
- Yumin, Hu (2021). “US likely to boost military presence in Indo-Pacific”. *China Daily*, 2021, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202105/15/WS-609f16cea31024ad0babe07c.html>.
- Wei, Ling (2020). “Developmental peace in east Asia and its implications for the Indo-Pacific”. *International Affairs* 96: 1, pp.189–209.
- Zhang, Feng (2019). “China’s Curious Nonchalance Towards the Indo-Pacific”, *Survival*, 61:3, pp. 187-212.

RESUMO

Neste texto, nosso objetivo é analisar como a emergente rivalidade entre Estados Unidos e China se manifesta e quais são as suas implicações regionais e sistêmicas. Do lado de Washington, a projeção se dá via bases e operações militares, além de iniciativas diplomático-comerciais, como Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD) e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), principalmente. Do lado de Pequim,

suas ações na região têm passado pela Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), a Parceria Regional Abrangente (RCEP), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e, sobretudo, a Nova Rota da Seda (BRI). Nossa prioridade é analisar as iniciativas chinesas e compará-las com a projeção de poder estadunidense na região que Washington caracteriza como sendo o Indo-Pacífico. A hipótese do trabalho é que a projeção de poder atualmente realizada pelos Estados Unidos (um tipo de containment) é impotente para conter a China e detrimental para a segurança e o desenvolvimento da humanidade.

O restante do capítulo está dividido em três partes. A próxima seção analisa os aspectos econômicos e logísticos. Em seguida, uma seção discute os aspectos diplomáticos bilaterais e multilaterais. Finalmente, os aspectos militares e securitários serão analisados em uma seção específica. O capítulo pretende lançar luz sobre as contradições sistêmicas e os possíveis elementos a configurar o novo ordenamento de poder no mundo.

RESUMEN

En este texto, nuestro objetivo es analizar cómo se manifiesta la rivalidad emergente entre Estados Unidos y China y cuáles son sus implicancias a nivel tanto regional como sistémico. Por el lado de Washington, la proyección se realiza a través de bases y operaciones militares, además de iniciativas diplomático-comerciales, como el Diálogo Cuadrilátero de Seguridad (QUAD) y la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), principalmente. Por el lado de Beijing, sus acciones en la región han incluido la Organización de Cooperación de Shanghai (OCX), la Alianza Regional Integral (RCEP), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y, sobre todo, la Nueva Ruta de la Seda (BRI). Nuestra prioridad es analizar las iniciativas chinas y compararlas con la proyección del poder estadounidense en la región que Washington caracteriza como el Indo-Pacífico. La hipótesis del trabajo es que la proyección de poder que actualmente lleva a cabo Estados Unidos (un tipo de contención) es impotente para contener a China y perjudicial para la seguridad y el desarrollo de la humanidad.

El resto del capítulo se divide en tres partes. La siguiente sección analiza los aspectos económicos y logísticos. Luego, una sección analiza los aspectos diplomáticos bilaterales y multilaterales. Finalmente, los aspectos militares y de seguridad serán analizados en un apartado específico. El capítulo pretende arrojar luz sobre las contradicciones sistémicas y los posibles elementos que configuran el nuevo orden de poder en el mundo.

ABSTRACT

In this text, our objective is to analyze how the emerging rivalry between the United States and China manifests itself and what are its regional and systemic implications. On the Washington side, the projection takes place via military bases and operations, in addition to diplomatic-commercial initiatives, such as the Quadrilateral Security Dialogue (QUAD) and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), mainly. On the Beijing side, its actions in the region have included the Shanghai Cooperation Organization (SCO), the Comprehensive Regional Partnership (RCEP), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and, above all, the New Silk Road (Belt and Road Initiative-BRI). Our priority is to analyze Chinese initiatives and compare them with the projection of US power in the region that Washington characterizes as the Indo-Pacific. The work's hypothesis is that the projection of power currently carried out by the United States (a type of containment) is powerless to contain China and detrimental to the security and development of humanity.

The remainder of the chapter is divided into three parts. The next section analyzes the economic and logistical aspects. A section then discusses bilateral and multilateral diplomatic aspects. Finally, the military and security aspects will be analyzed in a specific section. The chapter intends to highlight on the systemic contradictions and the possible elements that configure the new order of power in the world.



The Indo-Pacific's Identity Crisis: Theatre of Military or Economic Action?

Hari Seshasayee

Introduction

After a hiatus of about 300 years, the world's center of gravity is pivoting back to Asia. India and China, which had a combined 46% share of global gross domestic product (GDP) in 1700, are slowly reclaiming their former positions; today, both countries account for about 27% of world GDP measured by purchasing power parity (PPP), and are expected to constitute 33% of global GDP by 2050 (PwC, 2015).¹ The underlying reasons for Asia's economic decline and subsequent resurgence are well-documented. The region has always been home to a majority of the world's population and economic activity (see Chart 1 below). Two thousand years ago, Asia accounted for roughly three-fourths of the world's population as well as global GDP; but the region saw a massive transfer of resources as a result of European colonization, taking its share of global GDP from 62% in the year 1700 to only 19% by 1950 (Angus Maddison, 2010).

This transfer of power and economic activity from West to East has been led, unequivocally, by one country in the 21st century – China. Already, International Monetary Fund (IMF) data indicates that the Chinese economy accounts for a larger share (18.72%) of world GDP, based on PPP, than the United States (15.86%). India is not too far behind, currently accounting for 7.04% of global GDP. Future estimates paint an even more promising picture. Analyses by numerous different entities, including the Asian Development Bank, PwC, Carnegie Endowment and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), expect India to overtake the US economy between 2040 and 2050.

Chart 1: India, China & Asia's share of global GDP (in %), from year 1 to 2050



This reordering of global power over a span of 300 years has had profound geoeconomic and geopolitical consequences. The world is far more economically integrated with Asia today. Over the past half-century, China has positioned itself to become the world's largest trader and fast-becoming the dominant investor and lender globally, but especially so in Africa, Latin America and South East Asia. Additionally, global supply chains have been re-wired to Asia, making the region an indispensable partner for manufactured goods.

The evolution of the Indo-Pacific arena and the need for the Quad

The shift of economic wealth and geopolitical power from West to East is not evenly distributed within Asia; it is presently tilted heavily in favour of China.

In economic terms, perhaps nothing else illustrates the world's integration and dependence with China than the following data point: in 2020, roughly three-fourths of the world trades more with China than it does with the US (The Economist, 2020). While the US remains the foremost military power in the world today, China is quickly overtaking the US as the world's dominant economic power.

The massive economic and geopolitical gap between India and China, which has resulted in an imbalance of power within Asia, is key to understanding why the Indo-Pacific is now at center stage.

Although the Indian economy remains significant on the global stage, it is an economic lightweight compared to China. This is owed to a number of reasons, including but not limited to:

1. India's rather late economic liberalization: China under Deng Xiaoping opened its economy in 1978 by re-organizing its agricultural sector, permitting foreign investment and liberalizing economic regulations. India opened up only in 1991 with a slew of similar measures, including the reduction of tariffs and taxes, deregulation of markets and opening up to foreign investors, effecting ending the 'License Raj' period. This 13-year gap is even more significant in light of the third wave of globalization that began in 1980 (Collier, 2002), which gave China a significant advantage over India. As a recent article in Foreign Affairs notes, "by the mid-1970s, China had a safe homeland and access to foreign markets and capital—and the timing was perfect. World trade surged sixfold from 1970 to 2007. China rode the momentum of globalization and became the workshop of the world (Beckley et al, 2021)."

2. The demographic divide: Although it may not seem as straightforward when looking at India's and China's population

today (nearly equal in absolute numbers), there is a significant demographic divide. Post-independent India and China started out with almost the same median age, ranging from 22 years in 1950 to 19 years in 1970. However, China's extreme family-planning policies, including free provisions of contraceptives and the one-child policy, is estimated to have averted between 400 to 520 million births between 1970 and 2015 (Goodkind, 2017). Consequently, India's median age today stands at 28.7 years, while China's is far older at 38.4; India thus still has a large working-age population entering the labour force, while China's working-age population is already ageing.

3. Indian democracy's consensus-based model vs China's one-party state: Since its independence in 1947, India has been an electoral democracy, while China has been a one-party state run by the Chinese Communist Party (CCP). India's diversity, with a multi-ethnic, multi-lingual and multi-religious population, has called for a consensus-based model that often results in slower decision-making and a rather labyrinthine process of lawmaking. China's one-party authoritarian rule since 1949 meant quicker decision-making and little time lost in consensus-building. Consequently, India's economic plans take decades to reach fruition, while the CCP can enact quick economic reforms and mandate new initiatives that Chinese industry has little choice but to follow.

China has complemented its growing economic clout with diplomatic maneuvers that give it even more of an edge. These include the Belt and Road Initiative (BRI), inspired by the ancient Silk Route and intended to better connect Asia with Europe and Africa; the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), a multilateral development bank that focuses on improving infrastructure connectivity in Asia; an impressive network of 16 free trade agreements (FTAs), including those with regional blocs like the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), not to mention another 15 more FTAs that are being studied or under negotiation; and bilateral investment agreements with more than 100 countries that cover issues like arbitration, expropriation and repatriation of capital.

Additionally, China has also become a military heavyweight, arguably only second to the US globally. The People's Liberation Army has more than 2 million active personnel, and China currently has the world's largest navy and shipbuilding industry. China's posturing in maritime and territorial disputes, especially in the overlapping claims in the East and South China Seas, and also in the land boundary between India and China, have caused even more concern. In addition to possible military confrontation, the disputes in the South China Sea have an economic dimension: they contain 11 billion barrels of oil, 190 trillion cubic feet of natural gas and are also responsible for US\$3.37 trillion of annual trade (CFR, 2021). India and China have also been facing off in aggressive skirmishes at the India-China land border since May 2020, which leaves the Sino-Indian border dispute hanging in the balance.

This massive gap between India and China has an important geopolitical consequence: it has left a power vacuum in Asia and raised the alarm bells of an increasingly assertive China.

The Indo-Pacific has gradually become the latest arena for global politics; the so-called 'New Cold War' between the US and China is likely to be fought more here than in any other part of the world.

The US-China tensions in the Indo-Pacific are slowly rising to a crescendo. As outlined in the US's National Security Strategy published in December 2017, "China seeks to displace the United States in the Indo-Pacific region, expand the reaches of its state-driven economic model, and reorder the region in its favor." The US Department of Defense's National Defense Strategy 2018 echoes a similar sentiment: "As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future."

China too seems equally concerned about its own position in the Indo-Pacific. China's Ministry of Defense outlined in its White Paper in 2019, "as the world economic and strategic center continues to shift towards the Asia-Pacific, the region has become a focus of major country competition, bringing uncertainties to regional security. The US is strengthening its Asia-Pacific military alliances and reinforcing

military deployment and intervention, adding complexity to regional security.” In fact, China’s White Paper categorically avoids the mention of the ‘Indo-Pacific,’ preferring instead to use the term ‘Asia-Pacific.’

The Quad: A partnership, not an alliance

This imbalance of power in Asia has been filled partially by the US along with its partners, more specifically the Quad, comprising the US, India, Japan and Australia.

Teresita C. Schaffer, a former US ambassador, remarked at a recent online event that “India historically has been allergic to alliances. This [the Quad] is not an alliance.” Having served as a diplomat in India, Pakistan, Bangladesh and Sri Lanka (and also conversant in Hindi, Urdu, Bangla and Sinhala), Schaffer is one the West’s foremost experts on South Asia. She adds that the Quad is a “web or network designed to keep four countries that are all democracies with common interests in close communication.”

Although some have dubbed the Quad as an Asian version of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), such claims remain exaggerated. The Indo-Pacific is a vastly different theatre compared to Europe and the North Atlantic. The Quad’s members, particularly India, also emphatically maintain that the grouping is not a military alliance. Notably, while the US designated Australia and Japan as Major non-NATO allies (MNNA) back in 1987, India is not a MNNA, and seems content being designated solely as a “Major Defence Partner.” Unlike NATO, there is no commitment to the collective security of the Quad’s members.

As the Quad constantly evolves, we may take some cues from the joint statement emanating from the first physical meeting of the member countries on 24 September 2021, notably the assertion to remain “undaunted by coercion” in the Indo Pacific, where “regional security has become ever-more complex.” Although the statement does not explicitly mention China even once, there is plenty of subtext that points to China. The joint statement specifically outlines collaboration on high-technology, cyber security, 5G, regional infrastructure, climate

change, and meeting the challenges of a maritime rules-based order in the East and South China Seas – all issues that China is intrinsically linked to.

Yet, the Quad stops resoundingly short of labeling itself as a grouping intended to contain China. This is not surprising and is unlikely to change in the short term.

The reasoning behind the Quad’s tight-lipped response to being anti-China is straightforward: China is an indispensable economic partner for all the Quad nations. In 2020, China remained the largest trading partner of all four Quad nations (International Trade Center, 2021), and it is also amongst the top investors in these countries. It would be unwise for any of the Quad members to antagonize its most important trading partner, especially one that is an essential part of global value chains.

While it was initially christened as the “Quadrilateral Security Dialogue,” the Quad’s priorities today deal more with economic issues, which may seem even more of a priority in peacetime.

The Quad remains a work-in-progress, and may metamorphose from a security dialogue or a web of partners with common interests to a strategic grouping for economic security in the Indo-Pacific, or perhaps even become the “focal point of anti-China cooperation among the most powerful democracies in the Indo-Pacific (Beckley et al, 2021).” The latter, however, has become a more common narrative used by the mass media, and one that China has taken a sharp and bitter exception to. China’s Foreign Ministry has maintained that the Quad “should abandon the Cold War mentality and ideological bias,” adding that the grouping “will gain no support and will end up nowhere (Economic Times, 2021).”

But there is another, more assertive grouping and military alliance (unlike the Quad) that China may take more exception to: AUKUS, or the Australia–United Kingdom–United States alliance. The 16 September joint statement by the three countries was underscored by the surprise announcement to share nuclear technology in a trilateral effort to develop nuclear-powered submarines for Australia, leveraging the expertise of the US and the UK. Here too, the Indo-Pacific stood

out as the principal theatre of operation, as the leaders resolved to “deepen diplomatic, security, and defense cooperation in the Indo-Pacific region.”

As academics Michael Beckley and Hal Brands note in their recent article, AUKUS “unites the core of the Anglosphere against Beijing,” adding that “counter-China cooperation remains a work in progress, because many countries still rely on trade with Beijing. But these interlocking partnerships could eventually form a noose around Beijing’s neck.”

New Delhi’s view: ‘Indo’ outweighs the ‘Pacific’

India is the only reason the Quad remains a partnership, falling short of becoming a formal, military alliance; the other members of the Quad, US, Japan and Australia, are already military allies.

This is not unusual. India has always been wary of formal military alliances, and for most of its independent history strictly followed a policy of non-alignment – after all, India was one of the founders of the Non-Aligned Movement at the 1955 Bandung Conference.

Today, while India’s non-alignment policy remains mostly intact, it is adapting to the changing realities of a multi-polar world. There remain three chief reasons why India would not be open to a military alliance with the Quad, or any other such grouping in the Indo-Pacific:

- India is unlikely to make any serious military commitments, especially along the lines of the US’s other formal NATO and MNNA, which may call for collective security agreements or military commitments in times of armed conflicts. Such commitments run counter to India’s priorities that are rooted in developmental issues and economic growth, both of which may be impacted negatively in times of armed conflict.
- Another sticking point is Pakistan, a MNNA and a major recipient of US military aid, which has been in constant conflict with India. Any serious altercation between India and Pakistan – two nuclear armed states that have already fought four wars and re-

gularly engage in skirmishes at the India-Pakistan border – would place the US between a rock and a hard place. The Quad is also unlikely to take sides in a possible India-Pakistan conflict, given that it also remains outside of the boundaries of the Indo-Pacific.

- Yet another stumbling block is Russia, which has historically been India’s most important military partner. Even in the five-year period of 2016-2020, Russia remained the largest arms supplier to India, accounting for 49% of total Indian arms imports; in the same time period, the US was only India’s fourth-largest arms supplier, behind Russia, France and Israel (SIPRI, 2020). Russia has always been a thorn in the flesh for the US, and also recently suspended diplomatic ties with NATO, the US’s most significant military alliance. New Delhi would want to ensure that its dealings with the Quad do not negatively impact its military relationship with Russia.

At the end of the day, India’s most pressing security priorities do not lie in the Indo-Pacific. They lie instead on India’s land border with China and Pakistan, and also in the maritime theatre in the Arabian Sea. India’s land borders to the north are of little to no interest to the other Quad members – however, another country in South Asia, Afghanistan, remains of mutual interest, specifically for India and the US.

India’s priorities in the Indo-Pacific are rather different from the other Quad members. The ‘Indo’ in Indo-Pacific refers to the Indian Ocean, which has always been amongst India’s top security and economic priorities. This includes the Arabian Sea and the Bay of Bengal, which are India’s most important sea lines of communication, critical for maritime trade and of paramount importance for the Indian Navy. The other members of the Quad, however, remain more concerned about the Central and Eastern Indo-Pacific, which include the South China Sea and the Pacific Ocean, where China has become more audacious.

As Shivshankar Menon, India’s former foreign secretary and national security adviser, exclaims, “the Indo-Pacific is not the answer to India’s continental security issues, of which there are many, and which are not shared by any of the other members of the Quad (the United States, Australia, and Japan). A free and open Indo-Pacific is a noble goal, but it will not be achieved so long as the different geographies, security

issues, and solutions in the Indian Ocean, the seas near China and the western Pacific are not recognised.”

Although the Quad is not the answer to India's national security issues, it nonetheless remains significant and provides India a joint platform with the US, Australia and Japan to shape (or re-shape) the Indo-Pacific to suit their own interests, all while keeping intact a security dialogue without the drawbacks, or the advantages, of a formal military alliance.

The Quad is also vastly different from AUKUS, a fact that benefits all parties involved. Australia, the UK and US can take full advantage of AUKUS by deepening their military alliance – which would simply not be possible within the Quad, given India's reticence. At the same time, the Quad member countries can continue to engage in naval exercises that are independent of the Quad, without impacting the grouping's functioning.

Despite some reservations, the Quad is of great consequence to India. It can provide a long-term strategy to deter China in the region, especially given that Chinese strategy has been more about economic (rather than security) encirclement. Through the Quad, India can have more impact in shaping the global order and restraining China. At the same time, the Quad keeps the door open for India for close defense cooperation without resorting to a security alliance.

Besides, India's chief national priorities remain developmental and economic in nature, and as Menon notes, the “task of India's foreign policy is to protect and secure India's integrity, citizens, values and assets, and to enable the development and transformation of India into a modern nation in which every Indian can achieve his or her full potential (Shivshankar Menon, 2020).” Menon argues that India has a long way to go, and that the development of a strong, prosperous and modern India precedes that of becoming a great power. In this view, it would certainly benefit the Quad to have a broad, economic agenda. This was at display at the September 24 summit, where technology, supply chains, infrastructure, and free trade remained amongst the top priorities that were discussed.

In the medium to long term, India would benefit most from the Quad if it manages to prioritize economic collaboration over security

issues. Technology transfers, further integration of supply chains, joint infrastructure projects to improve regional connectivity, and potential trade agreements between Quad members (particularly between India-Australia and India-US) would go a long way in securing India's economic and strategic interests.

Already, New Delhi has taken some steps in this direction: a new, Indo-Pacific division was established within India's Ministry of External Affairs (MEA) in April 2019, which 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)." The focus of the MEA's Indo-Pacific division remains primarily economic, and it brings to light India's more pressing economic priorities that don't necessarily concern the Quad, including its dip in manufacturing, especially in the automobile sector, even as logistics within the country and the immediate neighbourhood remains one of the main bottlenecks.

Challenges for the Quad and the Indo-Pacific construct

As the Quad, within the larger context of the Indo-Pacific, attempts to re-order the region to promote a "free, open, rules-based order, rooted in international law and undaunted by coercion, to bolster security and prosperity in the Indo-Pacific and beyond," there remain certain hurdles, all of which have to do with the one country that the grouping claims it is not directly targeting: China. There are also certain structural, or conceptual, issues that constrain the Quad, given its diverse membership and competing interests. Three main bottlenecks currently exist:

1. Lack of joint economic initiatives and consensus: Although the Quad aims to follow through with economic initiatives that exclude China (even if they do not explicitly 'counter' China), it would be unable to do so without a certain level of consensus. India has significant roadblocks with the US that deal with intellectual property, import tariffs, and a host of disagreements in agricultural products, ranging from non-tariff barriers in the

dairy sector (whereby milk products have to be derived from cows “fed a vegetarian diet for its entire life”) to retaliatory tariffs on US walnuts, apples and cashews. Would the Quad members be able to set aside their bilateral differences in order to come up with serious, joint economic initiatives that can truly counter China's ambitious projects such as the BRI, or even developmental initiatives like the AIIB? At least in the short term, this seems unlikely.

2. Indispensable bilateral ties with China: The Quad's members may have more mutual interests than differences within the grouping, but it could be argued that each of them has an equally significant (or perhaps even more significant) bilateral relationship with China than they do with any other country in the group. The stakes are thus uncomfortably high, which is why India's Prime Minister and Foreign Minister have stated that the Quad is not an anti-China grouping, and that issues with China must be resolved bilaterally. Although the naval exercises between the Quad nations precede the summits, the joint statement stays clear of even mentioning any military or naval collaboration – so as to not provoke China. As discussed previously, China remains the largest trading partner for every single Quad member country, and it would be unwise to hamper such deep economic linkages, especially at times of global economic uncertainty with the Covid pandemic.

3. The challenge of institutionalization: It may still be early days for the Quad, but its relevance in the long term will be determined by the grouping's ability to create institutional mechanisms that can help achieve its objectives. Given the geographic distances that separate the four countries, spanning the length and breadth of the earth's geography, it would require considerable effort from all the member countries to institutionalize the most important aspects of the Quad, particularly in terms of economic collaboration. Annual meetings at the level of heads of government are a good start, but these will need to be supplemented by a fully-functional secretariat, regular communication and meetings of companies, educational institutions, think tanks, security agencies, and also increased people-to-people contact – all of which will need to go beyond the existing bilateral ex-

changes between Quad members. The Quad Fellowship, a pilot program that will provide graduate fellowships to 100 students in science, technology, engineering, and mathematics (STEM) is a welcome move, and should be supplemented by more initiatives that promote institutional collaboration.

In addition to the above-mentioned issues, the Quad members continue to grapple with certain questions that are unlikely to find answers anytime soon: most importantly, the Quad is *not* a military alliance, which means that any real military confrontations with China will be dealt with bilaterally, and not as a group. India's present clashes with China at the Sino-Indian border are a case in point, as is Japan's sovereign dispute with China at the Diaoyu/Senkaku Islands in the East China Sea.

The future of the Quad and India's place in it

Despite its challenges, the Quad can become an important force to re-order the geopolitics and geoeconomics of the Indo-Pacific. But to do so, it must undergo one vital transformation:

- Since the Quad is not a military alliance – given India's reluctance and the group's differing priorities in the Indian and Pacific Oceans – this leaves the grouping with one main objective: to counter China's *economic* clout in the Asia-Pacific region. But how is a *security* dialogue supposed to counter China's *economic* influence, be it the BRI initiative, or re-ordering of regional value chains? Would the Quad be able to address these economic issues, and help its member countries (and the larger Indo-Pacific region) decouple, even minimally, from China? All this can only happen if the Quad realigns its objectives to focus on economic, rather than security, issues in the Indo-Pacific. Only then can the group come up with its own mega initiatives that can counter, or at least run parallel, to China's BRI and AIIB. Even this would be a challenging task, and would take at least a decade of economic collaboration. In order to counter China economically, it may also benefit the Quad to expand its membership to include others like Vietnam, South Korea or even France.

Even if the Quad is to refocus its attention on economic issues, this would have little impact unless India changes its decades-old mindset on trade agreements and economic openness. Menon succinctly summarizes India's predicament with regards to its disadvantages in the global trade arena, stating that "India's well-being is affected much more by global factors than is reflected in India's thinking." In light of India's deficiencies with regards to global competitiveness, especially vis-à-vis China, regional trade agreements become even more vital in improving its external profile and becoming more competitive.

The next step would be for India to join mega-trade deals such as the Trans-Pacific Partnership (TPP), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) or the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), all of which it remains reluctant to engage with. As a paper published by the Peterson Institute for International Economics notes, "India could experience huge export gains of more than \$500 billion per year (a 60 percent increase, more than any other country) from joining an expanded TPP (Bergsten, 2015)." It would be a miscalculation on New Delhi's part to be completely absent in both the TPP and RCEP, as it would put Indian exporters at a massive disadvantage against the Chinese and even South East Asian exporters such as Vietnam. For example, Vietnam's total exports surpassed India's in 2020, albeit by a small margin. Companies like Apple and Samsung, as well as suppliers like Foxconn and Wistron, are shoring up their investments in Vietnam, while India lags behind.

India's recent willingness to push forward with a trade agreement with Australia is a welcome sign. Yet, India's absence from all the mega-trade deals, including the TPP, APEC and RCEP, may make all the difference in the long-run. India should sit on the negotiation table and try to strike a deal favorable to its national interests, rather than simply exit the room. As the saying goes, "if you're not on the table, you're on the menu." Besides, India's absence from these groupings most benefit one country – China.

In conclusion: How will China respond?

The public response to the surprise announcement of AUKUS in September 2021 was one of incredulity: how can the US sideline its fellow Quad members India and Japan and share nuclear-powered submarine technology with Australia alone? The move also had immediate consequences for France, a NATO ally, whose US\$37 billion deal with Australia for diesel-powered submarines fell through as a result of AUKUS.

While it may seem like AUKUS and the Quad may have competing interests, the formation of AUKUS may actually be the best thing to happen to the US and their allies in the Indo-Pacific.

This gives the Quad an opportunity to bring economy to the center of its Indo-Pacific strategy, while AUKUS remains a strong, military alliance. Yet, we must remember that AUKUS is still at least a decade or two away from delivering on its military objective of delivering nuclear-powered submarines to Australia.

The bifurcation of the Quad as the economic counterweight to China in the Indo-Pacific, and AUKUS as the military counterweight, would be most beneficial to India. For India to become a future global power, it must first attend to matters at home. India still lags behind in most developmental indicators, with a large percentage of the population still living in poverty. While India may aspire to play in the big leagues with the Quad, the government in New Delhi remains preoccupied with domestic factors, not to mention the sheer socio-economic impact of Covid, which has brought India's GDP per capita down to US\$ 2,100 in 2021, the same as Mauritania in Africa. New Delhi's focus for the next few years is likely to be on economic growth rather than military partnerships, including addressing bottlenecks in domestic logistics and connectivity, economic regulations, job creation and poverty alleviation; how well the Indian economy performs domestically will determine how much influence India can have globally.

The story of the Quad, the US, India and their partners in the Indo-Pacific would be incomplete without looking at the other side, namely, the Chinese point of view.

Much of the future of the Indo-Pacific is likely to be determined even more so by the Chinese response to the Quad, AUKUS and any other maneuvers that seem intent on countering a rising China. Will China continue its wolf-warrior diplomacy, which was on full display during the Covid pandemic as Chinese officials discarded their usual low-profile and opted instead to confront and denounce any criticism of China? Will China try to counter the Quad by expanding its own initiatives like the BRI?

'Unrestricted Warfare: Two Air Force Senior Colonels on Scenarios for War and the Operational Art in an Era of Globalization,' the 1999 book by two Chinese colonels, Qiao Liang and Wang Xiangsui, may provide some answers. The book suggests that China should avoid a direct military confrontation with the US and instead take on the country on multiple fronts, including political warfare, economic warfare and 'lawfare' (using legal measures). More than two decades have passed since Qiao and Wang's book, and it seems like China has heeded their advice to a large extent.

Besides the dominance in global trade and regional supply chains, China has also cornered the global market in other equally important areas such as tourism (whereby China has become the world's largest spender on global tourism) and luxury goods – according to the consultancy firm Bain, China is set to become the world's largest luxury market by 2025. Chinese supply chains remain so vital to manufacturers that a survey conducted by the German Chamber of Commerce in China found "96 percent of the surveyed companies stating that they had no plans to leave China, while 72 percent planned further investment in such sectors as facilities, machinery, and research and development in 2021. (Global Times, 2021.)" As if to further cement its place in regional trade, China announced in September 2021 that it intends to re-join the TPP. This economic dominion in the Asia-Pacific has proven to be China's biggest advantage, one that the Quad will be unable to wrest away from Beijing anytime soon.

As a recent RAND Corporation report titled 'U.S. Versus Chinese Powers of Persuasion' succinctly notes, "across the Indo-Pacific region, China has more economic influence and the United States has more diplomatic and military sway, but partners generally value economic development over security concerns." It would thus be incumbent upon

the Quad to re-calibrate its focus to economic, rather than security, issues in the Indo-Pacific if it intends to re-order the region in its favour.

NOTES

1. Calculations of historical GDP tend to be complicated and come with certain caveats. Historical data for India refers to the erstwhile territory of the Indian sub-continent, including India, Pakistan, Bangladesh and Sri Lanka, while historical data for China includes present-day China, Taiwan and Hong Kong. The current 2020 data and 2050 projections include only the Republic of India and the People's Republic of China. Additionally, historical and 2020 GDP are measured in purchasing power parity terms, while projections for 2050 are in nominal USD. The source for historical data is the Angus Maddison project, for 2020 data is the International Monetary Fund, and the Asian Development Bank for 2050 projections.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Ayres, A. (2020). "A Field Guide to U.S.-India Trade Tensions," *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/article/field-guide-us-india-trade-tensions>
- Beckley, M., Brands, Hal (2021). "The End of China's Rise," *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-01/end-chinas-rise>
- Bergsten, C. F. (2015). India's rise: A strategy for trade-led growth. *PIIE Briefing: 15*, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/briefings/piieb15-4.pdf>
- Department of Defense (2018). *National Defense Strategy of The United States of America*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

- Dingli, S. et. al. (2021). "China's Maritime Disputes," CFR InfoGuide, *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/chinas-maritime-disputes/>
- Goodkind, D. (2017). "The astonishing population averted by China's birth restrictions: Estimates, nightmares, and reprogrammed ambitions." *Demography*, 54(4), 1375-1400.
- India Writes Connect (2021). *Quad: Power of 4 - Reshaping post-Covid World Order*, <https://www.youtube.com/watch?v=SE1MoKWYQ4k>
- Jiayao, Li (2019). "White Paper: China's National Defense in the New Era," *Ministry of National Defense of the People's Republic of China*, Beijing, http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm
- Lin, B., Chase, M. S., Blank, J., Cooper, C. I., Grossman, D., Harold, S. W., & Kim, S. (2020). *US Versus Chinese Powers of Persuasion: Does the United States or China Have More Influence in the Indo-Pacific Region*. RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10137.html
- Menon, S. (2020). *India's Foreign Affairs Strategy*, Brookings India, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/India27s-foreign-affairs-strategy.pdf>
- Miller, M.C. (2021). "The Quad, AUKUS, and India's Dilemmas," *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/article/quad-aukus-and-indias-dilemmas>
- Ministry of Commerce, People's Republic of China (2021). "China FTA Network," Department of International Trade and Economic Cooperation, <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>
- Ministry of External Affairs, Government of India (2021). *Joint Statement from Quad Leaders*, https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/34318/Joint_Statement_from_Quad_Leaders
- Prime Minister of Australia (2021). *Joint Leaders Statement On Aukus*, <https://www.pm.gov.au/media/joint-leaders-statement-aukus>
- PTI (2021). "No 'exclusive cliques' should be formed: China on first Quad summit," *Economic Times*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/no-exclusive-cliques-should-be-formed-china-on-first-quad-summit/articleshow/81513901.cms>

Wezeman, P., Kuimova, A., Wezeman, S. (2021). “SIPRI Fact Sheet March 2021,” *Stockholm International Peace Research Institute*, https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf

White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, USA, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

ABSTRACT

The resurgence of Asia in the 21st century, particularly China’s ascendance and India’s growth story, has made the Indo-Pacific the principal theatre of geopolitical and geoeconomic action. The sizeable gap between India and China has also created a power vacuum in Asia, which has been filled partially by the US along with its partners, most notably by the Quad, which includes the US, India, Japan and Australia. The Quad remains a partnership – rather than a formal, military alliance – but it must tread carefully so as to not antagonize China, which remains the largest trading partner for every single Quad member country. While the Quad is of strategic importance to India, the country’s top priorities lie outside of the Indo-Pacific: on the Indo-Pakistan and Sino-Indian land borders, the maritime channels in the Arabian Sea, and most importantly, domestic economic growth and developmental issues related to job creation, poverty and human development. Nevertheless, the Quad provides India a platform to maintain a strategic dialogue and craft a long-term strategy to deter China’s advances in the Indo-Pacific. The Quad faces some significant challenges, most notably, the lack of joint economic initiatives and consensus that can counter China’s Belt and Road and other programs, each Quad member country’s indispensable economic ties with China, and the long-term challenge of institutional mechanisms that can help the grouping re-order the rules of the Indo-Pacific.

It remains imperative for the Quad to realign its objectives to focus on economic – rather than security or military – issues in the Indo-Pacific, if it is to counter China’s growing economic clout in the region. Another grouping, the AUKUS (the Australia-UK-US alliance), which is

anchored in military collaboration, may provide an answer for the US and its allies in the Indo-Pacific: it gives the Quad an opportunity to re-calibrate its *raison d'être* from a security dialogue to an economic and strategic body that can more effectively match China's influence in the region. This would in fact be most beneficial to India, which could take advantage of the Quad's economic initiatives to boost domestic economic growth; after all, how well the Indian economy performs domestically will determine how much influence India can have globally. Yet, as much as the US and its partners attempt to re-order the power structures of the Indo-Pacific, the future of the region may still be determined more by China's response to the Quad and AUKUS.

RESUMEN

El resurgimiento de Asia en el siglo XXI, particularmente a partir del ascenso de China y el crecimiento de la India, ha convertido al Indo-Pacífico en el principal escenario de acción geopolítica y geoeconómica. La considerable brecha entre India y China también ha creado un vacío de poder en Asia, que ha sido llenado parcialmente por EE. UU. en conjunto con sus socios estratégicos, sobre todo a partir del Quad, que incluye a EE. UU., India, Japón y Australia. El Quad sigue siendo más una asociación, que una alianza militar formal, pero debe actuar con cuidado para no antagonizar con China, que sigue siendo el mayor socio comercial de todos los países miembros del Quad. Si bien el Quad es de importancia estratégica para la India, las principales prioridades del país se encuentran fuera del Indo-Pacífico: en las fronteras terrestres India-Pakistán y China-India, los canales marítimos en el Mar Árabe y, lo más importante, el crecimiento económico interno y cuestiones de desarrollo relacionadas con la creación de empleo, la pobreza y el desarrollo humano. Sin embargo, el Quad proporciona a India una plataforma para mantener un diálogo estratégico y diseñar una estrategia a largo plazo para disuadir los avances de China en el Indo-Pacífico. El Quad enfrenta algunos desafíos importantes, en particular, la falta de iniciativas económicas conjuntas y consenso que puedan contrarrestar estrategia de la Franja y la Ruta de China y otros programas, los vínculos económicos indispensables de cada país miembro del Quad con China, y el desafío a largo plazo de los mecanismos institucionales que pueden ayudar a dicha alianza a reordenar las reglas del Indo-Pacífico.

Sigue siendo imperativo que el Quad realinee sus objetivos para centrarse en los problemas económicos, en lugar de los de seguridad o militares, en el Indo-Pacífico, si quiere contrarrestar la creciente influencia económica de China en la región. Otro grupo, el AUKUS (la alianza establecida entre Australia-Reino Unido-EE. UU.), que se basa en la colaboración militar, puede proporcionar una respuesta para EE. UU. y sus aliados en el Indo-Pacífico: le da al Quad la oportunidad de recalibrar su razón de ser de un diálogo de seguridad a un organismo económico y estratégico que pueda igualar de manera más efectiva la influencia de China en la región. De hecho, esto sería muy beneficioso para la India, que podría aprovechar las iniciativas económicas del Quad para impulsar el crecimiento económico nacional; después de todo, qué tan bien se desempeñe la economía india a nivel nacional determinará cuánta influencia puede tener India a nivel mundial. Sin embargo, por mucho que EE.UU. y sus socios intenten reordenar las estructuras de poder del Indo-Pacífico, el futuro de la región aún puede estar más determinado por la respuesta de China al Quad y AUKUS.

RESUMO

O ressurgimento da Ásia no século XXI, particularmente com a ascensão da China e o crescimento da Índia, fez do Indo-Pacífico a principal arena para a ação geopolítica e geoeconômica. A notável brecha entre a Índia e a China também criou um vácuo de poder na Ásia, que foi parcialmente preenchido pelos Estados Unidos, conjuntamente com seus parceiros estratégicos, especialmente a partir do Quad, que inclui os Estados Unidos, a Índia, o Japão e a Austrália. O Quad é mais uma parceria do que uma aliança militar formal, mas deve agir com cuidado para não antagonizar com a China, que continua sendo o maior parceiro comercial de todos os países membros do Quad. Embora o Quad seja de importância estratégica para a Índia, as principais prioridades do país estão fora do Indo-Pacífico: nas fronteiras terrestres da Índia-Paquistão e China-Índia, nos canais marítimos no Mar Árabe e, mais importante, no crescimento econômico interno e nas questões de desenvolvimento relacionadas com a pobreza e desenvolvimento humano e com a criação de empregos. No entanto, o Quad fornece à Índia uma plataforma para manter um diálogo estratégico e para elaborar uma estratégia de longo prazo para deter os avanços da

China no Indo-Pacífico. O Quad enfrenta alguns desafios significativos, tais como, a falta de iniciativas econômicas conjuntas e de consenso que possam contrabalançar com a estratégia do Cinturão e Rota da China dentre outros programas; os laços econômicos indispensáveis de cada país membro do Quad com a China e o desafio a longo prazo de que mecanismos institucionais possam fazer com que essa aliança reorganize as regras do Indo-Pacífico.

Continua a ser imperativo para o Quad realinhar seus objetivos para focar nos problemas econômicos, em lugar das questões de segurança ou militares, no Indo-Pacífico, se quiser conter a crescente influência econômica da China na região. Outro grupo, o AUKUS (a aliança formada entre Austrália-Reino Unido-EUA), que se baseia na colaboração militar, pode fornecer uma resposta aos Estados Unidos e seus aliados no Indo-Pacífico: proporciona ao Quad a oportunidade de reavaliar a razão de ser de um diálogo de segurança a um órgão econômico e estratégico que possa igualar de forma mais eficaz a influência da China na região. Na verdade, isso seria muito benéfico para a Índia, que poderia aproveitar as iniciativas econômicas do Quad para impulsionar seu crescimento econômico nacional; afinal, o desempenho da economia indiana no mercado interno determinará quanta influência a Índia pode chegar a ter globalmente. No entanto, por mais que os Estados Unidos e seus parceiros tentem reordenar as estruturas de poder do Indo-Pacífico, o futuro da região pode depender mais das respostas da China ao Quad e ao AUKUS.



El desafío del Indo-Pacífico para China: avanzando hacia un nuevo orden geopolítico

Constanza Jorquera Mery

Introducción

El ascenso de China ha generado un intenso debate tanto a nivel académico como político respecto del futuro de la paz y seguridad en la región Asia-Pacífico. En ese escenario se presentan diagnósticos y propuestas teóricas que emergen a partir de dos interrogantes: 1) ¿cómo medir el crecimiento del poder de China? y si este será pacífico o no pacífico, 2) ¿qué factores contribuyen a la naturaleza pacífica o no pacífica del ascenso de China? (Peou, 2014, p. 121).

El presente artículo tiene por objetivo analizar la tensión entre el surgimiento y consolidación del proyecto geopolítico del Indo-Pacífico y la proyección geoestratégica de China en la región, a través de su política exterior.

El escenario actual enfrenta a China a un desafío regional, especialmente con sus países vecinos, entre los cuales converge una larga data de antagonismos nacionalistas y disputas marítimas sobre pequeños archipiélagos e islas deshabitadas. Estas competencias se presentan como una problemática para el actor respecto de su objetivo de consolidarse y legitimarse como potencia regional y global. Se da cuenta, de ese modo, de la contradicción existente en Asia Oriental en la que las relaciones económicas se caracterizan por los esfuerzos de cooperación e integración bajo una concepción cada vez más transnacional de la economía. Paralelamente, a nivel político, militar e incluso sociocultural, el territorio –uno de los ejes claves de la concepción de soberanía del Estado nación– se articula un juego de suma cero que no presenta señales de resolverse a corto plazo.

La emergencia del Indo-Pacífico como espacio geopolítico clave en el siglo XXI, establece importantes desafíos para un espacio que concentra a las grandes potencias económicas y militares a nivel global. Tras el fin de la Guerra Fría, tanto China como India comenzaron a ascender y sus políticas exteriores experimentaron ajustes significativos. La percepción mutua y los intereses proyectados en lo que se denomina como Indo-Pacífico adquirieron una importancia crítica en sus cálculos estratégicos, conforme la región se iba desarrollando y ofrecía una oportunidad ineludible de integrarse a la economía global. De ese modo, ambos países movilizaron sus recursos diplomáticos, políticos y económicos a su nivel óptimo para lograr sus objetivos.

Siguiendo a Kaplan (2012), la política de Estados como China es inherente a su geografía. Por esa razón, la concepción de espacio geopolítico es fundamental para conocer e identificar la imaginación geopolítica de los intelectuales del Estado chino, pues a pesar de que las fronteras actuales incluyen varios de los territorios perdidos¹ tras la decadencia de la dinastía Qing en el siglo XIX, “las estrategias económicas y diplomáticas de los actuales gobernantes chinos evidencian una idea de país que va más allá de la extensión territorial que alcanzó en tiempos de la dinastía Tang en el siglo VIII o durante el máximo esplendor de la dinastía Qing en el siglo XVIII” (p. 251).

En cuanto a su proyección hacia el Indo-Pacífico, China se diferencia de otros Estados litorales o insulares que persiguen el poder marítimo de manera natural, pues al ser una nación históricamente continental,

lo hace en parte como ostentación y mayormente como interés estratégico de asegurar un entorno de seguridad. Este país se encuentra en su fase inicial de conversión en potencia marítima y continental. Si bien se sitúa en una posición favorable a lo largo de su frontera al dominar la línea costera pacífica, se enfrenta a focos de tensión en el Mar del Este y Mar del Sur, porque allí se constituye una línea organizada de aliados de Estados Unidos que bloquean la proyección marítima de China, quedando el “encajonado” y atrapado. Dado que no ha alcanzado confianza en sí misma, Kaplan sostiene que la reacción de China ha sido agresiva al pensar el mar en términos territoriales sin dominar el mar abierto (pp. 271-272).

No son acciones de una gran potencia, serena gracias a su posición dominante, que no reconoce la hermandad del mar con otras marinas, sino de una potencia emergente y todavía inmadura, obsesionada con las humillaciones territoriales que sufrió en los siglos XIX y XX. (Kaplan, 2012, pp. 274-275)

Siguiendo a Cohen (2003), los dos mayores escenarios geográficos son el marítimo y el continental. Dichos escenarios crean espacio para el desarrollo de estructuras geopolíticas distintivas, pues mientras las economías basadas en el comercio marítimo y en la especialización constituyen sistemas más abiertos, aquellas con primacía en lo continental son más autosuficientes que las primeras y tienden a poseer sistemas políticos más cerrados y aislados. En lo que refiere a China, estaría atravesando un período de transición de énfasis desde el escenario continental al marítimo, producto de una reestructuración geopolítica resultante del fin de la Guerra Fría que ha generado la oportunidad de mejorar el rol del país en los asuntos internacionales. Paralelamente, posee una estructura geopolítica moldeada por una fuerza centrípeta que promueve la unidad política “reforzada por el sentido popular de estar inextricablemente vinculado a un territorio en particular”, expresado en lazos tanto simbólicos como físicos (pp. 34-35)².

Por consiguiente, la proyección del poder marítimo de China como expresión de sus intereses de política exterior de convertirse en una potencia dominante a nivel regional y global, conlleva una escalada de tensiones con sus países vecinos en torno a los conflictos territoriales en la zona que comprende el Mar del Este y el Mar del Sur de China³, los cuales datan desde hace siglos y consisten en reclamaciones yuxtapuestas entre siete países: China, Japón, Taiwán, Vietnam, Filipinas,

Malasia y Brunei. El escenario se complejiza a medida que los Estados mencionados aumentan sus capacidades militares y sus discursos nacionalistas van adquiriendo mayor relevancia en el quehacer político de sus élites.

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se abordará el surgimiento del proyecto geopolítico del Indo-Pacífico contrastándolo con la evolución de la proyección estratégica marítima de China para, en segundo lugar, analizar el debate en la teoría de las relaciones internacionales sobre la eventual transición hegemónica y su expresión en la Gran Estrategia China. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

¿Cómo la concepción y la materialización del Indo-Pacífico como estrategia geopolítica, genera una tensión con China?

Para el caso de China, la concepción de la soberanía se vincula directamente con la retórica de la humillación nacional y la expresión del nacionalismo chino en el territorio, haciendo de las reivindicaciones territoriales un componente de su interés unir los territorios perdidos desde las Guerras del Opio a mediados del siglo XIX. Este discurso cuenta con dos formas de materialización: 1) cartográfica o pictórica, es decir, a través de los mapas, los cuales resaltan el impacto de las ideas de humillación y nacionalismo y, además, advierten la cosmovisión respecto del vínculo sagrado entre el pueblo y el territorio, enfatizando en cómo los imperialistas se repartieron y desmembraron el territorio chino del imperio Qing (Callahan, 2004, p. 211); 2) despliegue naval e infraestructura, respecto a promover la presencia china tanto en los océanos Pacífico como en el Índico, por medio de la exploración y presencia permanente de naves chinas – principalmente pescadores y guardacostas –, explotación de recursos naturales en el mar, ejercicios militares, construcción de islas artificiales en los arrecifes del Mar del Sur y proyectos de infraestructura comercial y militar en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI).

Con respecto a la primera forma de materialización, los mapas, identificados por Anderson (1993) como una de las instituciones de poder que permiten “imaginar la comunidad nacional”⁴ y, por ende, corresponden

a una manifestación del nacionalismo, han sido utilizados por China como prueba de que las islas en controversia pertenecen al país desde larga data. A un nivel más profundo, la cartografía se erige como un mecanismo para la generación de identidad y memoria nacional, pues más que una reflexión científica, son proyectos políticos que movilizan a la población y una representación de la nueva identidad de China como gran potencia. Callahan (2012) denomina “cartografía de la humillación nacional” a los mapas existentes entre la creación de la República de China en 1912 y la invasión de Japón a China en 1937, en el marco de la Segunda Guerra Sino-Japonesa⁵, los cuales ponen énfasis en los “territorios perdidos” e interpelando a la verdadera soberanía nacional china, marcando las antiguas fronteras nacionales.

En este sentido, Japón e India se enfrentan al dilema de cómo lidiar con una China cada vez más poderosa y con una política exterior más asertiva, lo cual se extiende para los demás países de la región y Estados Unidos, si lo concebimos como un actor del Pacífico. Las economías de todos estos actores dependen, enormemente de las rutas marítimas de comunicación.

Algunas voces advierten que el Indo-Pacífico es, en realidad, un código para las agendas geopolíticas: el intento de Estados Unidos de frustrar a China, el juego de la India por la grandeza, el plan de Japón para recuperar la influencia, la búsqueda de Indonesia de apalancamiento, la construcción de alianzas de Australia, la excusa de Europa para romper el siglo asiático (...) Ciertamente, China siente riesgo e incomodidad en el término. Considera que Indo-Pacífico es el fundamento de, entre otras cosas, una estrategia para contener su poder a través de una alianza “cuadrilátera” de democracias: Estados Unidos, Japón, India, Australia. (Mecalf, 2020, p. 13)

La ruta marítima forma parte fundamental de la BRI que, articulada con el Sueño Chino, el concepto de comunidad con destino compartido para la humanidad⁶ y el plan *Made in China 2025*, son los grandes proyectos de gobernanza global del presidente Xi Jinping desde su llegada al poder. Paralelamente, el primer ministro indio Narendra Modi, desde su instalación en 2014, ha promovido una estrategia que busca consolidar una esfera de influencia natural a nivel marítimo, fomentar la seguridad en este espacio y la participación activa en esquemas multilaterales de cooperación regional (Mecalf, 2020). Por lo tanto, la tensión reside en si la concepción del mundo de China será comprendida y aceptada por los actores internacionales, particularmente

los países vecinos y la potencia hegemónica global, Estados Unidos, como eje gravitante en la región. Esto, dado que la conducta internacional de China presenta fuertes contradicciones entre el discurso y la práctica de su política exterior.

A partir de 1990, el principio por el cual se regía la política exterior de China era mantener un bajo perfil y no involucrarse en los mayores temas de la agenda internacional, con el fin de garantizar la estabilidad y seguridad necesarias para la sobrevivencia del régimen y los avances de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping, ideas que definirían la imaginación geopolítica del período. Empero, a partir de 2006, los intelectuales del Estado llegaron al consenso de que se presentaba la oportunidad estratégica de dar un giro en la política exterior china. El imaginario geopolítico había cambiado hacia una imagen de mundo en la cual China debía asumir los deberes y responsabilidades de ser una potencia regional y, a pasos agigantados, convertirse en una potencia global, siguiendo tres objetivos centrales: integridad territorial, desarrollo económico y estatus internacional.

Para alcanzar los objetivos enunciados, que implican ejercer influencia en la toma de decisiones en las relaciones internacionales y lograr ser parte del “centro de poder”, China, en última instancia, ha buscado evitar que los actores regionales, incluido Estados Unidos, formen una alianza política y militar para contenerla, sin éxito. La creación del *Quadrilateral Security Dialogue* o *Quad*, un esquema de diálogo estratégico entre India, Japón, Australia y Estados Unidos creado en 2017, está movilizado por la tesis de la “amenaza china” y el diagnóstico de una creciente dinámica que estos actores han considerado similar a la Guerra Fría, para contener y contrarrestar los avances de China principalmente en el Mar del Sur de China.

La evolución del término “Indo-Pacífico” encaja muy bien en la realidad geopolítica actual en la que las cuestiones de conflicto, paz o cooperación que afectan a las distintas regiones de Asia se relacionan directa o indirectamente entre sí. De hecho, siempre ha existido un continuo estratégico entre los océanos Índico y Pacífico desde el pasado antiguo. El comercio, las comunicaciones, las peregrinaciones o los intercambios culturales habían unido a las civilizaciones de estos dos océanos. Hoy en día, existe un fenómeno extraordinario de seis a siete potencias principales, incluidos cuatro países que poseen armas nucleares y dos estados con capacidad nuclear que se encuentran dentro de la región. (Devare en Chandra y Ghoshai, 2018, p. 27)

En 2019, el Departamento de Estado de Estados Unidos publicó un documento que establece una visión compartida llamada “Indopacífico libre y abierto”. En dicho documento se establece un escenario en que se pueden prevenir los conflictos y promover el crecimiento económico bajo una competencia leal frente a los “intentos de limitar la autonomía y la libertad de elección de las naciones del Indopacífico” (Departamento de Estado, 2019, p. 5) y en marzo de 2021, la declaración conjunta “The Spirit of the Quad” consolidó esta visión, anclada en valores democráticos y libre de coacciones, sumando a Nueva Zelanda, Vietnam y Corea.

¿Una transición hegemónica inevitable?

Sorpong Peou (2010) argumenta que el realismo ha cambiado su foco hacia el ascenso de China como un hegemón con nuevas ambiciones políticas. El autor concibe al Estado como un poder que crece rápidamente y está insatisfecho con la jerarquía tradicional existente en el área diplomática, queriendo demostrar que no es una nación de segundo rango en la región. Asimismo, argumenta que desde la era de Mao Zedong, la elite política ha movilizó a la nación en función de estrategias de largo plazo, cuyo objetivo es responder a los cambios en el balance de poder, siendo una de ellas la extensión de conflictos de corto plazo con otros Estados. Esto último resultaría útil para mantener el apoyo al núcleo de la Gran Estrategia China, donde el fin de la Guerra Fría vino a reforzar esta tendencia (Peou, 2010, p. 23). En la misma línea, el Peou (2010) coincide con esta interpretación de la región, pues a medida que el poder económico de China crece, también busca expandir su poder militar mediante un programa de modernización militar multifacético –que incluye el incremento de su gasto en Defensa, la ampliación de la fuerza de misiles, y aumentar las capacidades navales–, pues “Beijing ya no esconde sus ambiciones a largo plazo de convertirse en una gran potencia marítima” (Peou, 2010, p. 24). Destaca además que, para los realistas pesimistas, como el realismo ofensivo de Mearsheimer, el ascenso de China probablemente no será pacífico pues, como potencia, “opera dentro del sistema internacional anárquico y por lo tanto se espera que mantenga su búsqueda de la maximización de poder relativo y estatus hegemónico que garantice su supervivencia y seguridad” (Peou, 2014, p. 121).

Mearsheimer (2010) establece que el avance de China no puede ser pacífico, debido a tres factores principales: 1) sus países vecinos y Estados Unidos buscarán contener su poder; 2) su conducta es impredecible en el futuro y una vez que consolide sus capacidades ofensivas, demostrará cuán comprometido está con el *statu quo*, y; 3) si bien China puede evitar la confrontación con unas fuerzas armadas defensivas en vez de ofensivas, éstas cuentan con un alto potencial ofensivo y en sus Libros Blancos de la Defensa, China justifica la modernización de su fuerza (pp. 392-395).

Esta visión pesimista de Mearsheimer es descrita por Kwon (2012), al recoger los antecedentes teóricos de cómo la academia aborda el ascenso de China y sus consecuencias para el orden internacional, particularmente las implicancias para la política exterior de Estados Unidos y su estatus en la región. Remarca en su diagnóstico que el sostenido crecimiento de China transformará su capacidad económica en capacidad militar, generando una competencia que potencialmente se convertiría en una amenaza para la seguridad regional, incluso al punto de desencadenarse una guerra (pp. 373-374).

En el trabajo citado por Kwon, Mearsheimer (2006) establece que, para predecir el futuro de Asia en el ámbito de la seguridad, es pertinente articular una teoría de las relaciones internacionales que consiga explicar cómo grandes poderes emergentes actúan y cómo reaccionan los demás Estados, proponiendo una propia, la que destaca que los Estados más poderosos desean ser actores hegemónicos en su región, y que para ello, se aseguran de que no existan otros poderes rivales que intentan dominar dicha región (pp. 160-161). A partir de este enfoque, “China intentará maximizar la diferencia de poder entre este y sus vecinos, asegurándose que ningún otro Estado en Asia tenga los medios para amenazarlo” (p. 162).

Lo enunciado previamente se explica, a juicio de Mearsheimer, porque el carácter autoritario o democrático, autocrático o profundamente inmerso en la economía global, tendrá poco efecto en su comportamiento, pues “las democracias se preocupan sobre la seguridad tanto como las no democráticas, y la hegemonía es la mejor manera para cualquier Estado para garantizar su propia sobrevivencia” (Mearsheimer en Peou, 2010, p. 35). Hasta la administración de Donald Trump, Estados Unidos no se había comportado acorde a la lógica realista

del autor, ya que Washington se había comprometido con involucrar a China en la economía política internacional en vez de contenerla. Sin embargo, en los últimos años se observa un aumento de la tensión entre ambas potencias, no solo por el aumento del poder material o “duro” de China, sino también debido al poder blando, al convertirse en “la primera nación desde la Unión Soviética en pugna con los Estados Unidos en términos de competencia para expandir la influencia internacional” (Peou, 2010, p. 36).

Asimismo, dentro del mismo paradigma realista, el intelectual chino Yan Xuetong (2011) busca responder preguntas centrales: 1. Si la competencia entre China y Estados Unidos derivará en un conflicto, 2. Si China puede convertirse y consolidarse como potencia de forma pacífica y 3. Si la conducta de China responderá a su trayectoria hegemónica histórica o instalará un tipo de liderazgo y hegemonía completamente nuevo.

Yan adopta una posición crítica respecto a la corriente principal de la escuela de pensamiento chino, considerando necesario cambiar la antigua y vigente política exterior que enfatiza la importancia de que China tenga un bajo perfil en el sistema internacional, por una posición más audaz coherente con el nuevo estatus del Estado como gran potencia mundial. Se recuperaría, de esa forma, su condición histórica como potencia de primer orden asumiendo mayores responsabilidades internacionales para mejorar su credibilidad estratégica con capacidades materiales y morales para un liderazgo duradero (Yan, 2011). El autor enfatiza que las respuestas al posible escenario de transición hegemónica de Estados Unidos a China se encuentran en las tradiciones chinas, pues en estas ideas y registros históricos nos permiten conocer su conducta internacional a lo largo del tiempo y establecer los cursos de acción futuros. Esto se debe a que en aplicar sistemas de ideas occidentales para analizar la conducta internacional de China puede conducir a equivocaciones y que, en el contexto actual, ya no serían del todo válidas debido a la multiplicidad de actores no occidentales en el sistema internacional.

Durante gran parte del siglo XX, marxistas y liberales chinos miraban a Occidente en busca de inspiración. Tales valores occidentales como la soberanía del Estado fueron adoptados como parte del discurso del gobierno debido a que China tenía que construir su poder interno libre de intimidación de las potencias extranjeras. Pero hoy en día, hay un mayor

reconocimiento del hecho de que China debe ejercer una influencia positiva en los asuntos internacionales [...] Pero los valores tradicionales chinos ayudan a los líderes chinos a dar sentido al nuevo énfasis en la responsabilidad internacional y canalizar las políticas de China de una manera moralmente deseables. (Yan, 2011)

Siguiendo al autor, la reducción de la brecha de poder entre China y Estados Unidos conducirá inevitablemente a que, en el siglo XXI, ambos países compitan por el liderazgo mundial. Más allá del ámbito económico o militar, la pugna será sobre la base del poder blando y del liderazgo moral y ético donde China juega con ventaja al ser una potencia emergente. El arsenal de las dos grandes potencias será “moral y humanitario”, y rivaliza por maximizar el número de aliados y las responsabilidades globales, ofreciendo más bienes públicos, más ayuda económica y más seguridad” (Yan, 2011, p. 1).

La Gran Estrategia China y el Indo-Pacífico: ¿proyectos contrapuestos?

Los enfoques históricos constituyen parte fundamental de la llamada “Gran Estrategia China”, que se origina con el fin de la Guerra Fría. Como establece Goldstein (2005), no se refiere a un plan formal y detallado elaborado por el Comité Central del Partido Comunista chino, sino que constituye un consenso entre los líderes del Estado chino respecto a cómo se debe dirigir la política exterior. La “Gran Estrategia China” sirve como guía para comprender el comportamiento internacional del país; por lo tanto, corresponde a la lógica en la que los líderes del Estado combinan las capacidades militares, políticas, diplomáticas y económicas con la visión particular del régimen para asegurar los intereses nacionales (pp. 17 y 19).

En este sentido, la Gran Estrategia China ha mutado significativamente desde el régimen liderado por Mao Zedong, particularmente a partir de la década de 1980, emergiendo dos factores que provocan un vuelco en la Gran Estrategia: 1) China era más segura ante la ausencia de un adversario explícito y de un alto riesgo de llegar a una guerra; 2) China comienza a preocuparse sobre cómo Estados Unidos, la única superpotencia sobreviviente, podría desafiar sus intereses vitales (Goldstein, 2005, p. 22). China necesitaba una estrategia que no sólo

sirviera al “propósito negativo” de proteger los intereses nacionales fundamentales contra amenazas externas, pero también que sirviera a un “propósito positivo” cada vez más destacado –diseñar el auge del país al estatus de una verdadera gran potencia que pudiera modelar, más que simplemente responder, el sistema internacional en el que opera–. La búsqueda de China de este objetivo sería parte de ello y contribuir a una tendencia global a largo plazo de la transformación del actual sistema unipolar donde Estados Unidos es la única superpotencia a un sistema multipolar en donde China será una de las varias grandes potencias (Goldstein, 2005, p. 24).

El Partido Comunista Chino (PCCh) ha conducido el accionar internacional del Estado a partir de dos objetivos simultáneos: elevar el reconocimiento del estatus de China como gran potencia y proteger al régimen frente a fuerzas desestabilizadoras. La política exterior ha sido formulada para servir a los objetivos enunciados mediante el mantenimiento de un entorno internacional favorable al crecimiento económico y estabilidad de China. De allí que, tras las protestas de la Plaza de Tiananmen en 1989, Deng le pidió a su sucesor, Jiang Zemin, mantener un bajo perfil y no buscar una posición de liderazgo en los asuntos internacionales, es decir, “no mostrar las propias capacidades y mantener un perfil bajo”, principio que se convirtió en un componente clave de la estrategia diplomática china. Desde entonces, China ha buscado que la comunidad internacional adquiriera una imagen favorable en el marco de su política de desarrollo pacífico y la búsqueda de un mundo armonioso, lo cual está basado en el objetivo subyacente de no asumir en su totalidad sus nuevas responsabilidades como líder global y focalizarse en la acumulación de recursos y poder, evitando la confrontación directa con sus principales aliados, así como con las grandes potencias (Cabestan en Breslin, 2010, p. 2).

Asimismo, la administración Jiang Zemin tuvo como objetivo promover el multipolarismo y un entorno favorable para aceptar a China, mostrando una imagen positiva y no ideológica, sobre todo hacia Estados Unidos, ya que buscaba instalarse como un aliado cooperativo y en igualdad de condiciones, declarando: “No puede existir un solo sistema social en el mundo. No queremos imponer el nuestro a los demás ni que los demás nos impongan el suyo” (Kissinger, 2012, p. 471). En función de dicho multipolarismo, China se presentó como un país en desarrollo y cuyo elemento clave en su política exterior era fortalecer

la solidaridad y cooperación entre los pueblos del “tercer mundo”. Dicho discurso se ha mantenido hasta el presente, pese a que el país se ha mostrado más agresivo frente a los países desarrollados del centro.

Los líderes chinos ya no volvieron a afirmar que representaban la verdad revolucionaria única que pudiera exportarse. Al contrario, propugnaron la meta básicamente defensiva de trabajar para conseguir un mundo no del todo hostil a su sistema de gobierno o de integridad territorial y para ganar tiempo a fin de poder desarrollar su economía y solucionar los problemas internos a su ritmo (Kissinger, 2012, p. 477). Por otro lado, se destaca el impacto de los cambios institucionales y las especificidades del régimen y su evolución en el período estudiado, donde resulta determinante el tipo de liderazgo ejercido por la cúpula política del Partido Comunista, de allí que sea posible identificar cambios tan agudos al comparar la administración Deng Xiaoping y Jiang Zemin con la administración Hu Jintao y Xi Jinping.

Cabe destacar lo que Christensen y Li (2013) denominan la “autopercepción de su seguridad”, que pasó de estar asociada a la búsqueda de comprender su posición en el sistema internacional. Se ha identificado como principal amenaza a: a) las invasiones externas en la década de 1960 y b) la búsqueda por recuperar su lugar histórico en el mundo desde el inicio de la administración de Xi Jinping en 2013, justificado por su tamaño, población y cultura milenaria, siendo la pobreza interna y el subdesarrollo las mayores amenazas para la seguridad nacional. Por lo tanto, todos los elementos del poder del Estado están orientados a garantizar la estabilidad respecto a su crecimiento económico sostenido y acumulación de recursos naturales estratégicos. Para convertirse en potencia con aspiraciones globales, debiera cumplir con sus cuarenta años de modernización y desarrollo sostenido en cuatro esferas críticas: agrícola, industrial, científico-tecnológico y militar. Ello, dado que el objetivo central de la estrategia nacional de China es la modernización, logrando el equilibrio entre lo económico y militar, a través de la perpetuación de un crecimiento económico sostenido, atraer el máximo de recursos y reducir las amenazas externas que puedan agotar dichos recursos (Lampton, 2007, pp. 117-118). En efecto, para Womack (2013), a medida que el poder de China aumenta, también lo hacen sus vínculos económicos, de modo que la adopción de una postura ofensiva y agresiva por parte del Estado en la región aumentaría considerablemente su vulnerabilidad (p. 921).

El discurso y la estrategia de política exterior se han mantenido hasta la actualidad, pero con algunas variaciones. Como señala Zhang (2010), a partir de 2006 se percibe un cambio en la política exterior de China al adquirir un nuevo rol en el sistema internacional, aunque se mantienen lineamientos centrales en función de sus intereses, tales como: 1) la tendencia a buscar el balance de poder con las grandes potencias; 2) reacomodar el orden de varias regiones del mundo, incluyendo las que están fuera de su contexto geográfico natural como Asia Central y África; y 3) una estrategia de seguridad económica que ha contribuido a fortalecer la presencia diplomática de China y promover su influencia regional y global mediante el poder blando (p. 41).

Subyace a todo este período la idea de “oportunidad estratégica”, ya que los líderes del PCCh con Hu Jintao a la cabeza, estaban convencidos de que la convergencia entre las dinámicas del sistema internacional y los procesos internos del país creaban un momento histórico que debía aprovecharse para dar un gran paso en su desarrollo, y de no hacerlo, China quedaría rezagada de los avances del mundo (Kissinger, 2012, p. 512). Al mismo tiempo, esta concepción plasmada en la política exterior china supone un esfuerzo por profundizar los vínculos con otras regiones a través de la diplomacia económica y el *soft power*⁷. Es en ese marco se publicaron Libros Blancos específicos para cada región, particularmente con los países en desarrollo, de los cuales obtiene los recursos naturales estratégicos tanto para su consumo interno como para su plan de cuatro modernizaciones y con los cuales tiene una relación basada en los siguientes supuestos: 1) comprar materias primas; 2) realizar inversiones para la producción de recursos naturales e infraestructura; 3) exportar manufacturas y 4) reducir la influencia de Estados Unidos al promover la multipolaridad en el sistema internacional.

Empero, para comprender la evolución de la política exterior de China desde 1990 hasta la actualidad, cabe destacar que se identifican tres ejes o enfoques históricos mediante los cuales se ha articulado su conducta internacional y, por lo tanto, su narrativa geopolítica. El primero es la reclamación de su estatus como la mayor potencia regional, lo que también se denomina “rejuvenecimiento” o “revitalización”; mientras que el segundo es la victimización frente al “siglo de la humillación” a partir de la intervención de Occidente y Japón y, finalmente, una visión de la seguridad de tipo defensiva a partir de un temor histórico de que

“potencias extranjeras intenten restringirla o coaccionar explotando su debilidad interna” (Medeiros, 2009, XVI).

Medeiros (2009) plantea que este cambio se debe a un período de rápido cambio social y de transición económica que ha tenido lugar desde la década de 1990, el cual ha minado la legitimidad del PCCh. El partido se encontraría en un estado frágil en ciertos sectores de la sociedad, de modo que ya no puede diseñar e implementar políticas sin considerar en parte a los grupos de interés y opinión pública, pese al nivel de centralización del poder en el régimen chino.

Ello ha llevado a que el proceso de toma de decisiones en política exterior se complejiza por la creciente diversificación de actores, y a partir de la administración del presidente Hu Jintao se promovieron esfuerzos para reforzar la coordinación inter-agencial en todos los niveles del gobierno (Medeiros, 2009, pp. 194-195).

Para Jacques (2009), el fuerte arraigo del pueblo chino con el sentido de unidad y el compromiso al cual apelan los líderes del Estado a nivel discursivo para mantener la estabilidad y la armonía, responde a tres dimensiones: 1) la prioridad fundamental de la unidad tanto entre el Estado y el pueblo; 2) el papel central del Estado el cual debe garantizar el mantenimiento que mantiene esta unidad; 3) un potente sentido de una identidad china común que sustenta compromiso de todo el pueblo con la unidad (p. 82). Por lo tanto, las condiciones de unidad de pueblos y territorios, así como la estabilidad doméstica e internacional de China son determinantes para alcanzar el poder nacional integral.

El enfoque de la soberanía jurisdiccional por parte del Estado chino ha estado definido, principalmente, por el uso o amenaza del uso de la fuerza, así como la relación entre el Estado y los pueblos residentes dentro de sus límites territoriales. Desde la instalación de la República Popular, sus líderes han insistido en identificar a Taiwán, Tibet y Hong Kong como partes inalienables del territorio chino y sus habitantes como miembros del Estado. No obstante, desde la década de 1980, ha optado, progresivamente, por una conducta favorable al *status quo* en las fronteras continentales y ha concentrado sus reclamaciones territoriales en el mar, donde la posición china ha sido menos flexible (Carlson en Breslin, 2010, p. 56). Asimismo, la concepción de la soberanía se vincula directamente con la retórica de la humillación nacional

y la expresión del nacionalismo chino en el territorio, haciendo de las reivindicaciones en el Mar del Este y Mar del Sur el interés nacional de unir los territorios perdidos bajo el liderazgo de China.

En 2004, el expresidente Hu Jintao se refirió a la importancia de establecer un “océano armonioso” como componente del “mundo armonioso”, donde subyace el interés nacional por la estabilidad para garantizar un desarrollo económico sostenido (*National Institute for Defense Studies*, 2012, p. 2). Asimismo, en el marco del 18° Congreso del Partido Comunista de 2012, Hu Jintao declaró que “China aplica una política de defensa nacional de carácter defensivo. Nuestros esfuerzos para fortalecer objetivo de defensa nacional para salvaguardar la soberanía, la seguridad y la integridad territorial de China y garantizar su desarrollo pacífico” (Xinhuanet, 17-11-2012). En el mismo año, enfatizó sobre la importancia de “mejorar nuestra capacidad para la explotación de los recursos marinos, resueltamente salvaguardar los derechos e intereses marítimos de China, y convertir a China en una potencia marítima” (*South China Morning Post*, 8 de noviembre de 2012). Por lo tanto, siguiendo a Holmes y Yoshihara (2010), el interés de China en esta nueva concepción hacia el espacio marítimo es asegurar el acceso para sí misma e impedir dicho acceso a otros Estados, en una primera etapa en su periferia marítima inmediata o “mares cercanos” y en una segunda etapa, extenderá su campo de acción y acceso fuera de esa periferia, es decir, hacia los mares lejanos, en la forma de anillos geográficos que se proyectan fuera de las costas chinas (p. 11).

Cabe destacar que el objetivo de China de tener unas fuerzas armadas fuertes y poderosas no responde solo a los lineamientos de la Gran Estrategia que busca posicionarse como gran potencia en el sistema internacional. En la “*Estrategia Militar de China*” publicada en mayo de 2015, destaca en primer lugar, la caracterización que se realiza de la situación de seguridad nacional actual, marcada por un cambio histórico en el balance de poder, así como en el entorno geoestratégico en Asia Pacífico y, aunque se descarta la probabilidad de ocurrencia de una guerra mundial, se identifican amenazas de hegemonismo, neo-intervencionismo y la competencia internacional por la redistribución de poder, derechos e intereses se ha intensificado (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2015).

En segundo lugar, en la misma sección, se hace directa referencia a las controversias limítrofes marítimas, declarando:

En las cuestiones relativas a la soberanía territorial y derechos e intereses marítimos de China, algunos de sus vecinos en alta mar toman acciones provocadoras y refuerzan su presencia militar en los arrecifes e islas de China que han ocupado ilegalmente. Algunos países externos también están ocupados entrometiéndose en los asuntos del Mar del Sur de China; unos pocos mantienen constante vigilancia y reconocimiento aéreo y marítimo contra China. Por tanto, es una tarea de larga data para China salvaguardar sus derechos e intereses marítimos. (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2015)

En la misma línea, India publicó su Estrategia Marítima en 2007 y su Doctrina Marítima en 2014, poniendo especial énfasis en el acceso y la seguridad de las rutas marítimas de comunicación en el Mar del Sur de China, en el océano Índico y el golfo Pérsico como áreas de interés primarias y secundarias para el ejercicio de su poder marítimo. Esto guarda coherencia con su decisión de participar en el Quad y establecer vínculos estratégicos con aquellos países que componen este esquema y los países miembros de ASEAN, fortaleciendo la posición de India como un contrapeso asiático a China, lo que es particularmente interesante para Estados Unidos.

Así, el enfoque estadounidense de “regresar a Asia” y el esfuerzo junto a sus aliados de reconfigurar el marco geopolítico en la región es percibido como una amenaza directa por parte de China, considerando la centralidad del Mar del Sur de China para las aspiraciones estratégicas no solo para las potencias involucradas, sino también como eje gravitante de la economía global.

Conclusiones

Uno de los grandes interrogantes respecto a la capacidad de China de consolidarse como potencia hegemónica regional y ser legitimado por los actores involucrados, para dar el salto a convertirse en una potencia hegemónica global, se refiere a que si el código geopolítico chino podrá conformar un nuevo orden geopolítico mundial.

A modo de proyección, dado que se requiere que el orden hegemónico

existente se desintegre, China no ha completado sus cuatro modernizaciones para que esa voluntad política se exprese en una conducta internacional determinada. Si bien la tendencia en la evolución del imaginario geopolítico chino da cuenta de sus aspiraciones de instalarse como potencia hegemónica, no cuenta con los condicionantes materiales y simbólicos o de *hard power* y *soft power* para lograrlo. De allí, que mantener la estabilidad en la región —especialmente respecto a no definir las soberanías territoriales y marítimas en el Mar del Este y Mar del Sur—, resulte funcional a los intereses medulares presentes, pero su accionar puede derivar en la dirección opuesta.

A partir de 1990, el principio por el cual se regía la política exterior de China era mantener un bajo perfil y no involucrarse en los mayores temas de la agenda internacional para garantizar la estabilidad y seguridad necesarias para la sobrevivencia del régimen y los avances de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping. A partir de 2006, se presentó la oportunidad estratégica de dar un giro en la política exterior china, hacia una imagen de mundo en la cual China debía asumir los deberes y responsabilidades de ser una potencia global, siguiendo tres objetivos centrales: integridad territorial, desarrollo económico y estatus internacional.

Para alcanzar estos objetivos, que implican ejercer influencia en la toma de decisiones en las relaciones internacionales y lograr ser parte del “centro de poder”, China, en última instancia, busca evitar que los actores regionales, incluido Estados Unidos, formen una alianza política y militar para contenerla. De lo afirmado previamente surge la importancia de la estrategia de desarrollo pacífico, considerando que junto con la revitalización o rejuvenecimiento de la nación y la victimización, el enfoque de seguridad defensiva es otro de los componentes que moldean la imaginación geopolítica de China actual, basado en los miedos que históricamente ha tenido el país hacia las potencias extranjeras.

Sin embargo, los elementos de desarrollo pacífico y mundo armonioso en su política exterior se expresan de forma más plausible hacia los actores extra regionales, dado que su enfoque de “defensa activa” en su entorno geopolítico inmediato es percibido como una conducta hostil y expansionista. Esta percepción impacta directamente en cómo los Estados del Indo-Pacífico articulan sus propios proyectos geopolíticos

en reacción a la Gran Estrategia china, lo cual podrá generar focos de inestabilidad en la región.

A medida que el “ascenso de China” y su estatus como potencia global toman fuerza en los cálculos de política exterior de los actores en el sistema internacional, las expectativas de éstos han aumentado. Principalmente es observable en torno al cuestionamiento de si este auge será pacífico o no –en especial en la dimensión de la modernización militar–, si es un Estado revisionista o no y cuáles serán las consecuencias a nivel regional y mundial.

Respecto a las justificaciones para los intereses de la política exterior china, estas son principalmente dos: 1) Victimización y pasado glorioso chino y 2) cuatro modernizaciones, donde la historia del país y su asociación a la territorialidad juega como fuerza gravitante en la conducta china tanto hacia sus vecinos como a nivel global. Asimismo, es posible establecer que a nivel de código geopolítico local –ya que China considera al Mar del Este y Mar del Sur como parte de la integridad del territorio chino–. La justificación histórica victimizadora es utilizada con mayor énfasis, dado que los líderes deben argumentar sus cálculos al pueblo, resaltando elementos como el nacionalismo y la humillación; mientras que, a nivel más amplio y global, se apela más profundamente a la justificación histórica modernizadora.

Este pragmatismo y realismo son claves para comprender el comportamiento internacional de China. La postura pacífica exaltada en el discurso de política exterior y con voluntad de profundizar la cooperación multilateral dependen del beneficio y las ganancias relativas que ella obtenga de los acuerdos y normas internacionales, que en el caso de aquellos países con los cuales enfrenta controversias limítrofes marítimas, se materializa en la separación de estas y otros temas de la agenda bilateral con estos, como la relación comercial. Sin embargo, no está claro si los intereses de la Gran Estrategia China tienen como correlato la voluntad política de asumir costos y ceder en ciertos aspectos en función de mantener la estabilidad regional, y como la mayor potencia en el Indo-Pacífico, es un reto que debe aceptar.

A modo de proyección, dado que se requiere que el orden hegemónico existente se desintegre, China no ha completado sus cuatro modernizaciones para que esa voluntad política se exprese en una conducta

internacional determinada y si bien la tendencia en la evolución de la imaginación geopolítica china da cuenta de sus aspiraciones de instalarse como potencia hegemónica. China no cuenta con las condicionantes materiales y simbólicas o de *hard power* y *soft power* para lograrlo. De allí que mantener la estabilidad en la región – especialmente respecto a no definir las soberanías territoriales y marítimas en el Mar del Este y Mar del Sur –, resulte funcional a los intereses nacionales, pero su accionar puede derivar en la dirección opuesta.

El mar es una fuerza geográfica y una idea permanente en la evolución histórica de las naciones costeras, pero no es hasta que los tomadores de decisiones lo visualizan como un espacio geopolítico de interés y clave para alcanzar sus intereses nacionales permanentes, que se configura un proyecto geopolítico particular, el cual, si es lo suficientemente fuerte y es capaz de influir en la conducta y en percepción de los demás actores de este mismo espacio. Sin duda, nos encontramos frente a un escenario de transformación en el sistema internacional que da cuenta de un esquema más flexible y complejo que un simple “regreso” a la bipolaridad y las dinámicas geopolíticas de la Guerra Fría.

NOTAS

1. Los territorios perdidos de China durante el siglo XIX son: “el sur de Nepal y Birmania que pasaron a manos de Gran Bretaña, Francia se quedó con Indochina, Japón se adjudicó Taiwán, Corea y Sajalín, y Mongolia, Amuria y Lussuria se incorporaron a Rusia” (Kaplan, 2012, p. 250).
2. Las citas corresponden a traducciones propias del inglés al español.
3. Área rica en hidrocarburos, gas natural, pesca y centro de las rutas de comercio marítimas más importantes del mundo.
4. Para el caso específico de China, la referencia a lo “nacional” adquiere relevancia interpretativa considerando que se entiende, analíticamente, que no se presenta una tensión entre civilizaciones y nacionalismo, conceptos mutuamente correspondientes. Ello se explica porque el

nacionalismo para los chinos significa la unidad del pueblo, consolidada bajo el liderazgo del PCCh a partir de la Revolución de 1949, y sus relaciones exteriores con otros Estados se conciben en dicho nivel, es decir, China se relaciona con otros “pueblos”. Como señala Jacques (2009), la identidad china fue articulada previo a asumir un estatus como Estado-nación, de modo que debe ser entendido como un Estado-civilizacional.

5. Esta guerra se conoce en China como la de resistencia antijaponesa del pueblo de China.
6. En diciembre de 2017, Xi Jinping, secretario general del Partido Comunista de China (PCCh) y presidente chino, señaló en su discurso que “la construcción de la comunidad con destino compartido para la humanidad necesita la participación de todo el mundo. Debemos unir a las personas de diferentes pueblos, diferentes creencias, diferentes culturas y diferentes lugares para construir juntos dicha comunidad” (Xinhuanet, 30 de enero de 2018).
7. Para Joseph Nye (2004), quien acuñó el concepto que el poder blando es la “habilidad de moldear las preferencias de otros (...) es la habilidad de establecer preferencias tendientes a ser asociadas con activos intangibles tales como una personalidad atractiva, valores e instituciones culturales y políticos, y políticas que son vistas como legítimas o que tienen autoridad moral” (p. 5). En política internacional, por lo tanto, las fuentes del poder blandos son tres: 1. Cultura, 2. Valores políticos, 3. Política exterior, cuyos efectos dependen del contexto, pero sobre todo, de la existencia de la voluntad de quienes interpretan y reciben estas fuentes (p. 16).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A free and open Indo-Pacific. Advancing a shared vision (2019). Washington D.C: Departamento de Estado. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.

- Breslin, S. (2010). *Handbook of China's International Relations*. Routledge.
- Callahan, W. (2004). National Insecurities: Humiliation, Salvation, and Chinese Nationalism. *Alternatives*, 29, pp. 199-218.
- Callahan, W. (2012). The Cartography of National Humiliation and the Emergence of China's Geobody. *Public Culture*, 21 (1), pp. 141-173.
- Chandra, S. y Ghoshal, B. (editors) (2018). *The Indo-Pacific Axis: Peace and Prosperity or Conflict?* Routledge.
- China should become 'maritime power', Hu Jintao says (8 de noviembre de 2012). South China Morning Post. <http://www.scmp.com/news/china/article/1077858/china-should-become-maritime-power-hu-jintao-says>
- Christensen, P. M. y Li, X. (2013). China's Self-perception of Its Security Situation: The Nexus of the Internalities and Externalities. *Journal of China and International Relations*, 1(2), pp. 43-69.
- Cohen, S. (2003). *Geopolitics of the World System*. Rowman & Littlefield.
- Concepto de comunidad con destino compartido para la humanidad tendrá un gran impacto en el mundo, señala experto brasileño (30 de enero de 2018). Xinhuanet. http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/30/c_136936860.htm
- Full text of Hu Jintao's report at 18th Party Congress (17 de noviembre de 2012). Xinhuanet. http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpc-nc/2012-11/17/c_131981259_12.htm
- Goldstein, A. (2008). *Rising the challenge: China's grand strategy and international security*. National University of Singapore Press.
- Holmes, J. y Yoshihara, T. (2010). *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*. Naval Institute Press.
- Jacques, M. (2009). *When China rules the world: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. Penguin.
- Kaplan, R. (2012). *La venganza de la geografía. Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. RBA Libros.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Nueva York. Penguin Books.
- Kwon, E. (2012). Invisible Anxiety: Would the Rise of China Really Be a Security Threat to the United States? *Pacific Focus*, 27(3), pp. 369-392.
- Lampton, D. (2007). The faces of Chinese power. *Foreign Affairs*, 86 (1),

pp. 115-127.

- Mearsheimer, J. (2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, 3, pp. 381–396.
- Medcalf, R. (2020). *Contest for the Indopacific. Why China won't map the future*. La Trobe University Press
- Medeiros, E. (2009). *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification*. RAND Corporation.
- Nye, J. (2004). *Soft power. The means to success in world politics*. Public Affairs.
- Peou, S. (2010). *Peace and Security in the Asia Pacific. Theory and Practice*. Praeger.
- Peou, S. (2014). Why China's Rise May Not Cause Major Power-Transition War: Review Essay. *Asian Politics & Policy*, 6 (1), pp. 121-131.
- Quad Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad" (2021). Washington D.C: The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- Womack, B. (2013). Beyond win-win: rethinking China's international relationships in an era of economic uncertainty. *International Affairs*, 89 (4), pp. 911–928.
- Yan, X. (2011). *Ancient Chinese Thought Modern Chinese Power*. Princeton University Press.
- Yan, X. (2012). "The weakening of the unipolar configuration". En: Leonard, M. *China 3.0*. European Council on Foreign Relations.
- Zhang, B. (2010). Chinese Foreign Policy in Transition: Trends and Implications. *Journal of Current Chinese Affairs*, 39 (2), pp. 39-68.

RESUMEN

El Indo-Pacífico se ha convertido en uno de los espacios geopolíticos más desafiantes y gravitantes en el sistema internacional. Como potencia dominante en la región, China cuenta con una política exterior cada vez más asertiva, así como un aumento de sus capacidades marítimas que apuntan a detentar un mayor control sobre las rutas marítimas clave tanto para sus propios intereses nacionales y de desarrollo como para el comercio internacional, que es una parte central del gran proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI).

Como respuesta, el posicionamiento estratégico cuadrilateral entre Estados Unidos, India, Japón y Australia en el llamado Quad, supone una cooperación entre aliados regionales y socios de seguridad para contener los avances de China, moviendo el equilibrio regional bajo la idea de Indo-Pacífico como forma de imaginación geopolítica en un escenario donde la búsqueda de hegemonía por cualquiera de los actores generará resistencias. El presente artículo tiene por objetivo analizar la tensión entre el surgimiento y consolidación del proyecto geopolítico del Indo-Pacífico y la proyección geoestratégica de China en la región, a través de su política exterior.

ABSTRACT

The Indo-Pacific has become one of the most challenging and gravitating geopolitical spaces in the international system. As the dominant power in the region, China has an increasingly assertive foreign policy and increased maritime capabilities to gain greater control over crucial shipping lanes for its own national and development interests and International Trade, which is the central part of the large Belt and Road Initiative (BRI) project.

In response, the quadrilateral strategic positioning between the United States, India, Japan, and Australia in the so-called Quad, supposes cooperation between regional allies and security partners to contain the advances of China, moving the regional balance under the idea of Indo-Pacific as a form of geopolitical imagination in a scenario where the search for hegemony by any of the actors will generate resistance. This article aims to analyze the tension between the emergence and

consolidation of the Indo-Pacific geopolitical project and China's geostrategic projection in the region through its foreign policy.

RESUMO

O Indo-Pacífico tornou-se um dos espaços geopolíticos mais desafiadores e gravitacionais no sistema internacional. A China, como potência dominante na região, tem uma política externa cada vez mais assertiva, assim como um incremento em suas capacidades marítimas que visam obter maior controle sobre as principais rotas marítimas, tanto para seus próprios interesses nacionais e de desenvolvimento quanto para o comércio internacional, que é uma parte central do grande projeto da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI).

Em resposta, o posicionamento estratégico quadrilateral entre os Estados Unidos, Índia, Japão e Austrália, no chamado Quad, supõe uma cooperação entre aliados regionais e parceiros de segurança para conter os avanços da China, movendo o equilíbrio regional com a ideia do Indo-Pacífico como forma de imaginação geopolítica em um cenário onde a busca pela hegemonia por qualquer um dos atores criará resistências. Este artigo tem como objetivo analisar a tensão entre o surgimento e a consolidação do projeto geopolítico Indo-Pacífico e a projeção geoestratégica da China na região, por meio de sua política externa.



ASEAN: entre Asia Pacífico e Indo - Pacífico

Ignacio Bartesaghi y Natalia De María

El rol de la ASEAN en el mantenimiento de la paz y seguridad regional

Antes del nacimiento de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), se sucedieron distintos intentos de integrar la región. Entre los antecedentes, podemos citar que en 1961 se creó la *Association of Southeast Asia* (ASA) formada por Filipinas, Indonesia y Malasia, constituyéndose en el primer proceso de cooperación regional del Sudeste Asiático. Debido a las disputas territoriales en la región de Sabah, en la actualidad ubicada al norte de la isla de Borneo, Malasia, y el legado colonial de dichas naciones derivó en que este país solicitara la intervención británica, lo que provocó tensión entre los miembros y la paralización de la ASA.

En 1966 se generó una nueva iniciativa de integración entre Japón, República de Corea, Malasia, Filipinas, Australia, Taiwán, Nueva Zelanda, Vietnam del Sur y Tailandia, quienes establecieron el *Asian*

and Pacific Council. Este proceso también se vio afectado por distintas situaciones de política internacional, lo que hizo que varios de los miembros no logran sentarse a negociar en una misma mesa, lo que en 1975 derivó en el fin de la iniciativa (Khoman, 1992).

La ASEAN surgió en el año 1967, entre Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia a partir de la Declaración de Bangkok estableciendo como objetivos el crecimiento, el progreso social y el desarrollo cultural a través de la cooperación, así como la búsqueda y promoción de la paz y la estabilidad regional, adhiriéndose a los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas. Más allá de fijar como meta el desarrollo económico para la región, no establecía un objetivo determinado en el ámbito económico y comercial.

Durante sus primeros años, el bloque no logró avances significativos debido a los múltiples conflictos existentes en la región, así como también a problemas internos dentro de los propios miembros. Sin embargo, fue un buen mecanismo para reducir las tensiones existentes y disminuir la influencia de actores externos, considerando que la mayoría habían sido colonias, excepto Tailandia. Factores como la retirada británica y norteamericana de la región, el papel más relevante de China y Rusia, así como el impacto político de la guerra de Vietnam hizo que los países se mantuvieran unidos en el proyecto de la Asociación.

En 1971, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia (los miembros del bloque hasta ese momento) se comprometieron mediante una declaración, a realizar los esfuerzos necesarios para convertir al Sudeste Asiático en una Zona de Paz, Libertad y Neutralidad (ZOPFAN por sus siglas en inglés), libre de la injerencia de potencias extranjeras. Asimismo, asumieron el compromiso de ampliar la cooperación y solidaridad entre ellos (ASEAN, 1971). Al expresar el interés por mantener fuera del bloque la injerencia de países externos, la ASEAN comenzó a trabajar el concepto de lo externo al bloque, creando la capacidad de acción colectiva frente a poderes externos (Koga, 2014). Sin embargo, la ZOPFAN no establecía la forma de cómo alcanzar ese compromiso ni calendarios para su aplicación, por lo cual la declaración quedó sin efecto durante los años subsiguientes (Narine, 2008).

Posteriormente, en 1976, surgieron otros dos documentos que profundizaron los compromisos en pro de la estabilidad política y la seguridad

regional: el Tratado de Amistad y Cooperación (TAC) y la Declaración ASEAN Concord, ambos aprobados en la Conferencia de Bali. El TAC sirvió como código de conducta para los miembros, quienes expresaron en el documento que su meta “es promover la paz, la amistad y la cooperación entre sus pueblos” lo que derivaría en un fortalecimiento de la relación entre ellos. Asimismo, se determinaron seis principios que regirán la relación entre las partes: respeto mutuo por la independencia, soberanía, igualdad, integridad territorial e identidad nacional de cada uno, el derecho de una existencia libre sin injerencia extranjera, la no interferencia en los temas internos de cada miembro, solución de diferencias a través de medios pacíficos, renuncia a la amenaza o uso de la fuerza y cooperación eficaz (ASEAN, 1976a).

Varios artículos del TAC hacen referencia a los esfuerzos por reforzar la propia identidad y la firmeza nacional en los ámbitos político, económico, sociocultural y seguridad, considerando que dichos esfuerzos por mantener la paz nacional contribuirán, también, a la paz y equilibrio en la región. El Tratado se encuentra abierto a la adhesión de otras naciones, lo que ha llevado a que sea firmado por más de cuarenta países, entre ellos China, India, Estados Unidos y la Unión Europea. Los últimos en adherirse fueron Colombia, Cuba y Sudáfrica en noviembre de 2020.

En la Declaración ASEAN Concord se establecieron objetivos, principios y un programa de acción a implementar para el mantenimiento del equilibrio político y regional. En el texto declararon que la estabilidad de cada miembro y la de la región en su conjunto constituye una contribución esencial a la paz y seguridad internacional y que los miembros deberán tomar medidas activas para el establecimiento del compromiso previamente asumido en 1971 del establecimiento de la ZOPFAN (ASEAN, 1976b). Del mismo modo, se comprometían a fortalecer la cooperación en los ámbitos económico y social para mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Por otro lado, se hizo hincapié en la importancia de la solución pacífica de diferencias, el fomento de la cooperación pacífica entre las naciones de la región y el desarrollo de una identidad regional en pos de crear una comunidad de la ASEAN. En cuanto al plan de acción se establecen compromisos en las esferas política, económica, social, cultural, de información, de seguridad y mejora del funcionamiento de la ASEAN (ASEAN, 1976b).

En diciembre de 1978, se produjo la invasión vietnamita a Camboya, provocando que en los años siguientes los distintos miembros de la ASEAN tomaran diferentes posturas en el conflicto, lo que debilitó el bloque. Finalmente, la paz se alcanzó en octubre de 1991 mediante el Tratado de Paz de París, en ese entonces las partes externas al conflicto ya buscaban el fin de la guerra y Vietnam había mejorado sus relaciones con países como Indonesia, Malasia y Tailandia (Narine, 2008, p. 417).

Con el fin de la Guerra Fría e identificando las ventajas políticas de mantenerse unidos como bloque, en la década de los noventa se decidió dar un nuevo giro al proceso, orientándose hacia el plano comercial. En ese decenio se resolvió, además, reformar la estructura institucional del bloque formalizando las cumbres y aumentando las funciones de la Secretaría General.

La preocupación por la seguridad regional y el mantenimiento de la paz, tema preponderante para los miembros a lo largo de todo el proceso, continuó dando origen a nuevos compromisos. En el año 1995, se firmó el Tratado por el cual se declaró al Sudeste Asiático como zona libre de armas nucleares y, a través de él, se otorgó ese estatus a los países signatarios. Cabe destacar que fueron los actuales diez miembros de la ASEAN, no obstante, en ese momento no todos eran parte del proceso de integración¹. Los miembros se comprometieron a no desarrollar, fabricar o comprar armas nucleares, así como instalarlas o transportarlas e incluso probarlas, tanto dentro de su territorio como en otros, aclarando que tampoco se permitiría que lo hagan otros países en el territorio de alguno de los miembros (ASEAN, 1995).

Al cumplirse treinta años de la fundación del bloque, los miembros decidieron profundizar los compromisos asumidos y la integración, dando un giro hacia el ámbito económico. Para ello, suscribieron la *ASEAN Vision 2020*, a través de la cual manifestaron su intención por crear una región económicamente estable y próspera, a la vez que competitiva. Siguiendo con el compromiso asumido, en la en la 9ª Cumbre, celebrada en el año 2003, mediante la *Declaración ASEAN Concord II* o *Declaración de Bali II*, se decidió establecer la Comunidad de la ASEAN, la cual estaba formada por tres pilares: el político y seguridad, el económico y el socio-cultural. Cada uno de ellos se relaciona con una Comunidad: la Comunidad Política y de Seguridad (APSC, según su sigla en inglés), la Comunidad Económica (AEC, según su

sigla en inglés) y la Comunidad Socio-Cultural (ASCC, según su sigla en inglés), todas están fuertemente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente.

En 2008, entró en vigor la Carta de la ASEAN, que dio personería jurídica y un marco institucional al bloque, sentando las bases de la futura Comunidad. En los cincuenta y cinco artículos que la componen se establecen los objetivos y principios del bloque, los derechos y obligaciones de cada uno, la admisión de nuevos miembros, las disposiciones sobre las cumbres, los nuevos compromisos políticos, un marco legal, la creación de nuevos órganos, además de otorgar nuevas funciones a la Secretaría General, entre otros cambios. Otro hito trascendental de la Carta es que se estableció el lema que guiará el accionar del bloque *One Vision, One Identity, One Community*, haciendo referencia a su unión y compromiso.

Con la entrada en vigor de la Comunidad de la ASEAN en 2015, comienzan nuevos desafíos relacionados a los nuevos compromisos asumidos y el paso hacia una integración que muestra vínculos más fuertes y profundos. La APSC se relaciona directamente con el fin principal que tuvo la ASEAN en sus orígenes, lograr la paz y garantizar la estabilidad y seguridad regional. Constituye un ámbito de cooperación política y de seguridad, continuando con el objetivo de mantener una convivencia armoniosa en la región y con el resto de los países del mundo, solucionando las diferencias por medios pacíficos.

Entre otros compromisos en los temas de seguridad, cabe destacar la Declaración de conducta de las partes sobre el Mar de la China Meridional, la que representa una declaración conjunta, a través de la cual se comprometen a la convivencia en esos territorios y a solucionar de forma pacífica las disputas territoriales, así como cooperar en otros ámbitos como navegación, investigación, operaciones de búsqueda y rescate, entre otros.

China y ASEAN, el peso de su relación económica y comercial

China y ASEAN se encuentran fuertemente vinculados en varios aspectos, entre ellos el comercial, siendo China el epicentro de las cadenas globales de valor asiáticas, lo que ha generado, en las últimas décadas, un aumento significativo del intercambio comercial e inversiones. En el año 1993, se realizó una primera reunión formal entre ASEAN y China con el objetivo de explorar las posibilidades de cooperación en materia económica, comercial y de ciencia y tecnología. En el documento que surgió de dicha reunión, reconocen que la estabilidad y el crecimiento económico de Asia Pacífico brindará una gran oportunidad para el desarrollo entre ellos, y la cooperación mutua es una importante forma de fomentarlo.

A partir de 1991, China comenzó a participar de las reuniones ministeriales de la ASEAN, y fue en estas instancias en que se creó el Comité Conjunto sobre Cooperación Económica y Comercio y el Comité Conjunto sobre Cooperación Científica y Tecnológica, con el objetivo de realizar un relevamiento del estado de la cooperación y generar un ámbito de discusión sobre intereses comunes en temas regionales e internacionales (ASEAN, 1993).

La cooperación entre la ASEAN y China continuó profundizándose hasta que, en 2001, comenzó a gestarse el proceso para la formación de una zona de libre comercio. La *ASEAN-China Free Trade Area* (ACFTA), se creó con el objetivo de fortalecer y mejorar la cooperación económica, la comercial y la inversión, la liberalización progresiva y promoción del comercio de bienes y servicios, y la creación de un régimen de inversiones transparente y liberal que las promueva y facilite. El acuerdo fue firmado finalmente en el 2004, y entró en vigor en 2010.

Si se analiza el comercio de bienes entre la ASEAN y China se puede ver el fuerte incremento en el intercambio en las últimas décadas. Entre los años 2003 y 2020, las exportaciones de ASEAN hacia China aumentaron un 609 %, mientras que las importaciones lo hicieron en un 786 %. La importancia de China en el comercio de ASEAN se puede visualizar también por medio de la participación del gigante asiático en las exportaciones e importaciones totales de ASEAN. En el caso de las primeras, en 2003, China representaba el 6 % de las colocaciones

totales del bloque del Sudeste Asiático, mientras que en 2020 fue del 16%. En el caso de las colocaciones, en 2003 significó un 8%, mientras que en 2020 fue de un 24%.

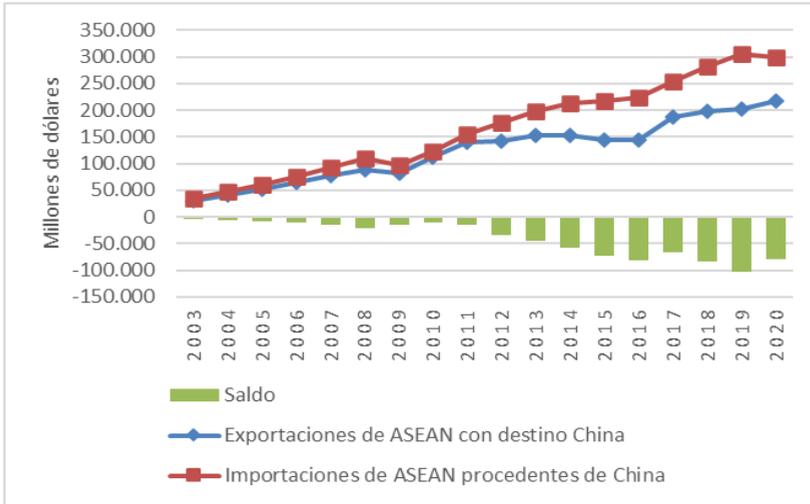


Gráfico 1. Evolución del comercio de bienes entre ASEAN y China. Fuente: elaboración propia a partir de ASEAN Stats.

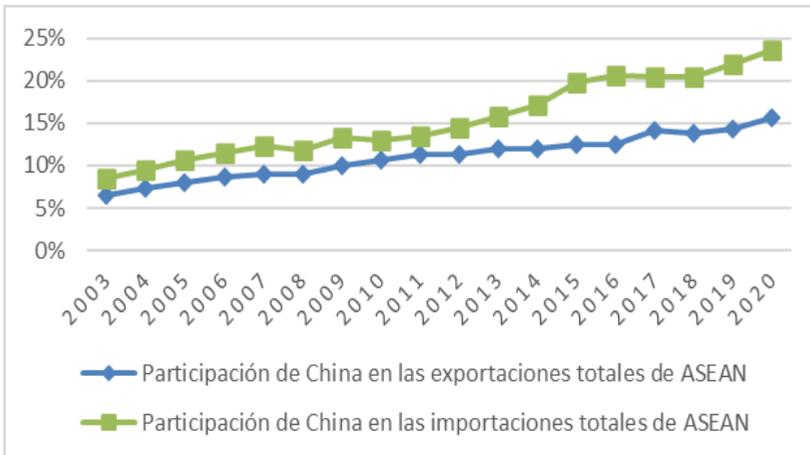


Gráfico 2. Participación de China en el comercio de ASEAN. Fuente: elaboración propia a partir de ASEAN Stats.

El fuerte vínculo de China con ASEAN en el ámbito comercial se observa también a nivel individual en cada uno de los miembros del bloque del Sudeste Asiático. En el cuadro presentado a continuación se puede ver claramente que en cada uno de los diez miembros de ASEAN, China se encuentra entre sus tres principales socios comerciales, siendo en varios de los casos el primero, tanto como destino de las exportaciones, así como origen de las importaciones. Esto refuerza la idea de la importancia de China para todos estos países, y muestra en parte, la dependencia existente.

	Tres principales destinos de las exportaciones en 2020	Tres principales orígenes de las importaciones en 2020
Brunéi	Japón, Singapur, China	Malasia, Singapur, China
Camboya	Estados Unidos, Singapur, China	China , Tailandia, Vietnam
Filipinas	Japón, Estados Unidos, China	China , Japón, Estados Unidos.
Indonesia	China , Estados Unidos, Japón	China , Singapur, Japón
Laos*	Tailandia, China , Vietnam	Tailandia, China , Vietnam
Malasia	China , Singapur, Estados Unidos	China , Singapur, Estados Unidos
Myanmar	China , Tailandia, Japón	China , Singapur, Tailandia
Singapur	China , Hong Kong, Estados Unidos	China , Malasia, Taiwán
Tailandia	Estados Unidos, China , Japón	China , Japón, Estados Unidos.
Vietnam	Estados Unidos, China , Japón	China , Corea del Sur, Japón

*Último año disponible 2019

Cuadro 1. Principales socios comerciales de los países miembros de ASEAN. Fuente: elaboración propia a partir de datos de Trade Map.

La inversión extranjera directa (IED) recibida por ASEAN proveniente de China, totalizó US \$7.620 millones en 2020, lo que representó un 6 % del total de la inversión recibida por el bloque del Sudeste Asiático. Entre 2010 y 2020, la IED procedente de China aumentó un 110 %. Los flujos más elevados fueron en el año 2017, de US \$17.511 millones, un 11 % del total de la IED entrante en ASEAN. Se puede observar una disminución significativa en 2019 y 2020, explicada, en gran parte, por las consecuencias de la pandemia del COVID-19, que afectó significativamente la economía y comercio mundial. Más allá de dicha situación, el aumento de las corrientes de inversiones de China hacia ASEAN en la última década, muestran la importancia de la relación

y su potencialidad, vinculada también a las cadenas globales de valor asiáticas. En los últimos años, los países del Sudeste Asiático se han convertido en una importante base de producción para China, dada la cercanía geográfica y cultural, situación reforzada por el acuerdo existente y las obras de infraestructura logística.

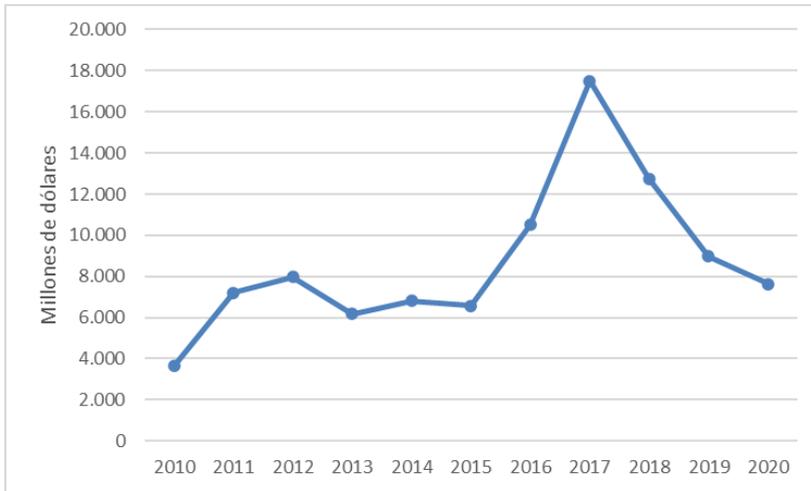


Gráfico 3. Entrada neta de IED a la ASEAN desde China. Fuente: elaboración propia en base a ASEAN Statistics.

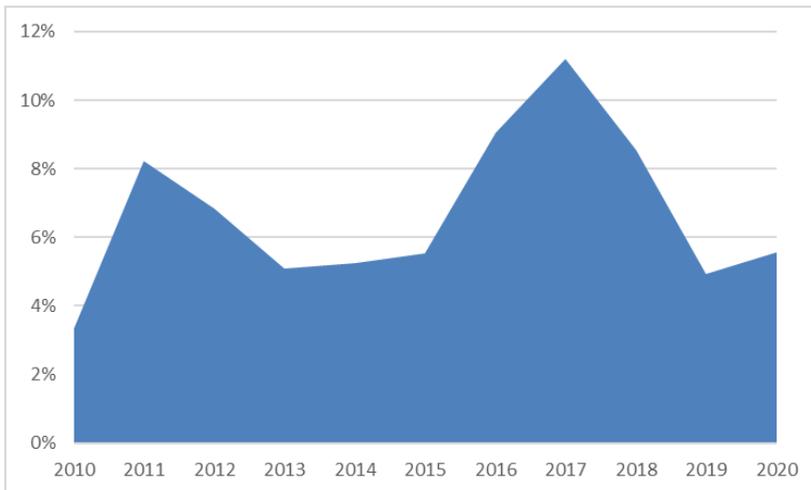


Gráfico 4. Participación de China en la IED de ASEAN. Fuente: elaboración propia en base a ASEAN Statistics.

Otras instancias de cooperación en el ámbito económico y comercial se dan en torno a la conectividad y transporte. Asimismo, se realiza una cumbre sobre inversiones con el fin de acercar al sector privado con el gobierno y con miras a promover el intercambio de visiones e ideas sobre los temas que afectan a la economía y a los negocios. También, se realiza la ASEAN – China EXPO (CAEXPO), evento que presenta productos de ambas partes, en el que participa el sector privado. Asimismo, no se debe olvidar el vínculo de los países de la ASEAN en la Nueva Ruta de la Seda impulsada por China.

El concepto de Asia Pacífico versus Indo-Pacífico

La región del Indo-Pacífico se encuentra estratégicamente ubicada, siendo zona de paso de las principales rutas comerciales a nivel mundial que unen Oriente con Occidente, donde transita más del 60 % del comercio marítimo internacional, lo que ha multiplicado los conflictos en el área, así como los intereses encontrados y rivalidades, tanto de los países de la región como de fuera, profundizando, aún más, las diferencias ya existentes. Además, de ser una región geoestratégicamente ubicada, posee una inmensa riqueza en recursos naturales, entre ellos importantes yacimientos de gas natural y petróleo, además de su rica biodiversidad marina. Otro punto para destacar es que el Indo-Pacífico, además de ser uno de los centros de producción a nivel mundial, alberga más del 60 % de la población mundial.

Más allá de la relevancia que posee, el concepto de Indo-Pacífico no deja de tener controversias. Al igual que en el de Asia-Pacífico, quedan dudas de qué países quedarían incluidos dentro de la región. Por ejemplo, en el caso de India, quien sería la gran ganadora al hablar de Indo-Pacífico y no de Asia-Pacífico, ya que le otorga una posición central (De Miguel Calabia, 2018). Es así como, con este concepto, el eje mundial pasa al Índico, más allá de la evidente importancia de ambos océanos que se encuentran integrados e interconectados y son parte de un todo.

Si bien China, intenta sacarle importancia al concepto de Indo-Pacífico reforzando el de Asia-Pacífico, no cabe duda que el océano Índico tiene un significado vital para este país, lo cual queda claro al ver su gran

proyecto de ingeniería geopolítica, la nueva Ruta de la Seda impulsada por el presidente Xi Jinping, tanto en la ruta marítima como en los proyectos de infraestructura de la ruta terrestre, que incluyen salidas al mar y desarrollo de puertos en las costas del Índico, ya sea en Asia como Medio Oriente y África. Sin embargo, este gran proyecto deja fuera a India, país que tiene varias disputas con China, y en contrapartida incluye a Pakistán, por donde pasa un corredor con salida al Índico.

A través del proyecto de la Franja y la Ruta, China quiere conectar a las naciones participantes a través de la infraestructura, pero también abrir sus mercados a China para, de esta manera, fomentar el comercio y vincular sus mercados financieros a los chinos, así como alinear sus políticas generales de desarrollo económico con las de China y promover la comprensión mutua de los pueblos (MERICS, 2018). Esta iniciativa que busca conectar a China con distintos países, y para lo cual el gigante asiático ha destinado grandes cifras de dinero además de crear instituciones para su financiamiento, le dará también cierta influencia en muchos de los países participantes.

No solo hay que ver los beneficios para China desde el punto de vista económico, comercial o político sino también y muy importante en el ámbito de la seguridad. China no solo se ha quedado con la influencia ganada en sus vecinos y países externos a la región a través de esta iniciativa, sino que ha abordado el tema a través de un documento publicado en 2017 denominado: “Ideas preliminares para la cooperación marítima en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta”, a través del cual armoniza los planes de desarrollo y promueve acciones conjuntas entre los países a lo largo de la Ruta Marítima de la Seda. El documento menciona, en reiteradas oportunidades, la importancia de garantizar la seguridad incluso incluye un apartado sobre el tema, donde se señala que

el Gobierno chino está dispuesto a asumir las obligaciones internacionales correspondientes, participar en los mecanismos bilaterales y multilaterales tanto de seguridad de la navegación marítima como de administración y control de crisis, desarrollar de manera conjunta actividades en los ámbitos de seguridad no tradicionales, tales como el combate contra los delitos cometidos en el mar, y salvaguardar conjuntamente la seguridad de la navegación (*The State Council of China*, 2017).

Otros de los países que han ganado relevancia con el concepto de Indo-Pacífico, además de India, son Indonesia y Australia, ambos estratégicamente ubicados en esta definición geográfica, justo en la unión entre ambos océanos y en el paso de las principales rutas marítimas. Ambas economías definen en sus respectivos libros blancos la importancia que le otorgan al Indo-Pacífico. Australia, en su Libro Blanco de la Defensa publicado en 2016, hace referencia sesenta y ocho veces al Indo-Pacífico, haciendo de esta el centro de su estrategia, señalando que de la estabilidad de esta región dependen la seguridad y prosperidad australiana. Asimismo, en el documento destacan que durante los últimos setenta años, la paz y la estabilidad se ha apoyado en una fuerte presencia de Estados Unidos en la zona, definiendo a este país como su socio estratégico más importante y de larga data (*Australian Government*, 2016).

Por su parte, Indonesia, en su respectivo Libro Blanco de la Defensa de 2015, hace referencia al concepto de Asia-Pacífico, pero mencionando que la región es un área estratégica en términos políticos y militares, que incluye países con gran población como China e India, mostrando su delimitación de Asia-Pacífico. En el documento señalan que deben abordarse sabiamente los conflictos del Mar de China, las disputas en la península de Corea y la tensión en torno a ciertas fronteras. Por otro lado, describe a China como a Estados Unidos como socios estratégicos (*Defence Ministry of the Republic of Indonesia*, 2015).

Principales conflictos regionales

Más allá de la importancia de China como precursora de la iniciativa de La Franja y la Ruta, su accionar en torno a distintos temas ha aumentado las rispideces en la región. Es así como en la actualidad, la confrontación entre Estados Unidos y China se juega en el Indo-Pacífico, más específicamente en el Mar de China Meridional. Los avances militares de China en las aguas que se encuentran en disputa con Brunéi, Filipinas, Malasia, Vietnam y Taiwán, han aumentado la tensión y encendido la alarma.



Mapa 1. Disputas en el Mar de China Meridional. Fuente: CSIS.

En el año 2012, el Consejo de Estado chino estableció a la ciudad de Sansha como una ciudad a nivel de prefectura perteneciente a la provincia de Hainan, y le otorgó una jurisdicción que incluye más de 280 islas, bancos de arena, arrecifes, así como las áreas marinas adyacentes, lo que equivale a casi dos millones de kilómetros cuadrados de mar y tierra, incluyendo las islas Paracel, las Spratly y las Zhongsha (Haver, 2020). El 18 de abril de 2020, ya en medio de la crisis sanitaria mundial, el Consejo de Estado chino anunció su decisión de establecer dos nuevos distritos en la ciudad de Sansha, uno de ellos con sede en Woody Island, que gobierna una gran cantidad de los reclamos territoriales de China en el Mar de China Meridional. Esta situación ha sido mal vista por otros países, que consideran que dicha decisión ampliará el control administrativo de China sobre las aguas en disputa. Además, China no ha dudado en dar visibilidad a sus movimientos y a los ejercicios militares en la región.

Entre los años 2013 y 2015, China recuperó, aproximadamente diecisiete veces más territorio que el resto de los reclamantes de las islas Spratly combinados durante los últimos cuarenta (Neil et al., 2018). Entre la infraestructura desarrollada crearon nuevas islas, hangares de aviones, posibles emplazamientos de misiles, búnkeres subterráneos e instalaciones de almacenamiento, alojamiento, así como edificios administrativos y también radares.

Estados Unidos, por su parte, no reclama territorio en el Mar de China Meridional, pero ha sido un activo participante de las disputas por los territorios y las aguas contestadas. En los últimos meses, Filipinas se ha manifestado molesta por la presencia de barcos de bandera china en su zona económica exclusiva. Por su parte, Malasia envió aviones de combate para interceptar aeronaves militares chinas que aparecieron cerca de sus costas. En 2019, durante la administración del expresidente Donald Trump, el Departamento de Estado de Estados Unidos emitió el documento *A free and open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision* en el que aboga por la estabilidad de la región y apunta contra China mencionando que ejerce la represión dentro de sus fronteras como fuera, que Beijing es intolerante con la disidencia, controlan los medios de comunicación y la sociedad civil, además de reprimir las minorías étnicas y religiosas. Expresan, también, que China exporta dichas prácticas a otros países a través de su influencia política y económica, lo cual socava la estabilidad y prosperidad que hubo durante décadas en la región de Indo-Pacífico (Departamento de Estado, 2019). Asimismo, en dicho documento se expresa que, para proteger el dominio marítimo, cooperan con sus socios de Indo-Pacífico en pos que todos se beneficien de los bienes comunes marítimos, instando a las partes participantes de la disputa del Mar de China Meridional a resolverla de forma pacífica y sin coacción, de acuerdo con el derecho internacional. Respecto a los reclamos de China, refiere a la línea de los nueve puntos como absurda, y un reclamo infundado, ilegal e irrazonable, afirmando que además generan un costo en otros países, como los miembros de ASEAN que no están pudiendo acceder a más de US\$ 2,5 miles de millones en reservas de energía, además de promover la inestabilidad y conflictos (Departamento de Estado, 2019).

De la mano de Estados Unidos, varias iniciativas y movimientos estratégicos entre países se están dando en la región del Indo-Pacífico. En noviembre de 2020, se realizaron los ejercicios militares Malabar, en los que participaron Estados Unidos, India, Japón y Australia, este último no asistía desde hacía una década. Las maniobras, que comenzaron en 1992 entre Estados Unidos e India, han sido calificadas en 2007 por China como operaciones de una “coalición anti-China”. Por otro lado, en 2018, Estados Unidos transformó el Comando del Pacífico en el Comando del Indo-Pacífico (Serbin, 2021).

Las relaciones entre Australia y China se han visto erosionadas en

los últimos años, más allá de la importancia en la relación comercial. En parte, el motivo ha sido que Australia impulsó una investigación independiente sobre el origen de la pandemia del COVID-19 y China, por otro lado, ha suspendido o subido los aranceles a varios productos importados desde el país oceánico.

Otros de los países afectados por el avance chino, son Vietnam y Filipinas, pero su dependencia económica del gigante asiático limita su capacidad de acción. Lo mismo pasa con varias naciones de la región, el peso de su socio en sus propios territorios, así como la dependencia económica y comercial que tienen con China hace que se encuentren en la encrucijada de tener que elegir. Estados Unidos ha perdido presencia en la zona. Parte de su estrategia ha sido el impulso a la creación del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, conocido como QUAD por su sigla en inglés, que reúne a Estados Unidos, Australia, Japón e India, todos con una fuerte dependencia económica de China. El QUAD auspicia el foro para que los cuatro países cooperen para lograr la estabilidad regional y contener la influencia China en Asia.

Otra de las situaciones que aumentó la tensión y la atención es una nueva ley en China, que entró en vigor en febrero de 2021, a partir de la cual permite a su Guardia Costera disparar contra embarcaciones extranjeras que considere que hayan entrado en sus aguas territoriales. En parte, se dirige a las islas llamadas Senkaku por Japón y Diaoyu por China. En contrapartida, Japón reaccionó emitiendo su propia ley que le permite disparar contra cualquier barco que crea que está en proceso de desembarcar personas en las islas.

En la zona del Indo-Pacífico, otra de las importantes disputas la protagonizan India y China, los dos países más poblados del mundo, con ejércitos numerosos y, también, ambos con armas nucleares. El enfrentamiento entre estas potencias por la disputa en la frontera de los Himalayas lleva ya varias décadas. Los territorios de la región de Cachemira han llevado al enfrentamiento directo a India, China y Pakistán, generando numerosos incidentes y enfrentamientos directos entre los ejércitos.

La competencia entre China e India se vincula principalmente a los objetivos estratégicos de cada uno que se encuentran superpuestos. Las potencias comparten una frontera de 3.440 kilómetros en los cuales se

superponen las reclamaciones de territorios. China nunca reconoció las fronteras diseñadas durante la era colonial británica, lo que terminó resultando en la guerra sino-india en 1962, duro enfrentamiento, que dadas las condiciones de montaña culminó con la derrota militar de India. La tensión en la zona siempre ha estado presente, generándose el último enfrentamiento en 2020 con víctimas por ambas partes.

En la actualidad hay tropas en ambos lados de la frontera y los dos países han desarrollado infraestructura, principalmente India bajo el mandato de Narendra Modi. En 2020, India decidió redibujar el mapa de la región, lo que fue denunciado por China. Para ello creó la nueva región administrativa Ladakh, que incluye Aksai Chin, un área que India reclama pero que controla China, lugar donde se produjo el enfrentamiento. Por otro lado, las fuerzas militares chinas habían trasladado tiendas y equipo pesado dentro del territorio que India considera como propio en el valle de Galwan (Argumosa Pila, 2020). Además, se disputan parte de Arunachal Pradesh (región ubicada en el noreste de India). China reclama el control sobre este territorio porque lo considera parte de la Región Autónoma de Tíbet.

En otro ámbito, India bloqueó en 2020, más de cuarenta aplicaciones chinas, entre ellas la del gigante del comercio electrónico Alibabá y Tik Tok, la app de mayor crecimiento en los últimos años. Todas son consideradas amenazas para la seguridad nacional india, ya que atentan también contra la confidencialidad y protección de datos de los usuarios. En 2019, India se retiró de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP según su sigla en inglés) luego de siete años de negociaciones, alegó que sus demandas no fueron atendidas y por diferencias con China, principalmente para que los productos chinos no inundaran el mercado indio.

Desde 1949, China y Taiwán están en disputa, lo que ha derivado en que la isla tenga un reconocimiento internacional limitado, ya que solo quince países lo reconocen como un Estados soberano, además de la privación al acceso a organismos internacionales. China lo reconoce como parte de su territorio. En 2005, el Partido Comunista chino sancionó una ley antisecesión que reivindica su derecho a recurrir a “medidas no pacíficas” contra Taiwán si intenta separarse de China continental. Pero al considerar comenzar una acción militar contra Taiwán, China también debe tener en cuenta si Estados Unidos acudirá en defensa

de la isla. En 1979, Estados Unidos estableció unilateralmente relaciones diplomáticas con Pekín y cortó los lazos oficiales con Taiwán, sin embargo, el Congreso aprobó la Ley de Relaciones con Taiwán, que autoriza la venta de armas defensivas a la isla. Estados Unidos se ha mostrado ambiguo en su política hacia Taiwán, nunca especificó cuál sería su accionar en caso de que China comenzara acciones militares. Si bien la mayoría de los presidentes norteamericanos, salvo Bush, no se ha manifestado públicamente cercano a Taiwán, las acciones tomadas por el país a lo largo de los años dejan en claro su posición.

Taiwán, a su vez, es el principal productor mundial de chips semiconductores avanzados, un producto difícil de reproducir en el corto plazo, siendo Estados Unidos su principal cliente, además de China. Esto llevó a la isla a posicionarse de parte de Estados Unidos en la guerra comercial que lo enfrentó con China. Con un productopreciado a nivel mundial, principalmente por ambas potencias, no cabe duda que Estados Unidos acudiría a ayudar a Taiwán en caso de que China tome acciones. Este pequeño bien, fabricado de silicio, ha derivado en que se le llame el “escudo de silicio”, término acuñado por el periodista Craig Addison, y ha permitido a Taiwán mantener su supervivencia en un enfrentamiento tan dispar con la segunda economía mundial.

Otro de los enfrentamientos entre las grandes potencias se juega en Hong Kong. La última razón es una nueva ley de Seguridad Nacional impuesta por China al territorio autónomo de Hong Kong. Esta ley ha generado nuevas rispideces y críticas a nivel internacional y principalmente en Estados Unidos, considerando que no se está respetando lo negociado entre Reino Unido y China en 1997, lo que le haría perder a la isla su autonomía y ciertas libertades que fueron negociadas hasta 2047 para la antigua colonia británica. Como medida, Washington vetó la entrada de altos funcionarios chinos “considerados responsables o cómplices” de socavar el régimen de libertades de Hong Kong, en contrapartida Pekín tomó medidas similares, imponiendo restricciones de visado contra los funcionarios estadounidenses que se comporten de modo ofensivo en cuestiones relacionadas con Hong Kong. La ley además sanciona la injerencia extranjera, así como comportamientos considerados independentistas, terroristas y subversivos, también permite que los servicios de seguridad de China continental operen abiertamente en Hong Kong.

Los conflictos en el Indo-Pacífico no escapan a la región del Sudeste Asiático. El golpe militar en Myanmar ha enfrentado nuevamente a la comunidad internacional. Los países occidentales han condenado lo sucedido, mientras que China y la ASEAN lo han catalogado de asunto interno. Como ya se mencionó anteriormente, los documentos de ASEAN declaran que los miembros no tendrán injerencia en los asuntos internos que se sucedan al interior de las fronteras de cualquiera de los países integrantes del bloque.

Los países de occidente, liderados por Estados Unidos, pueden poner sanciones a Myanmar, pero la influencia que tienen es escasa (Poling, Tran Hudes, 2021). China es el principal socio comercial de Myanmar, además en su territorio pasa uno de los corredores de la Ruta de la Seda, el 25 % de las inversiones que llegan a Myanmar son chinas, y el gigante asiático financia varios proyectos de infraestructura, por lo cual la influencia china es clara en el país. Asimismo, el Gobierno chino no tardó en establecer relaciones con la junta militar birmana.

Todos estos conflictos y cambios en el equilibrio de poder no hacen más que aumentar las tensiones y desgastar las relaciones en la región del Indo-Pacífico, enfrentando a las principales potencias mundiales.

Posicionamiento de ASEAN en el Indo-Pacífico y los conflictos regionales

El proyecto de la ASEAN ha permitido integrar diez países muy diversos en cuanto a su realidad económica, política y cultural entre muchos otros aspectos, pero dicha integración les ha permitido posicionarse con un papel preponderante dentro de Asia Pacífico y ser un representante fuerte de la región a nivel internacional. En los últimos años ha tomado fuerza la idea de Indo-Pacífico, y la ASEAN busca continuar ocupando su lugar dentro de esta nueva definición geoestratégica y ser referente central en ella. Indonesia ha sido uno de los principales interesados en lograr mantener la centralidad de la ASEAN en el Indo-Pacífico y a nivel nacional busca mostrarse en la región como potencia marítima, aprovechando su posición estratégica que le permite controlar los estrechos y rutas que conectan los océanos Pacífico e Índico (De Miguel Calabia, 2019).

Cabe destacar que China fue el primero de los países de la región en establecer el diálogo respecto al TAC y el primero en manifestar su interés de adherirse al Protocolo SEANWFZ. Sobre el Mar de China Meridional, tema que genera profundas diferencias, los miembros de la ASEAN junto a China, firmaron en el año 2002 una declaración conjunta sobre la conducta de las partes. En el documento se reafirma la necesidad de promover un ambiente de paz, amistad, armonía y estabilidad en el Mar de China Meridional, contribuyendo al crecimiento y prosperidad de la región. Asimismo, en la declaración queda plasmado el respeto y compromiso con la libertad de navegación y sobrevuelo, además de comprometerse al no uso de la fuerza (ASEAN-China, 2002).

China y la ASEAN realizan reuniones periódicas de altos funcionarios sobre la implementación de la declaración. En la 19ª reunión celebrada el 7 de junio de 2021, a pesar las tensiones latentes a nivel internacional sobre las acciones chinas en el Mar de China Meridional, las partes sostuvieron que la situación es estable y que más allá del impacto generado por la pandemia de la COVID-19, tanto China como ASEAN se han mantenido comprometidos con la implementación plena y efectiva de la Declaración, así como con la elaboración del Código de Conducta (*Ministry of Foreign Affairs of China*, 2021). Asimismo, se alcanzó un consenso sobre la negociación del Código de Conducta, comprometiéndose a la pronta conclusión de las negociaciones iniciadas en 2017.

Dentro de la ASEAN, más allá del posicionamiento común y los esfuerzos por evitar los conflictos, los distintos países miembros tienen diferentes posiciones, no obstante, muchos de ellos, incluso los reclamantes en el conflicto se encuentran fuertemente atados a China por el peso comercial dentro de sus economías. Estados Unidos, buscando encontrar como aliada a la ASEAN, ha intentado mostrarse cercano a la región, afirmando que asegurará la paz y estabilidad, así como la libre navegación y el uso de los recursos del Mar de China Meridional. En septiembre de 2020, el entonces secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, en videoconferencia con los Ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN instó a los miembros del bloque del Sudeste Asiático a no dejarse “avasallar” por China, asimismo solicitó que “reconsideren sus tratos comerciales con las mismas compañías estatales que intimidan a los países de la ASEAN con costas en el Mar de China Meridional” (EFE, 2020).

El 17 y 18 de enero de 2019, los Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN se reunieron para comenzar a trabajar en la elaboración de un documento que integre su visión y desafíos para el Indo-Pacífico. Así surge el *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* que establece la visión de la ASEAN para la región, siendo la primera manifestación oficial del bloque al respecto, no obstante, anteriormente el concepto había sido considerado. Los miembros destacan la importancia de la centralidad de la ASEAN, buscando mantenerla a través de los foros. Sin embargo, para que la ASEAN logre ocupar un lugar central en la región del Indo-Pacífico, depende de que las otras potencias se lo permitan. Asimismo, manifiestan su interés por liderar la conformación de la arquitectura económica y de seguridad, así como garantizar la paz, seguridad, estabilidad y prosperidad para los pueblos tanto del Sudeste Asiático como también en las regiones de Asia Pacífico y el océano Índico o el Indo-Pacífico, incluyendo a ambas definiciones geográficas en el documento (ASEAN, 2019).

El documento indica que se busca abordar una perspectiva de las regiones de Asia-Pacífico y el océano Índico, como un espacio estrechamente integrado e interconectado, con la ASEAN desempeñando un papel central y estratégico. Además, resaltan en varias oportunidades la finalidad de contribuir al mantenimiento de la paz, la libertad y la prosperidad regionales, objetivos principales del bloque desde su creación. En la búsqueda por mantener esa centralidad, la ASEAN plantea a la Cumbre de Asia Oriental (EAS por su sigla en inglés), integrada por los diez países de la ASEAN junto con Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea, la Federación Rusa y Estados Unidos, como el mecanismo natural de diálogo en el Indo-Pacífico. Así como destaca el papel de otras instancias de diálogo regional como el Foro Regional de ASEAN (ARF por su sigla en inglés), la Reunión de Ministros de Defensa ASEAN Plus (ADMM-Plus por su sigla en inglés), el Foro Marítimo de ASEAN Expandido (EAMF por sus siglas en inglés) y otros mecanismos como *ASEAN Plus One*. Asimismo, promueve explorar posibles sinergias con marcos subregionales, como la Asociación de la Cuenca del Océano Índico² (IORA por su sigla en inglés), la Iniciativa del Golfo de Bengala para la Cooperación Multisectorial Técnica y Económica (BIMSTEC por sus siglas en inglés)³, Brunéi-Indonesia-Malasia-Filipinas East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA), y otros marcos de cooperación subregional del Mekong,

incluido el *Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy*, entre otros.

Dadas las diferencias a nivel interno dentro de la ASEAN, la ministra de Relaciones Exteriores de Singapur, Vivian Balakrishnan, reconoció el modesto impacto que tuvo el *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, y afirmó que la unidad de la ASEAN, como prerrequisito para su ansiada centralidad, será puesta a prueba, en referencia a la estrategia individual de cada uno de los miembros del bloque y su cercanía respecto a Estados Unidos o a China (Thi Ha, 2021).

En referencia al concepto de Indo-Pacífico y su ambivalencia, es interesante atender a los resultados de la encuesta sobre el Estado del Sudeste Asiático realizada por el *ASEAN Studies Centre at the ISEAS-Yusof Ishak Institute*. En el estudio se encuestaron a 1.032 personas de los diez países miembros y de distintos ámbitos. Frente a la pregunta: “Muchos países han presentado sus versiones de una estrategia para el Indo-Pacífico como Estados Unidos, Australia, Japón, India, Francia, Reino Unido, Alemania e Indonesia. ¿Con cuál enunciado está más de acuerdo?”, el 40,3 % de los ciudadanos de la ASEAN consideró que el bloque necesita articular el *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* más claramente para que sea pertinente, mientras que un 20,2 % piensa que la estrategia Indo-Pacífico es solo una herramienta para que diferentes países den forma a sus estrategias geopolíticas. El tercer segmento (16,7 %) opina que la estrategia “no debe ser definida por un país ni debe ser utilizada para contener a un país en particular”.

Country	ASEAN needs to articulate its AOIP more clearly in order to stay relevant	The Indo-Pacific strategy is just a tool for different countries to shape geo-politics	The Indo-Pacific strategy is unclear and requires further elaboration	The Indo-Pacific strategy promotes a stable, multipolar order and effective multilateralism	The Indo-Pacific strategy should not be defined by one country, nor should it be used to contain a particular country
ASEAN	40.3%	20.2%	11.8%	11.0%	16.7%
Brunei	51.5%	18.2%	3.0%	9.1%	18.2%
Cambodia	34.6%	34.6%	15.4%	0.0%	15.4%
Indonesia	41.9%	16.3%	11.6%	12.4%	17.8%
Laos	35.0%	12.5%	30.0%	5.0%	17.5%
Malaysia	37.6%	21.4%	12.0%	10.3%	18.8%
Myanmar	44.2%	20.5%	14.1%	9.6%	11.5%
Philippines	55.2%	11.9%	11.9%	11.9%	9.0%
Singapore	35.4%	24.7%	9.5%	7.6%	22.8%
Thailand	33.6%	24.4%	13.7%	6.9%	21.4%
Vietnam	41.1%	17.7%	7.4%	21.1%	12.6%

Cuadro 2. Resultado de la encuesta frente a la consulta: “Muchos países han presentado sus versiones de una estrategia para el Indo-Pacífico como Estados Unidos, Australia, Japón, India, Francia, Reino Unido, Alemania e Indonesia. ¿Con cuál enunciado está más de acuerdo?” Fuente: ASEAN Studies Centre at ISEAS-Yusof Ishak Institute.

En la 11ª Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cumbre de Asia Oriental, celebrada en agosto de 2021, China manifestó la importancia de fortalecer la posición central de la ASEAN y salvaguardar la equidad y la justicia internacionales. En relación con el QUAD, el ministro chino hizo referencia a la vigencia a las instancias de diálogo regional, considerando que no pueden ser abandonados para comenzar de nuevo, refiriendo en forma indirecta al QUAD y a Estados Unidos (*Ministry of Foreign Affairs of China*, 2021).

Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos también celebró y dio apoyo al *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, definiendo al bloque como su socio estratégico. Asimismo, al igual que China, destacó la centralidad de la ASEAN en la construcción de la arquitectura regional y apoyó los principios en los que se basa el *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, los cuales comparten y consideran un reflejo de la visión norteamericana de un Indo-Pacífico abierto y libre (*U.S. Department of State*, 2021).

Respecto a Myanmar, si bien la ASEAN como bloque opta por no entrometarse y apunta a la mediación política, a nivel nacional hay división entre los miembros. Singapur, Indonesia, Filipinas y Malasia pidieron la liberación de los líderes políticos detenidos por la Junta militar, entre ellos la Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi y el presidente Win Myint. El resto de los países de la ASEAN (Camboya, Tailandia, Laos, Vietnam y Brunéi) no se sumaron a la solicitud de liberación.

La adopción del concepto de Indo-Pacífico en las relaciones de diálogo de la ASEAN y los mecanismos dirigidos por el bloque ha sido desigual, por la división y polarización entre sus socios al respecto. Esa situación quedó de manifiesto en el *ARF Security Outlook 2020*, dado que China y Rusia se aferran firmemente al concepto de Asia Pacífico y los miembros del QUAD al de Indo-Pacífico, mientras el resto está en medio de la disyuntiva. Estos desencuentros en relación con cómo debe llamarse la región, complicaron el acuerdo para la elaboración de la Declaración Conjunta en el marco del décimo aniversario del ADMM-Plus en diciembre de 2020 (Thi Ha, 2021).

Conclusiones

El concepto de Indo-Pacífico como espacio geopolítico emergente ha suscitado diferencias y rispideces entre la comunidad internacional. Una región geoestratégicamente ubicada con una multiplicidad de recursos y centro del tránsito comercial mundial. El concepto de Indo-Pacífico ya es de por sí un generador de controversias, mientras que China busca quitarle validez, focalizándose en Asia Pacífico, los miembros del QUAD intentan darle fuerza y vigencia.

Mientras tanto, la ASEAN deja ver su ambivalencia al respecto, por las distintas visiones y afinidades de sus miembros a nivel individual. En paralelo, India comienza a mostrar un posicionamiento menos equilibrado en cuanto a su clásico no alineamiento entre Estados Unidos y China, en donde el concepto de Indo-Pacífico comienza a jugar un rol determinante, ya no solo en el vínculo con los miembros de la ASEAN, sino también con Estados Unidos, Oceanía y África.

La ASEAN navega entre la visión regional de Asia Pacífico y la de Indo-Pacífico, situación que queda de manifiesto en el *ASEAN Outlook on the Indo-Pacífico*, documento en el cual no deja de mencionar a Asia Pacífico. El documento contiene los principios tradicionales de la ASEAN e integra a las regiones de Asia-Pacífico y el océano Índico. El bloque intenta mantener una postura neutral al respecto, sobre todo por la influencia que tienen China y Estados Unidos, los abanderados de cada una de las visiones sobre Asia, y así se beneficiaría de la relación con ambas potencias, importantes socios comerciales y estratégicos.

Así como ocurrió desde los orígenes de la ASEAN, bloque que logró con éxito enfrentar los embates que en su propio territorio se daban en el marco de la Guerra Fría, las tensiones actuales entre las potencias ponen otra vez a esta región en una posición clave en cuanto a la estabilidad de la zona. Los desafíos serán crecientes, dado que ya no solo se deberán gestionar las diferencias conocidas entre Estados Unidos y China, las que por cierto han adquirido ribetes inesperados en los últimos años, sino que se agrega la inevitable emergencia de India, que busca progresivamente ocupar el rol que le otorga su tamaño y potencial.

Otros actores, tanto dentro de la ASEAN como es el caso de Indonesia, así como externos, caso de Japón y Australia, además de la presencia siempre presente de Rusia en la región, componen un delicado equilibrio que exigirá los máximos esfuerzos diplomáticos y de negociación para, una vez más, actuar como articulador de las tensiones entre el mundo de Asia Pacífico e Indo-Pacífico. El rol de equilibrista de tensiones en una de las regiones más tensas del planeta parece claro, pero no estará exento de dificultades que probablemente puedan generar disputas internas crecientes en los próximos años.

Frente a un escenario tan complejo, el posicionarse de forma clara frente a algunos de los conflictos en curso priorizando los intereses de una u otra potencia mundial involucrada (principalmente Estados Unidos y China, pero progresivamente India), podría suponer un riesgo mayúsculo, ya no solo para la estabilidad regional, sino también para la propia y hasta hoy indiscutida relevancia de la ASEAN. En ese sentido, es esperable y hasta conveniente que dicho bloque continúe navegando de forma poco clara entre los conceptos de Asia Pacífico e Indo-Pacífico.

NOTAS

1. A lo largo de la década de los noventa, se amplió el bloque con las incorporaciones de Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997, siendo el último en ingresar Camboya, a los cuales ya se había integrado previamente Brunéi en 1984.
2. Agrupa a Australia, Bangladesh, Comoras, Francia, India, Indonesia, Irán, Kenia, Madagascar, Malasia, Maldivas, Mauricio, Mozambique, Omán, Seychelles, Singapur, Somalia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tanzania, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos y Yemen.
3. Agrupa a Bangladesh, Myanmar, Bután, India, Nepal, Sri Lanka y Tailandia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia EFE. (20 de septiembre de 2020). Mike Pompeo insta al Sudeste Asiático a no dejarse “avasallar” por China. <https://www.efe.com/efe/america/mundo/mike-pompeo-insta-al-sudeste-asiatico-a-no-dejarse-avasallar-por-china/20000012-4339789>
- Argumosa Pila, J. (2020). India: Pivote geoestratégico mundial. *Global Policy Perspective Report*. Instituto Europeo de Estudios Internacionales.
- ASEAN (1971). Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration. <https://www.pmo.gov.my/wp-content/uploads/2019/07/ZOPFAN.pdf>
- ASEAN (1976a). Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. <http://agreement.asean.org/media/download/20131230235433.pdf>
- ASEAN (1976b). Declaration of ASEAN Concord. http://www.asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976
- ASEAN (1995). Treaty on the Southeast Asia Nuclear Wapon-Free Zone. <http://agreement.asean.org/media/download/20131230234315.pdf>
- ASEAN-China (2002). Declaration on the conduct of parties in the South China Sea. ETH Zürich. https://www.files.ethz.ch/isn/125380/5066_South_China_Sea.pdf

- ASEAN (2019). ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. <https://www.asean2019.go.th/wp-content/uploads/2019/06/11c49cba41666e4b9e-5d4255186f2923-1.pdf>
- ASEAN Studies Centre, ISEAS-Yusof Ishak Institute (2021). The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>
- Australian Government (2016). Defence White Paper. <https://www.defence.gov.au/whitepaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>
- Defence Ministry of the Republic of Indonesia (2015). Defence White Paper. <https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>
- De Miguel Calabia, E. (2018). El Indo-Pacífico: lo que hay detrás del concepto. Real Instituto Elcano. <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-indo-pacifico-lo-que-hay-detras-del-concepto/>
- De Miguel Calabia, E. (2019). ASEAN busca su sitio en el Indo-Pacífico. Real Instituto Elcano. <https://blog.realinstitutoelcano.org/asean-busca-su-sitio-en-el-indo-pacifico/>
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2019). A free and open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
- Haver, Z. (2020). Sانشا and the expansion of the China’s South China Sea Administration. *Asia Maritime Transparency Initiative*.
- Khoman, T. (1992). ‘ASEAN: Conception and Evolution’, in K.S. Sandhu, *The ASEAN Reader*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Koga, K. (2014). Institutional transformation of ASEAN: ZOPFAN, TAC, and the Bali Concord I in 1968-1976. *The Pacific Review*, 2014 Vol. 27, No. 5, pp. 729-753.
- MERICS (2018). Mapping the Belt and Road initiative: this is where we stand. <https://merics.org/en/tracker/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand>
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (7 de junio de 2021). The 19th Senior Officials’ Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea held in Chongqing. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1882173.shtml

- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (5 de agosto de 2021). Wang Yi Asiste a 11ª Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cumbre de Asia Oriental. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1897856.shtml>
- Neill, A., Nouwens, M., Taylor, L. (2018). China's radar installations in the Spratly Islands – what do they tell us about its ambitions for the South China Sea? International Institute for Strategies Studies. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/02/china-radar>
- Poling, G., Tran Hudes, S. (2021). Myanmar's Military Seizes Power. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/myanmars-military-seizes-power>
- Serbin, A. (2021). *El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China*. Documentos de Trabajo 45/2021 (2a época). Fundación Carolina
- The State Council of China (2017). Full text of the Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative. http://english.www.gov.cn/archive/publications/2017/06/20/content_281475691873460.htm
- Thi Ha, H. (2021). ASEAN Navigates between Indo-Pacific Polemics and Potentials. Perspective N° 49. ISEAS Yusof Ishak Institute. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_49.pdf
- U.S. Department of State (4 de agosto de 2021). U.S. Support for the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/>

RESUMEN

La ASEAN desde su creación ha tenido el cometido de mantener la paz y seguridad regional, teniendo un papel relevante como articulador entre los distintos países que tienen una fuerte presencia en la región con intereses dispares, entre ellos China y Estados Unidos.

El artículo aborda la posición de la ASEAN en la disputa por el liderazgo regional, el cual en la actualidad se da también con relación a la denominación geoestratégica regional bajo los conceptos de Asia Pacífico e Indo Pacífico, defendido el primero por China e impulsado el segundo principalmente por Estados Unidos. En tal sentido, la ASEAN busca ser el articulador entre ambos conceptos, pero intentando mantener en ambos un papel central y un vínculo estratégico tanto con la primera como con la segunda economía mundial.

ABSTRACT

Since its creation, ASEAN has had the task of maintaining regional peace and security, playing an important role as an articulator between the different countries that have a strong presence in the region with disparate interests, among them China and the United States.

The article addresses ASEAN's position in the regional leadership contest, which is currently also related to the regional geostrategic denomination under the concepts of Asia-Pacific and Indo-Pacific, the former defended by China and the latter promoted mainly by the United States. In this sense, ASEAN seeks to be the articulator between both concepts, but trying to maintain a central role and a strategic link with both the first and second world economies.

RESUMO

Desde a sua criação a ASEAN tem como missão manter a paz e a segurança regional, desempenhando um papel relevante como articulador entre os diferentes países que possuem uma forte presença na região com interesses díspares, incluindo a China e os Estados Unidos.

O artigo trata a posição da ASEAN na disputa pela liderança regional, que atualmente ocorre também em relação à denominação geoestratégica regional, sob os conceitos de Ásia Pacífico e Indo-Pacífico, a primeira defendida pela China e a segunda promovida principalmente pelos Estados Unidos. Neste sentido, a ASEAN procura ser o articulador entre ambos os conceitos, mas procurando manter ao mesmo tempo um papel central e um elo estratégico tanto com a primeira e quanto com a segunda economia mundial.



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 “intimidación 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.



Japan and the Development of Quadrilateral Cooperation

Kei Koga

Introduction

The Australia-India-Japan-United States consultation group, the so-called “Quad,” has been one of the most important multilateral frameworks that Japan has engaged since the early 2000s.¹ In fact, as the US-China strategic competition intensifies, the Quad have been rapidly institutionalized as shown in two summit meetings that were held in March and September 2021 and instituted several working groups, focusing on potentially vital strategic fields, such as climate crisis, COVID-19, emerging and critical technologies, infrastructure, and cyber security. The Quad members also reached out to other states for policy coordination in a specific issue area as shown in two COVID-19 with external states, including New Zealand, Vietnam, Brazil, Israel and South Korea, the so-called “Quad-Plus.”²

Nevertheless, the institutionalization processes of the Quad have never been straight forward. The very origin of the grouping derives from the “core group,” by which four democratic states—Australia, India, Japan, and the United States—coordinated their humanitarian assistance/ disaster relief (HA/DR) operations in the 2004 Indian Ocean Tsunami. As the military coordination was successful, the four states considered a possibility of establishing the quadrilateral dialogue in 2007. However, this was not realized because of the differing security interests and perspectives among the four (Madan, 2017). Later in 2017, when China was seen as more capable and assertive in the new geographical concept, Indo-Pacific, the Quad was quietly revived as the so-called “Quad 2.0.” However, because of the previous institutional fall-out, the member states’ diverging geographical location stretching from the Eastern Pacific to Oceania to East Asia to South Asia, and their different strategic perceptions, analysts and scholars were significantly divided in evaluating Quad 2.0. In fact, some were positive on its prospect, and others were quite uncertain about its future, skeptical about its military functionalities, or even assumed its long-term unsustainability (Panda, 2017; Joshi, 2017; Choong, 2018; Grahan, 2018).

Despite these differing perspectives, the Quad has been rapidly institutionalized since the Biden administration was inaugurated in 2021. A more structured format and formally regularized meetings are essentially different from Quad 2.0, and it is now evolving into Quad 3.0. In this context, certain questions arise—how has Japan’s policy toward the Quad evolved over time? Has Japan’s strategic posture toward the Quad fluctuated since the idea of the grouping emerged? What strategic role did and will Japan play in further institutionalizing the Quad?

I argue that Japan under the first and second Abe administration in 2006-2007 and 2012-2020 played a pivotal leading role in creating and institutionalizing the Quad while Japan took a more supportive role in the post-Abe administrations because of a plethora of immediate domestic issues, particularly the COVID-19 pandemic confusion, the 2020 Tokyo Olympics, and leadership transitions. However, there are still unique roles that Japan can play in furthering the Quad, such as configuring its institutional relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

This paper is structured into four parts. First, I will discuss the origin and the development of the Quad from 2004 to 2007, and second, I will examine the relationship between Japan's FOIP strategy and Quad 2.0 from 2016. Third, I will analyze the rapid institutionalization of the Quad from 2020—Quad 3.0—and Japan's evolving role in the Quad. Lastly, I will provide the future prospects of Japan's policy toward the Quad and challenges that Japan and the Quad member states need to tackle.

Origin and Collapse of Quad 1.0

The prototype of the Quad was born in 2004, when Japan, the United States, Australia and India as the “core group” coordinated their HA/DR operations in the Indian Ocean Earthquake and Tsunami (Huxley, 2005: 124). At this point, there were strong strategic linkages between Japan and the United States and between Australia and the United States as they were long-standing treaty allies. However, their relations with India were relatively weak because India was not a US ally and maintained strategic autonomy. Furthermore, as India conducted nuclear tests in 1998, the international community, including Japan, the United States, and Australia, condemned such an act, and even Japan and the United States imposed economic sanctions on India. From the early 2000s, their relationships gradually improved on the basis of their interests to strengthen economic cooperation, yet such improvement was still at the initial stage. As a result, the core group did not have a strong strategic traction and remained ad-hoc, and thus disbanded after the HA/DR cooperation.³

However, Japan began to see potential strategic ties with these four states in shaping the regional balance of power in a broader Asia in the future. Indeed, while Japan was nurturing a political and security partnership with Australia and enhancing the US-Japan alliance, Japan began to show its growing interest in strengthening ties with India from the early 2000s because Japan and India shared democratic values, did not have historical antagonism, and started to strengthen bilateral ties (Abe, 2021: 95-96). These strategic maneuvers were conducted in the context of China's increasing economic and military capabilities in East Asia and the deterioration of Japan-China relations.

To be sure, Japan and China strengthened their diplomatic ties after 1997, when the Asian Financial Crisis caused serious economic and political turbulence in the region. At first through ASEAN+3 (Japan, China, South Korea), and then through the East Asia Summit and the Japan-China-South Korea trilateral framework, the line of communication was ensured, and their socio-economic cooperation was actively proposed. However, the bilateral tie was constantly strained by Prime Minister Junichiro Koizumi's annual visits to *Yasukuni* Shrine from 2001 to 2006, resulting in massive anti-Japanese demonstrations in China. Also, China's maritime activities in the disputed East China Sea maritime borders became more visible as China conducted fait accompli natural resource extraction from 2004 (MOFA, 2006: 43). Japan became more concerned about China's future behavior, and it started to check and balance China's behavior (Koga, 2018).

It is in this context that Japan made significant strategic steps to formulate the Quad in 2006-2007. While Japan maintained the traditional line of the Japanese foreign policy strategy—upholding and strengthening the US-Japan alliance—Prime Minister Abe sought for the creation of a democratic coalition, expressing his desire to facilitate democratization in a broader Asia and conduct strategic dialogues at the summit level with those who shared the fundamental rights, particularly Australia and India.⁴ This proposal was soon followed up by Foreign Minister Taro Aso who launched his foreign policy vision, the “Arc of Freedom and Prosperity” in November 2006, to nurture the democratic coalition and spread market economy in the geographic areas between Japan and Europe.⁵ On the other hand, Japan's trilateral relations with the United States and Australia had been already enhanced by upgrading the Trilateral Strategic Dialogue (TSD) to the ministerial level in March 2016, and bilaterally, Japan and Australia strengthened its security ties by issuing the “Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation” in March 2007, although its security focus was primarily on non-traditional security issues (U.S. Department of State, 2006). In addition, Abe made a historic speech at the Indian Parliament in August 2007, “Confluence of the Two Seas,” which aimed to strengthen its strategic ties with India as Japan's democratic and strategic partners located in the Indian Ocean and to create a strategic network with the United States and Australia.⁶

With a new strategic vision and the developments of Japan's bilate-

ral and trilateral cooperation with the United States, Australia, and India, the Abe administration pushed forward the establishment of QSD (Quadrilateral Security Dialogue)—Quad 1.0. In February 2007, when Vice President Dick Cheney made a visit to Japan, Abe discussed the enhancement of the Japan-Australia-US relations and expressed his desire to organize the Quadrilateral Dialogue by inviting India.⁷ Cheney agreed and discussed the idea with Australian Prime Minister John Howard bilaterally, and Howard agreed with the idea in principle although he also showed cautiousness to realize such an idea (Smith, 2020). Consequently, while all the four members did not necessarily share the same perception, Japan and the United States gave a diplomatic traction to consolidate strategic cooperation among the four states.

This steady cooperation culminated in the actual Quad cooperation in 2007. In May, assistant-secretary-level officials from Japan, Australia, India, and the United States met at the ASEAN regional forum (ARF) in Manila (Chellaney, 2020). The meeting was “exploratory” and informal without any pre-set agendas, but this was seen as the very first step for developing the Quad framework (Smith, 2020: 4). While the US-India annual joint military exercise in April, Malabar, invited Japan for the first time and conducted a joint military exercise in the Western Pacific, in September 2007, another Malabar exercise, Malabar-2007-2, expanded its participation by including Japan, Australia, and Singapore, and thus brought the Quad member-states together militarily for the first time (Panda, 2020; Shrikhane, 2020).

However, this diplomatic momentum was suddenly lost in 2008 mainly because of China’s concerns about the grouping and the change in Australia’s leadership. After the Quad meeting at the sideline of the ARF in 2007, China quickly responded by sending a “demarche” to Japan, the United States, Australia and India to understand the purpose of the Quad, showing its concern about the Quad’s potential encirclement of China (Varadarajan, 2007). Although this action did not take immediate effect, China’s concern was registered in the four states’ diplomatic calculation. In December 2007, when Kevin Rudd assumed prime ministership in Australia, he perceived Japan’s ambition to counter China and took China’s concern seriously, resulting in Australia’s decision in 2008 to disengage from the Quad activities.⁸ Since there was also implicit diplomatic hesitation in the United States and India in the rapid institutionalization of the Quad, and

since Japan faced a sudden resignation of Abe who took the leading role, the Quad idea was dissipated in 2008 (Madan, 2020). Instead, the four states continued to pursue the enhancement of bilateral and trilateral cooperation.

Emergence of Japan's FOIP and Quad 2.0

After the demise of Quad 1.0, the idea of such a grouping was put on the backburner in Japan's foreign policy agendas until 2012. This is mostly caused by the frequent leadership changes from 2006 to 2012, when Japan had six prime ministers, namely Abe Shinzo, Fukuda Yasuo, Aso Taro, Hatoyama Yukio, Kan Naoto, and Noda Yoshihiko. During this period, each prime minister could spend only one year which was too short to implement their own diplomatic vision, such as Hatoyama's "East Asian community." Furthermore, Japan experienced a devastating natural disaster in March 2011, the Great East Japan Earthquake, causing nuclear crises by the collapse of the nuclear plants in Fukushima, which made Japan preoccupied with its domestic disaster relief.

That said, the idea of Quad re emerged after Abe regained prime ministership in December 2012. Just before his inauguration, Abe published the op-ed, "Asia's Democratic Security Diamond," expressing his long-standing political desire to formulate a coalition of Japan-India-Australia-the United States in the Indo-Pacific in order to counter China's assertive behavior in the maritime domain and to ensure the freedom of navigation and overflight (Abe, 2012). By 2012, Southeast Asian states faced China's growing maritime presence in the South China Sea, and Japan struggled for managing China's increasingly assertive behavior near the Senkaku Islands, which China also claimed as its own. This was illustrated by the 2010 maritime clash between Japanese coastguard ships and a Chinese fishery boat as well as the 2012 bilateral disputes after Japan's "nationalization" of the Senakaus—transferring the ownership of three islands from a private owner to the Japanese government (Koga, 2016). This strategic development in East Asia propelled Abe to advocate once again the formulation of the quadrilateral strategic cooperation.

To be sure, Abe's op-ed was written when his political party, the Liberal Democratic Party (LDP), was not in power, and thus Abe had certain freedom to frankly express his strategic ambition. However, after Abe became prime minister, he did not immediately advocate for the establishment of the Quad. Rather, he concentrated on strengthening bilateral and trilateral ties with the United States, Australia, and India, so that Japan could nurture a possibility of multilateralizing those strategic networks in the future. Also, such cautiousness derived from the experience of Quad 1.0 failure, which was caused by a rapid institutionalization without reaching consensus on the general direction of the quadrilateral cooperation.

Four years after the Abe administration was inaugurated, the strategic environment in East Asia changed significantly. The Japanese government was more concerned about China's continued assertive behavior, and particularly two international events alarmed Japan that were seen as China's explicit challenge against the existing international order (Kogan 2019; 2020). One is the growing influence of China's Belt and Road Initiative (BRI). Given BRI's less socio-economic conditionalities for development assistance, regional states in the Indo-Pacific region, including Malaysia, Indonesia, Thailand, Sri Lanka and Maldives, were attracted by this initiative. Since China's development standards were not always matched with international ones that considered such factors as environmental protection, financial sustainability, and labor right, this raised international concerns. For Japan, the wake-up call was its bid for the Jakarta-Bandung highspeed railway that was lost by China in 2015.⁹ The other is China's growing maritime assertiveness. Given that China's encroachment continued as indicated in the 2012 Scarborough Incident that China effectively controlled the shoal by expelling the Philippines, the Philippines filed its South China Sea case to the arbitration tribunal under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in 2013. Eventually, the arbitral award came out in 2016 that overwhelmingly favored the Philippines' claims. However, China continuously refused to recognize this award, and this was seen by Japan as a clear challenge against the existing international rules and norms.¹⁰

In this context, Japan launched its "Free and Open Indo-Pacific Strategy" in 2016. The concept was explained by Abe's speech at the Sixth Tokyo International Conference on African Development, TICAD, in

Kenya.¹¹ The speech envisioned the important economic and security connectivity between the Indian Ocean and the Pacific Ocean as well as between Asia and Africa. Given the economic potential of Africa and Asia's economic and political success, Abe considered that the Asia-Africa connection should be enhanced. To realize such a connectivity, he emphasized the importance of the Sea Lines of Communication (SLOCs), the rule of law, freedom, the market economy, prosperity, and the non-use of force or coercion. Although Abe himself did not use the term, the "Free and Open Indo-Pacific," this statement has become the very basis of Japan's FOIP concept.

The primary objective of Japan's FOIP is to maintain and enhance a rules-based international order in the Indo-Pacific region on the basis of the existing international order. This existing order was largely constructed by the United States post-World War II, and Japan considered that the order had strategically and economically benefited post-war Japan as it gave Japan economic prosperity and strategic stability in Northeast Asia. This strategic view has also persisted since the post-Cold War era when the United States became the sole superpower, yet for Japanese eyes, the rise of China was the precarious factor to destabilize such an order. In this sense, Japan began to express its strategic concern more clearly over China, and in the FOIP concept, it emphasized the importance of cooperation with regional states, particularly the United States, Australia, and India.¹²

Initially, Japan's FOIP concept laid out vague principles and did not contain specific policy objectives and the means to achieve them.¹³ Today, Japan clarifies the concept by presenting its three-pillars, namely (1) "promotion and establishment of the rule of law, freedom of navigation, free trade, etc.," (2) "pursuit of economic prosperity (improving connectivity and strengthening economic partnership including EPA/FTAs and investment treaties," and (3) "commitment for peace and stability (capacity building on maritime law enforcement, HA/DR cooperation, etc.)."¹⁴ However, these principles became only after the summit meeting in November 2017 that Japan and the United States laid out the principles of the FOIP vision.

At the 2017 bilateral summit meeting, Japan and the United States agreed on three principles in pursuing the FOIP, 1) "Promotion and establishment of fundamental values (rule of law, freedom of

navigation, etc)”; 2) “Pursuit of economic prosperity (improvement of connectivity, etc)”; and 3) Commitment for peace and stability (capacity building on maritime law enforcement, etc).¹⁵ Both also highlighted that the FOIP did not exclude any state which shared the same vision, but this also inferred that they would be unwilling to, or at least hesitant to cooperate with those who disagreed with the principles (Koga, 2021: 97). Soon after this bilateral dialogue, senior officials from Japan, Australia, India and the United States met in the Philippines on November 12, focusing on means to maintain a free and open order in the Indo-Pacific region, which was considered the resurrection of the Quad—Quad 2.0.¹⁶

Obviously, the initial reactions from the Quad states were not necessarily congruent, which required further policy coordination by understanding member states’ strategic position of the day. For example, in the very first meeting of Quad 2.0, Japan, the United States and Australia agreed to maintain “the rules-based order” in the Indo-Pacific region, but India was cautious about the notion, emphasizing the importance of realizing and shaping “a free, open, prosperous and *inclusive* Indo-Pacific region” in the future.¹⁷ Also, Japan, the United States and Australia explicitly expressed their willingness to continue the quadrilateral dialogue, while India was silent about its format and continuity. Additionally, the term, “Free and Open Indo-Pacific,” were shared between the United States and Japan, yet Australia and India did not use the same terminology. Some of these differences such as the terminology relating to the Indo-Pacific principles were relatively easy to be coordinated, but others such as the quadrilateral military cooperation required more time for further coordination.

In this sense, while Quad 2.0 had a potential to be a core minilateral framework in the Indo-Pacific region for the member states, its future was not yet certain because the meeting essentially remained on an ad-hoc basis. Therefore, there was always a possibility that some member would defect because of the divergence in the member-states’ national interests.

From Quad 2.0 to Quad 3.0

The Quad's institutional development has accelerated since 2020, moving from a mere ad-hoc consultation meeting to a more structured, institutionalized grouping. This indicates that the Quad has evolved from Quad 2.0 to Quad 3.0. There are three important characteristics that differentiate Quad 2.0 to Quad 3.0.

First, the Quad has become significantly structured and formalized. As indicated in Table 1, from 2017 to 2019, the meetings were held back-to-back with other regional forums, such as EAS and Shangri-La dialogue. In September 2019, the first Foreign Ministers' meeting was held back-to-back by the UN General Assembly, but it did not produce any joint statement. The meeting remained low-key as indicated by the fact that Australia and India even did not provide any meeting information in their foreign ministries' websites. However, despite its ad-hoc basis, the senior official meetings were regularly held from 2017, culminating in significant progress from 2020. The first progress was the status of diplomatic autonomy, by which the meeting started to be held independently. It is true that because of the emergence of the COVID-19, the main diplomatic interaction turned to online, but in October 2020, Japan hosted a face-to-face foreign ministers' meeting in Tokyo, and subsequently, the United States hosted the 2nd Quad summit in Washington, D.C. in September 2021. The second progress was the formal regularization of senior officials, foreign ministers, and summit meetings. While these meetings were held previously, they were on the ad-hoc basis. This ensured a regular interaction among the four members. The third progress was to issue joint statements. While the summit has been the only venue to produce such documents, this was unprecedented before 2021. In this sense, the steady institutionalization of the Quad has become more visible than before.

Table 1. Institutionalization of the Quad From 2017 to 2021

	Date	Venue	Level	Back-to-Back
1	Nov. 12, 2017	Philippines	Senior Official	East Asia Summit (SOM)
2	June 7, 2018	Singapore	Senior Official	Shangri-La Dialogue
3	Nov. 15, 2018	Singapore	Senior Official	East Asia Summit (SOM)
4	May 31, 2019	Thailand	Senior Official	East Asia Summit (SOM)
5	Sept. 26, 2019	The United States	Foreign Ministers	UN General Assembly
6	Nov. 4, 2019	Thailand	Senior Official	East Asia Summit (SOM)
7	Sept. 25, 2020	Virtual	Senior Official	-
8	Oct. 6, 2020	Japan	Foreign Ministers	Independent
9	Dec. 18, 2020	Virtual	Senior Official	-
10	Feb. 18, 2021	Virtual	Foreign Ministers	-
11	Mar. 12, 2021	Virtual	Summit	-
12	Aug. 12, 2021	Virtual	Senior Official	-
13	Sept. 24, 2020	Washington	Summit	Independent

(Compiled by the Author)

Second, the Quad has had more focused areas of cooperation among the four member states. In 2017, the Quad was only the consultation group, and no member had a clear idea whether the meeting would continue in the future. The meeting agenda was not clearly set, discussing broader strategic concepts, such as “free and open international order, “free and open Indo-Pacific,” and “free open, prosperous and inclusive Indo-Pacific.”¹⁸ Also, while Japan, the United States, and Australia indicated their willingness to continue the discussion, India was still uncertain about the future of the Quad. From the second to the seventh meeting, the four members consolidated their understanding of “Free and Open Indo-Pacific” and emphasized the shared

principles, such as their supports for ASEAN centrality and unity, yet the issue areas that each emphasized differed, resulting in discussing a broad range of the issues such as development and connectivity, digital infrastructure, good governance, democratic values, maritime security, proliferation, supply chains and cyber security. However, the first summit in February 2021 began to clarify the Quad's focus by creating the three working groups, namely COVID-19 countermeasures, emerging and critical technology, and climate crisis. Even though the second summit in September expanded the areas of cooperation from three to seven areas, adding infrastructure, people-to-people exchange and education, cyber security, and space, their strategic foci have become much clearer.¹⁹

Third, the Quad has become a broader strategic grouping rather than a focused-military coalition. Given the fact that the Quad's origin stems from the core group in 2004, an ad hoc military cooperation in HA/DR, it was natural to observe how the member states would promote military cooperation. In fact, the India-US annual military exercise, Malabar, has evolved from the bilateral form to the trilateral in 2015 by formally including Japan. Although India rejected Australia's request several times, Australia started to participate from 2020 (Pant and Singh Mann, 2020). As the exercise includes anti-submarine warfare drills that are useful to check and deter external threats in the Indo-Pacific, its strategic implication became significant.²⁰ Nevertheless, this military cooperation exists in parallel with the Quad meetings, and there was no formal linkage between them although it would be possibly created in the future, depending on the strategic circumstance. Rather, the Quad's strategic objective has been evolving into rule-making and order-building in the Indo-Pacific. While the Quad members support the existing rules and norms that are recognized by the majority of states, such as the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), they also attempt to coordinate their policies in the emerging areas, such as digital infrastructure and environment, which require the creation of new rules.

With these three institutional developments, Quad 3.0 has assumed two important diplomatic functions—external signaling and internal coordination. On external signaling, the Quad can send a stronger diplomatic signal to the international community with its agenda-setting power in the Indo-Pacific region. This informal agenda-setting power

is attained because these four regional powers have sufficient material capabilities and diplomatic influence in shaping regional rules and norms. Obviously, since the Quad still has the political connotation of “anti-China,” not all regional states are willing to formally cooperate with the group (Koga, 2021a). However, as the so-called “Quad-Plus” meetings for the COVID-19 countermeasures were held in March and May 2020 by inviting external states, such as South Korea and Vietnam, some would likely participate for the betterment of policy coordination and rule-making in a particular issue area (Koga, 2022). As the Quad has focal issue areas now, the group can be a useful tool to lead the international discussion on rule-making and policy coordination with like-minded states.

On internal coordination, the Quad has become a useful forum for information sharing and policy coordination. The ad-hoc characteristics of Quad 2.0 were useful for information sharing and flexible arrangement, but it also faced a danger that a member would defect, which could result in institutional breakdown like Quad 1.0. However, the regularization of various levels of diplomatic interactions, including the summit level, ensures the institutional continuity and stable expectations. As such, the longer-term policy planning and coordination become possible, which goes beyond mere information sharing. Defense cooperation among the four members that have divergent national interests and strategic perspectives would be usually difficult, yet Quad 3.0 can make it possible to not only hold joint military exercises, such as Malabar, but also defense technology transfers.

With this rapid institutional evolution from 2020, the question then becomes why China was largely unsuccessful in driving a wedge between Japan, Australia, India, and the United States as it did in 2007. The simple answer was that the four have begun to share more similar threat perceptions toward China. The perception gap is a source for external actors to drive a wedge, and this was effectively applied in 2017, when China’s strong concerns about Quad 1.0 divided the Quad members. Indeed, China seemingly expected this gap as Foreign Minister Wang Yi in 2018 dismissed the grouping as one of the “headline-grabbing ideas” that “may get some attention, but soon will dissipate.”²¹ When the Quad did not disappear, China turned to raise its serious concerns and rebuked it as US attempts to establish an “Indo-Pacific NATO” that would destabilize regional security.²²

Nevertheless, the institutional breakdown did not occur in 2020 as each of the Quad members has perceived more acute threats from China. Japan has been concerned about China's *fait accompli* strategy to conduct "unilateral development of natural resources" in the East China Sea and steadily increase its maritime presence near the Senkaku Islands.²³ India more frequently faced land border disputes as illustrated by the military standoff at a disputed border in Doklam with China in 2017 and military skirmishes in Ladakh in 2020 and 2021 (Panda, 2017; Anbarasan, 2021). Australia has begun to shift its strategic posture to balance against China particularly since 2017, when Prime Minister Malcolm Turnbull raised the issue of China's foreign interference, resulting in the adoption of foreign interference laws in 2018 while tightening its strategic ties with the United States (Kassam, 2020). The United States under the Trump administration explicitly declared its firmer stance against China defined as a revisionist power in the 2017 National Security Strategy and conducted tough measures on China's economic practices and technological policies from 2018, the so-called "trade war" and "tech war."²⁴

Further, China's assertive behavior continued in the Indo-Pacific region. Most notably, its behavior in the South China Sea alarmed East Asian states. Admittedly, after China explicitly rejected the 2016 South China Sea Arbitral Award, China became more eager to mitigate the tensions with the other claimant states and ASEAN and showed its willingness to conclude a Code of Conduct in the South China Sea while facilitating bilateral negotiations over its territorial disputes. However, after the emergence of the COVID-19 pandemic that made regional states preoccupied with its countermeasures in the South China Sea, China continued to send energy exploration survey ships and conducted large-scale military exercises, which alarmed regional states more acutely (Storey, 2020). With China's increasing military and economic capabilities and diplomatic influence in the region through such strategic visions as the BRI, these Chinese actions made its assertive behavior in the Indo-Pacific more threatening and made its general threat more credible. This is the critical trigger that the Quad has elevated into a more institutionalized form, Quad 3.0.

Japan and Quad 3.0

By 2021, the Quad has become an indispensable tool to realize its FOIP vision. Japan aims to shape a rules-based regional order in the Indo-Pacific through supporting Quad's institutional development, facilitating policy coordination among the member states, and exploring areas of cooperation with the member states and beyond. At the same time, as the Quad evolved, Japan's diplomatic role toward the Quad also changed. Unlike Abe's strong political desire to create the Quad, Japan's diplomatic enthusiasm toward the Quad gradually dissipates. While this does not mean that Japan's strategic posture has changed, Japan's leadership role in the Quad is not as visible as it used to be. There are mainly three reasons for this.

First, Japan's diplomacy toward China slightly shifted from 2018 to 2019. While the United States began to put more diplomatic and economic pressure on China from 2017, Japan maintained the possibility of re-engagement with China. This diplomatic maneuver was alluded to by Abe's 2017 speech at the International Conference on the Future of Asia, stating a possibility of cooperation with China in the field of infrastructure development under the condition of openness, transparent and fair procurement, economic viability, and financial soundness.²⁵ The potential collaboration under these four conditions were repeatedly emphasized by Japan, resulting in the bilateral summit meetings between Abe and Premier Li Keqiang and between Abe and President Xi Jinping in May and October 2018 as well as the conclusion of the "G20 Principles for Quality Infrastructure Investment" in July 2019 which China also agreed with.²⁶ As China agreed with Japan's infrastructure conditions in principle, Japan was ready to engage China and planned to hold a bilateral summit in April 2020, which was indefinitely postponed because of the COVID-19 pandemic.²⁷ With the help of India's diplomatic posture to nurture cooperative atmosphere toward China around 2018 which was indicated in the China-India Summit at Wuhan and Chennai in 2018 and 2019, this positive prospect between Japan and China contributed to weakening Japan's incentive to fasten the institutionalization process of the Quad (Ramachandran, 2019).

Second, the COVID-19 pandemic disrupted Japan's foreign policy activities. Facing the confused management of the cruise ship ca-

lling at Yokohama, *Diamond Princess*, which had COVID-infected passengers in January 2020 and produced 713 and at least 14 deaths, the Japanese government was not able to provide clear guidelines to counter COVID-19.²⁸ The Abe administration distributed cloth masks to the Japanese public, but it was significantly delayed, and by the time they were distributed, surgical masks were already commercially available.²⁹ In addition, increasing uncertainty about the 2020 Tokyo Olympics exacerbated the government's indecision, which affected the public support for the Abe administration.³⁰ Indeed, the disapproval rate increased from April 2020, shifting to over 45 percent, while the approval rate stagnated around 36 percent until Abe's resignation in September.³¹ Suga Yoshihide, who was Abe's Chief Cabinet Secretary, took over Japan's prime ministership, was also preoccupied with the COVID-19 and the Tokyo Olympics, while he did not have diplomatic experience and political capital to create proactive diplomatic agendas (Koga, 2021a). However, Suga miscalculated the public perception, particularly the perception toward a "go-to-travel" campaign that encouraged the Japanese for domestic travels to revitalize the economy because the number of infected increased significantly after the campaign. Eventually, the Suga administration faced the three COVID waves—December 2020-January 2021, April-June 2021, and August-September 2021, which created a negative image toward Suga.³² While the approval rate remained somewhat stable until April 2021, it significantly dropped from 44 percent in April 2021 to 29 percent in August 2021.³³ With these domestic problems, the Japanese leaders were unable to conduct proactive diplomacy.

Third, the United States has played a strong leadership role in institutionalizing the Quad. While Japan was trying to seek a possibility of engagement with China in 2018 and 2019, the United States emphasized the importance of the Quad in countering China. Under the Trump administration, State Secretary Mike Pompeo argued that "once [the four states have] institutionalized [the Quad], [the four] can begin to build out a true security framework" that could "counter the challenge that the Chinese Communist Party presents to [the four]." (Akita, 2020) This strategic enthusiasm was more or less carried over to the Biden administration, and in 2021, the United States organized two summits, formally regularized ministerial and summit meetings. Although the Biden administration does not actively emphasize the role

of the Quad in countering China, its vision to maintain and enhance the free and open Indo-Pacific comprehends defense from challenges posed by China.³⁴ In this context, Japan's role in institutionalizing the Quad became low key in comparison with its initial proactiveness to create a grouping in 2012.

With these three main factors, Japan has essentially conducted institutional bandwagoning, by which Japan facilitated the creation of the Quad and invited the United States and let the United States take a leading role in consolidating the group when it was ready to do so (Koga, 2018: 55). Although the international and domestic factors, such as Japan's own diplomatic posture toward China, its leadership transition because of the domestic confusion caused by COVID-19, and the intensification of the US-China strategic rivalry, led the United States to play a more active role, given the US diplomatic influence backed with superior military and economic capabilities, Japan's institutional bandwagoning was seen as a rational choice in stabilizing a regional balance of power in the Indo-Pacific.

Japan's new administration led by Prime Minister Fumio Kishida has indicated that Japan's policy priority is its domestic economic reform while emphasizing the importance of diplomacy and security policy under the FOIP vision in cooperation with like minded states, particularly the Quad members (Kishida, 2021). As such, Japan will likely actively support Quad 3.0. However, whether Japan can take an active role in further institutionalization of the Quad remains unclear as Kishida has yet to clarify his diplomatic vision on Japan's role in the Quad.

Conclusion: Future Challenges for Japan's Role in Quad 3.0

Japan has taken an active role in promoting Quad 1.0 in 2007 and pushed forward the idea of democratic coalition with Australia, India, and the United States to pursue its value-oriented diplomacy under the banner of the "Arc of Freedom and Prosperity." Although this initial idea was thwarted, Quad 2.0 emerged in 2017. The path for such resurrection was not straightforward, but Abe's strong desire to formulate the so-called "Democratic Security Diamond" and its creation of a

new diplomatic doctrine, FOIP, persuaded the United States to work together for nurturing the Quad framework. In Quad 3.0, Japan's role is not as strong as it used to be, but Japan has played a significant leading role in creating the Quad and still played an active supporter role for its institutionalization led by the United States.

So, has Japan done with its work and will continue to take only a supporting role for the Quad in the future? Japan may continue to do so, but there are still emerging challenges that Japan needs to address, namely elucidating the Quad's relations with ASEAN in the Indo-Pacific and locating the "fundamental rights" in Japan's FOIP vision.

ASEAN has been the core multilateral framework in East Asia in the post-Cold War era and actively engaged with regional states under its institutional principle, ASEAN Centrality. With this principle, ASEAN aims to be the center of regionalism in a region that it commits to, and in 2019, ASEAN adopted the "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific" (AOIP), highlighting ASEAN Centrality in the Indo-Pacific (ASEAN, 2019). This is generally a welcome assertion because AOIP indicates that Southeast Asia will not be a battleground for great power competition and will be able to resist great powers' wedge strategy (Koga, 2021C). However, this also creates a potential problem because Quad 3.0 now shapes its regional institutional architecture. Although the Quad members explicitly expressed their strong support for ASEAN Centrality, there has yet to be any clear policy outline on the distribution of institutional roles between them. Furthermore, the emergence of new minilateralism, such as AUKUS, which would create additional complications. This is because ASEAN member's perspectives on these new groupings differ, and they can become a source of ASEAN divide, which can weaken ASEAN Centrality and be exploited by external powers. Japan has been one of the staunch supporters for ASEAN, and thus, it should provide an initial conceptual map for institutional arrangements in the Indo-Pacific.

Another challenge is the management of the "fundamental rights"—the basic democratic values—in the Indo-Pacific. While advocating for democratic values and human rights protection, Japan has long taken a softer approach to non-democratic countries in Asia. This has resonated with ASEAN member states' *modus operandi* although the United States and other western partners tend to take stronger measures, such

as economic sanctions, to change non-democratic behavior. Given this, there was a differing approach to the fundamental rights among the Quad member states. However, this trend is now changing. While ASEAN engaged the junta leader after the Myanmar military coup in February 2021 and reached the “5 point consensus,” ASEAN decided not to invite the junta leader for ASEAN summit in October 2021 because the unclearness of the legitimate leader in Myanmar caused by a lack of implementation of the agreement by the junta (Connelly, 2021). Inevitably, this ASEAN’s diplomatic maneuver deviated from its traditional approach as it defied a strict non-interference principle that ASEAN had protected. Politically, Japan’s FOIP vision and the Quad member’s posture are compatible with ASEAN’s action, but at the same time, this would facilitate ASEAN’s internal division, although the Quad strongly supports ASEAN centrality. Strategically, this could lead Myanmar to tilt toward China, which strictly adheres to the non-interference principle as a hedging policy (Koga, 2021). In this sense, Japan needs to clarify how to respond to the Myanmar issues through the Quad.

Despite the rapid evolution of the Quad that contributes to enhancing Japan’s strategic options, there emerge new challenges that Japan and the Quad need to tackle. Although Japan is currently under domestic political transition and it would take some time to consolidate its strategic posture toward the Indo-Pacific region, including the Quad, the strategic environment pushes Japan to immediately respond to regional contingencies. The Japanese government is expected to renew its National Security Strategy, which was last created under the Abe administration in 2013. Taking this as an opportunity, Japan should strategize its approach toward the Quad, ASEAN, and the Indo-Pacific.

NOTES

1. Despite the growing literature, here, minilateralism refers to a small inter-state grouping (consisting of 3-5 member states) that aims to facilitate either a single- or multi-functional cooperation. For other definitions, see Bhubhindar Singh and Sarah Teo (2020), "Introduction: Minilateralism in the Indo-Pacific," In Bhubhindar Singh and Sarah Teo, (eds.) *Minilateralism in the Indo-Pacific*. Routledge, pp. 1-12; Moises Naim (2009), "Minilateralism," *Foreign Policy*, June 21, <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>.
2. For Quad-Plus, see Jagannath Panda and Ernest Gunasekara-Rockwell (eds.) (2022), *Quad Plus and Indo-Pacific: The Changing Profile of International Relations*, Routledge [forthcoming].
3. For the US policy planning toward Asia, see Nina Silove (2016), "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia," *International Security*, 40(4), pp. 45–88.
4. See: "Dai 165kai kokkai Shugi-in Honkaigi dai 3 gou Heisei18nen-9gatsu29nichi" (165th Diet—lower house, plenary session, no.3, September 29, 2016), September 29, 2016, <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=116505254X00320060929>
5. See: Singapore also participated in the Malabar 07-02. Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Confluence of the Two Seas," no. 23; Ankit Panda, "Australia Returns to the Malabar Exercise," *The Diplomat*, October 19, 2020, <https://thediplomat.com/2020/10/australia-returns-to-the-malabar-exercise/>
6. See: MOFA, "Confluence of the Two Seas," August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>
7. See: MOFA, "Cheini beikokufukudaitoryo no rajijitsu" (Vice President Cheney's visit to Japan)," February 22, 2007, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/dc_0702/kaidan_g.html
8. See: "Joint Press Conference with Chinese Foreign Minister," *Trove*, February 5, 2008, https://webarchive.nla.gov.au/awa/20090917143531/http://www.foreignminister.gov.au/transcripts/2008/080205_jpc.html; Kevin Rudd, "The Convenient Rewriting of the History of the 'Quad'," *Nikkei Asia*, March 26, 2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/The->

Convenient-Rewriting-of-the-History-of-the-Quad

9. See: “Indonesia defense bidding process for high-speed rail project after Japan angered at being rejected,” *The Straits Times*, October 1, 2011.
10. See: Ministry of Foreign Affairs of People’s Republic of China, “Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China on the Award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration Established at the Request of the Republic of the Philippines,” July 12, 2016, https://www.fmprc.gov.cn/nanghai/eng/snhwtlcwj_1/t1379492.htm
11. See: Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development (TICAD VI),” August 27, 2016, https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html
12. See Ministry of Defense, Japan, “National Defense Program Guidelines for FY 2014 and beyond,” December 17, 2013, https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf; MOFA, “Gaiko Seisho 2016,” 2016, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/chapter1_02.html
13. For example, see Shinichi Kitaoka (2019), “Vision for a Free and Open Indo-Pacific,” *Asia-Pacific Review*, 26(1), pp. 7–17.
14. See: Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Free and Open Indo-Pacific,” February 1, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430632.pdf> (accessed April 30, 2021).
15. See: Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan-U.S. Working Lunch and Japan-U.S. Summit Meeting,” November 6, 2017, https://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page4e_000699.html
16. See: Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific,” November 12, 2017, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001789.html (accessed April 30, 2021).
17. *Emphasis added.* See: Ministry of External Affairs, India, “India-Australia-Japan-U.S. Consultations on Indo-Pacific,” November 12, 2017, https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustralia-JapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017

18. See: Ministry of External Affairs, India, “India-Australia-Japan-U.S. Consultations on Indo-Pacific,” November 12, 2017, https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017; MOFA, “Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific,” November 12, 2017, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001789.html; U.S. Department of State, “Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific,” November 12, 2017, <https://2017-2021.state.gov/australia-india-japan-u-s-consultations-on-the-indo-pacific/index.html>; Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, “Australia-India-Japan-United States consultations on the Indo-Pacific,” November 12, 2017, <https://www.dfat.gov.au/news/media/Pages/aus-india-japan-us-consultations-on-the-indo-pacific>
19. See: The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>
20. See: “First phase of annual maritime exercise Malabar 2021 commences,” *Naval Technology*, August 27, 2021, <https://www.naval-technology.com/news/maritime-exercise-malabar-2021-commences/>
21. See: Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Foreign Minister Wang Yi Meets the Press,” March 9, 2018, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1540928.shtml
22. See: Bhavan Jaipragas and Tashny Sukumaran, “‘Indo-Pacific Nato’: China’s Wang Yi slams US-led ‘Quad’ as underlying security risk at Malaysia meeting,” October 13, 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3105299/indo-pacific-nato-chinas-wang-yi-slams-us-led-quad-underlying>
23. See: MOFA, “The Current Status of China’s Unilateral Development of Natural Resources in the East China Sea,” March 31, 2021, https://www.mofa.go.jp/a_o/c_ml/page3e_000356.html; MOFA, “Trends in China Coast Guard and Other Vessels in the Waters Surrounding the Senkaku Islands, and Japan’s Response,” October 6, 2021, https://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html
24. See: “U.S. Relations with China: 1949-2021,” *Council on Foreign Relations*, January 2021, <https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china>

25. See: Prime Minister of Japan and His Cabinet, “Asia’s Dream: Linking the Pacific and Eurasia,” June 5, 2017, https://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201706/1222768_11579.html
26. See: MOFA, “Ri Kokkyo Chukajinmin kyowakokuk kokumuin souri no hounichi (Heisei30nen5gatsu8nichi-11nichi)” (People’s Republic of China Premier Li Keqian’s visit to Japan (May 8-11, 2018)), https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_003994.html; Ministry of Finance, Japan, “G20 Principles for Quality Infrastructure Investment,” June 8-9, 2019, https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf; MOFA, “Prime Minister Abe Visits China (October 25-27, 2018),” October 26, 2018, https://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/cn/page3e_000954.html
27. See: “Shukinpei shi no kokuhin hounichi, ‘aki iko’ ni enkika nicchu ga kyogi” (Xi Jinping’s state visit to Japan: Postponed “after fall”—discussed between Japan and China), *Asahi Shimbun Digital*, February 29, 2020, <https://www.asahi.com/articles/ASN2X6VB6N2XUHB1034.html>
28. See: “Daiyamondo purinsesu go shingata korona uisuru kansenshojirei niokeru jireihassei shokino ekigaku” (Initial epidemiology on the Covid-19 cases of Diamond Princess), *IASR* 41 (2020), 106-108.
29. See: “Abenomasuku’ hyoka wa?” (Evaluating “Abe’s Mask?”), *Jiji.com*, April 18, 2021, <https://www.jiji.com/jc/article?k=2021041700410&g=soc>
30. See: “‘korona shokku’ shijohatsu no 1nen enkikettei madeno keii” (“Corona Shock”: Path to one year postponement), *NHK*, April 20, 2020, <https://sports.nhk.or.jp/olympic/article/column/0b4e7cb-8c0754892b6ffa154be5ce891/>
31. See: “Cabinet Approval Rate,” *NHK*, January 12, 2012.
32. See: “Dai 1pa-dai5ha kansenshasu gurafu” (The Graph on the Number of Infected from the 1st Wave to the 5th Wave,” *NHK*, November 2021, <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/entire/>
33. See: “Suga Naikaku ‘shiji’ 29% Naikaku-hossoku iko saite wo koshin ‘fujishi’ 52%” (The Suga administration: “Approval” 29% --the worst since Suga’s inauguration—“Disapproval” 52%), *NHK*, August 10, 2021, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210810/k10013193031000.html>

34. See: The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Abe, Shinzo (2012). “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate*, December 27. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>
- Abe, Shinzo (2021). “‘Jiyu de hirakareta indo-taiheiyo’ ni miru senryakuteki shiko” [Strategic thinking on “Free and Open Indo-Pacific”], *Gaiko*, 65, pp. 95–96.
- Akita, Hiroyuki (2020). “Pompeo aims to ‘institutionalize’ Quad ties to counter China,” *Nikkei Asia*, October 6, 2020, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Pompeo-aims-to-institutionalize-Quad-ties-to-counter-China>
- Anbarasan, Ethirajan (June 1st, 2021). “China-India clashes: No change a year after Ladakh stand-off,” *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57234024>
- ASEAN Secretariat (2019). “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf
- Chellaney, Brahma (June 7, 2007). “Playing the new Great Game in Asia and beyond,” *The Japan Times*.
- Choong, William (January 10, 2018). “The revived ‘Quad’—and an opportunity for the US,” *IISS Analysis*.
- Connelly, Aaron (October 21, 2021). “Why ASEAN’s rebuke of Myanmar’s top general matters,” *IISS Analysis*, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/10/why-aseans-rebuke-of-myanmars-top-general-matters>
- Flitton, Daniel (2020). “Who really killed the Quad 1.0?” *The Interpreter*, June 2, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/who-really-killed-quad-10>

- Graham, Euan (2018). "The Quad deserves its second chance," In Andrew Carr, ed., *Debating the Quad*, The Centre of Gravity Series, Australian National University, March 2018, pp. 4-7.
- Huxley, Tim (2005). "The tsunami and security: Asia's 9/11?" *Survival*, 47(1).
- Joshi, Manoj (November 13, 2017). "Why India should be wary of the Quad," *ORF Commentaries*.
- Kassam, Natasha (2020). "Great expectations: The unravelling of the Australia-China relationship," *Brookings Global China*, July 20, 2020, <https://www.brookings.edu/articles/great-expectations-the-unravelling-of-the-australia-china-relationship/>;
- Kishida, Fumio (2021). "Dai 205kai kokkai ni okeru Kishida Fumio naikaku soridaijin shoshinnhyomei enzetsu" (Prime Minister Fumio Kishida's policy speech at the 205th Diet), October 8, 2021, <https://kishida.gr.jp/activity/7868>
- Kitaoka, Shinichi (2019). "Vision for a Free and Open Indo-Pacific," *Asia-Pacific Review*, 26(1), pp. 7-17.
- Koga, Kei (2016). "The rise of China and Japan's balancing strategy: critical junctures and policy shifts in the 2010s," *Journal of Contemporary China* 25(101) pp. 777-791.
- Koga, Kei (2018). "The Concept of 'Hedging' Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift," *International Studies Review*, 20(4): 652-654.
- Koga, Kei (2018b). "ASEAN's Evolving Institutional Strategy: Managing Great Power Politics in South China Sea Disputes," *The Chinese Journal of International Politics* 11(1).
- Koga, Kei (2019). "Japan's 'Free and Open Indo-Pacific' Strategy: Tokyo's Tactical Hedging and the Implications for ASEAN," *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), pp. 286-313.
- Koga, Kei (2020). "Japan's 'Indo-Pacific' question: countering China or shaping a new regional order?" *International Affairs*, 96(1), pp. 49-73.
- Koga, Kei (2021a). "Japan's Free and Open Indo-Pacific Vision under Suga: Transition and Future Challenges in Southeast Asia," *East Asian Policy* 13(3).

- Koga, Kei (2021b). “How strategic is ‘asymmetric’ strategic partnership? Japan’s partnership diplomacy toward Cambodia and Laos,” *Asian Security*, doi: <https://doi.org/10.1080/14799855.2021.1982898>
- Koga, Kei (2021c). “Wedge Strategies, Japan-ASEAN Cooperation, and the Making of the EAS: Implications for Indo-Pacific Institutionalization,” in John Ciorciari and Kiyoteru Tsutsui, eds., *The Courteous Power: Japan and Southeast Asia in the Indo-Pacific Era*, University of Michigan Press, pp. 73-96.
- Koga, Kei (2022). “Nurturing the ‘Quad Plus’ Formula: Institutional Perspective of Japan’s FOIP,” in Jagannath Panda and Ernest Gunasekara-Rockwell (eds.) *Quad Plus and Indo-Pacific: The Changing Profile of International Relations* (Oxon and New York: Routledge, 2022) [forthcoming].
- Madan, Tanvi (November 16, 2017). “The Rise, Fall, and Rebirth of the ‘Quad’,” *War on the Rocks*, 2-17, <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/>
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs of Japan) (2006). “Diplomatic Bluebook 2006”, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2006/03.pdf>
- MOFA (2007). “Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation,” March 13, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0703.html>
- Naim, Moises (June 21, 2009). “Minilateralism,” *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/> .
- Pan, Chengxin (2018). “Qualms about the Quad: Getting China wrong,” In Andrew Carr, ed., *Debating the Quad*, The Centre of Gravity Series, Australian National University, March 2018, pp. 8-11.
- Panda, Ankit (October 22, 2017). “The Doklam Standoff Between India and China is Far From Over,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/10/the-doklam-standoff-between-india-and-china-is-far-from-over/>
- Panda, Ankit, (November 13, 2017b). “US, Japan, India, and Australia Hold Working-Level Quadrilateral Meeting on Regional Cooperation,” *The Diplomat*.

- Panda, Jagannath & Gunasekara-Rockwell, Ernest (eds.) (2022). *Quad Plus and Indo-Pacific: The Changing Profile of International Relations*, Routledge [forthcoming].
- Panda, Jagannath (2020). "Australia in Malabar would strengthen the Indo-Pacific Narrative," *Asia Maritime Transparency Initiative*, July 13, <https://amti.csis.org/australia-in-malabar-would-strengthen-the-indo-pacific-narrative/>
- Panda, Jagannath (2021). "India's Quad Calculus and China," *The Asan Forum*.
- Pant, Harsh & Singh Mann, Anant (2020). "India's Malabar Dilemma," *Issue Briefs and Special Reports*, August 14, <https://www.orfonline.org/research/indias-malabar-dilemma/>
- Ramachandran, Sudha (2019). "India-China Relations: From the 'Wuhan Spirit' to the 'Chennai Connect'," *China Brief* 19(19), <https://jamestown.org/program/india-china-relations-from-the-wuhan-spirit-to-the-chennai-connect/>
- Shrikhane, Sudarshan (2020). "Extending India's navy ties: Making Exercise Malabar a quartet that includes Australia," *Financial Express*, January 14, <https://www.financialexpress.com/defence/extending-indias-navy-ties-making-exercise-malabar-a-quartet-that->
- Silove, Nina (2016). "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia," *International Security*, 40(4), pp. 45–88.
- Singh, Bhubhindar & Teo, Sarah (eds.) (2020). "Minilateralism in the Indo-Pacific", *Routledge*, pp. 1-12.
- Smith, Jeff (2020). "The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific," *The Heritage Foundation Backgrounder*, July 6.
- Storey, Ian (2020). "The South China Sea Dispute in 2020-2021," *ISEAS Perspective*, 97, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/08/ISEAS_Perspective_2020_97.pdf
- U.S. Department of State (2006). "Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement," March 20, 2006, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/63411.htm>
- Varadarajan, Siddharth (2007). "Four-power meeting drew Chinese demarche," *The Hindu*, June 14.

ABSTRACT

What strategic role will the Quad have in the Indo-Pacific region, and how has it evolved? The origin of the Quad (Australia-India-Japan-US consultative group) is the “core group,” by which the four states militarily cooperated in responding to the 2004 Indian Ocean Tsunami. While the group conducted humanitarian assistance/ disaster relief (HADR), one of the most important non-traditional security cooperation in Asia, Japanese Prime Minister Shinzo Abe attempted to elevate it for traditional security cooperation in 2007. This resulted in holding a summit and a joint military exercise in 2007, but the diplomatic traction was soon lost because of the concerns raised by China and the reluctance shown by Australia and India to antagonize their relations with China. And yet, in November 2017, the Quad meeting was quietly resurrected with the US declaration to increase its commitment to the Indo-Pacific region. While the meeting started at the senior official level, it soon became the ministerial level, and the Quad summit was held twice in March and September 2021. Furthermore, the Quad began to show its strategic cooperation on such issue-areas as COVID-19, climate crisis, infrastructure, and critical and emerging technologies. This paper explores the process and causes of the institutionalization of the Quad by analyzing the strategic motivations of the four members and illustrates its evolving role and future prospects in the Indo-Pacific region.

RESUMEN

¿Qué papel estratégico tendrá el Quad en la región del Indo-Pacífico y cómo ha evolucionado? El origen del Quad (grupo consultivo conformado por Australia-India-Japón-Estados Unidos) es el “grupo central”, mediante el cual los cuatro estados cooperaron militarmente para responder al tsunami del Océano Índico de 2004. Al tiempo que el grupo llevó a cabo asistencia humanitaria/socorro en casos de desastre, una de las formas de cooperación en materia de seguridad no tradicionales más importantes en Asia, el primer ministro japonés Shinzo Abe intentó elevarlo a la cooperación de seguridad tradicional

en 2007. Esto resultó en la celebración de una cumbre y una acción militar conjunta en 2007, pero la tracción diplomática pronto se perdió debido a las preocupaciones planteadas por China y la renuencia mostrada por Australia e India a antagonizar sus relaciones con China. Sin embargo, en noviembre de 2017, la reunión del Quad resucitó silenciosamente con la declaración de Estados Unidos para aumentar su compromiso con la región del Indo-Pacífico. Si bien la reunión comenzó con altos funcionarios, pronto se convirtió a nivel ministerial, y la cumbre del Quad se celebró dos veces en marzo y septiembre de 2021. Además, el Quad comenzó a mostrar su cooperación estratégica en áreas temáticas como COVID-19, crisis climática, infraestructura y tecnologías críticas y emergentes. Este artículo explora el proceso y las causas de la institucionalización del Quad mediante el análisis de las motivaciones estratégicas de los cuatro miembros e ilustra su papel en evolución y las perspectivas futuras en la región del Indo-Pacífico.

RESUMO

Qual papel estratégico o Quad terá na região Indo-Pacífico e como ele evoluiu? A origem do Quad (grupo consultivo Austrália-Índia-Japão-Estados Unidos) é o “grupo central”, por meio do qual os quatro Estados cooperaram militarmente para responder ao tsunami do Oceano Índico de 2004. Enquanto o grupo realizava assistência humanitária/socorro em casos de desastres (HADR), uma das maiores cooperações de segurança não tradicionais na Ásia, o primeiro-ministro japonês Shinzo Abe tentou elevá-la à cooperação de segurança tradicional em 2007. Isso resultou na realização de uma cúpula e uma ação militar conjunta em 2007, mas a tração diplomática logo se perdeu devido às preocupações levantadas pela China e à relutância da Austrália e da Índia em antagonizar suas relações com a China. No entanto, em novembro de 2017, a reunião Quad foi discretamente ressuscitada com a declaração dos Estados Unidos de aumentar seu compromisso com a região do Indo-Pacífico. Embora a reunião tenha começado com altos funcionários, logo se tornou de nível ministerial, e a cúpula do Quad foi realizada duas vezes em março e setembro de 2021. Além disso, o Quad começou a mostrar sua cooperação estratégica em áreas temáticas

como COVID-19, crise climática, infraestrutura e tecnologias críticas e emergentes. Este artigo explora o processo e as causas da institucionalização do Quad, analisando as motivações estratégicas dos quatro membros e ilustrando seu papel em evolução e perspectivas futuras na região do Indo-Pacífico.



Las concepciones de roles nacionales, la Alianza del Pacífico y la región de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico: el caso de Colombia

Vladimir Rouvinski

Introducción¹

En primer lugar, es importante mencionar que la idea de este artículo surge, en una buena medida, a partir de las observaciones que están vinculadas con el trabajo realizado por el Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico, que el autor dirige desde hace ocho años, en la Universidad Icesi en Cali, Colombia (www.icesi.edu.co/peap). El programa actúa como un *think-tank*, que se decidió abrir en 2013 con el propósito de realizar un seguimiento continuo a los procesos de integración en la Alianza del Pacífico (AP), además de ofrecer asesoría

para el diseño de las políticas públicas y colaboración con el Gobierno colombiano y otros actores relevantes, así como involucrar a los actores políticos, sociales, investigadores académicos y los representantes del sector empresarial de la región del Pacífico colombiano² en lo que respecta a los temas relacionados con la Alianza. En este contexto, como un *think-tank*, hemos estado prestando mucha atención al presente y al futuro de este proyecto de integración específico. Nuestro interés se debe a que consideramos que –en el caso de la AP– la región del Pacífico colombiano tiene algunas oportunidades que no existen en otros proyectos de integración en los que Colombia participa, precisamente por el potencial de la apertura hacia la región de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico, la incidencia de los actores no gubernamentales –los empresarios, los jóvenes, academia entre otros– y el rol de actores gubernamentales sub-nacionales y locales (PEAP 2017b; VI Encuentro de Jóvenes de la Alianza del Pacífico, 2021).

La segunda motivación para escribir este texto tiene que ver con el hecho de que, en 2021, diez años después de su nacimiento, la AP deja más preguntas que respuestas. Para algunos investigadores, incluso, se trata de una “anomalía” de integración, o –en el mejor de los casos– un proyecto de integración *sui generis* (Briceño-Ruiz, J., et al., 2021). La mayor cantidad de la crítica hacia la AP contiene denuncias (en muchos sentidos, bien justificadas) sobre las diferencias entre narrativas y discursos de sus líderes, su hoja de ruta (Alianza del Pacífico, 2018) y los resultados tangibles frente a las metas anunciadas. Específicamente, en el caso colombiano –y a pesar de que uno de los objetivos de su participación en la Alianza del Pacífico es el aumento del comercio con los países de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico– las dinámicas del comercio nacional con los Estados-observadores desde dicha región no corresponden a las del resto de los miembros de la Alianza (Figura 1). Adicionalmente, el comercio con China (Figura 2) refleja, las nuevas realidades de la rivalidad geoestratégica entre el gigante asiático y Estados Unidos (Serbin, 2021) que el resultado de la implementación de las estrategias en el marco de la Alianza del Pacífico.

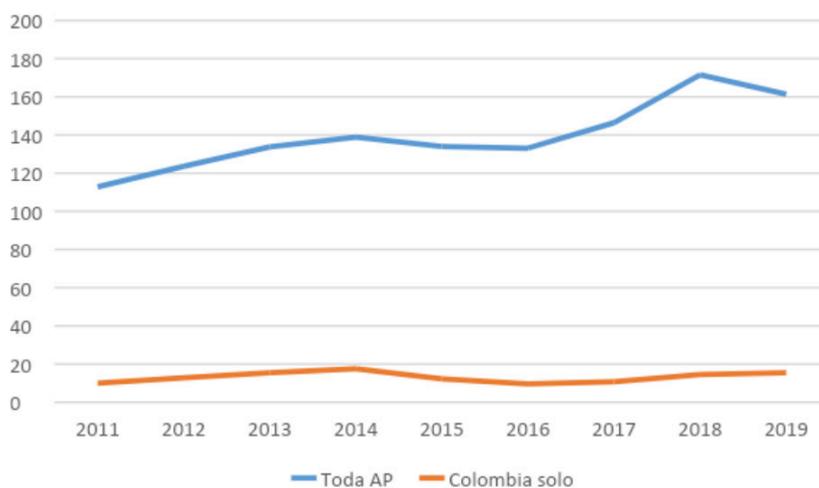


Figura 1. Comercio de Estados-observadores desde Asia-Pacífico e Indo-Pacífico con la Alianza del Pacífico y Colombia (mil millones de USD, 2011-2019)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de WITS. Nota: solo se incluye a los Estados-Observadores que entraron a la Alianza antes de 2019.

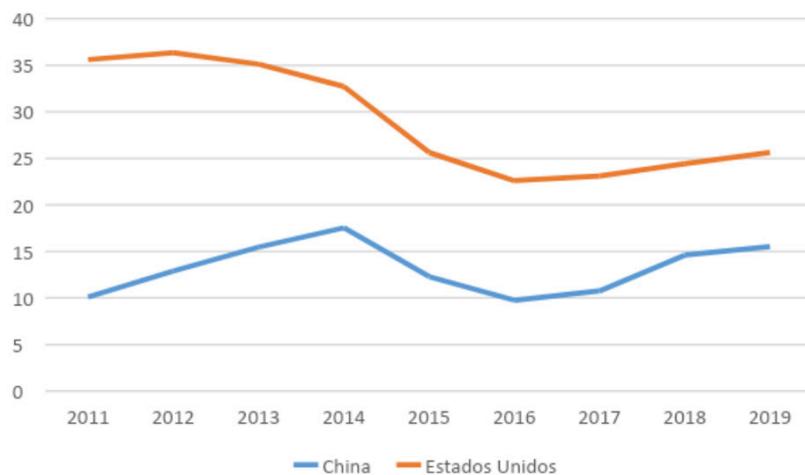


Figura 2. Comercio de Colombia con la República Popular de China y Estados Unidos de América (mil millones de USD, 2011-2019). Fuente: Elaboración propia con base en datos de WITS.

El otro punto crítico es sobre el bajo nivel de la formalización e institucionalización de la AP. Como se puede observar en la Tabla 1, la AP no cuenta con sus propios organismos sino hace uso de las estructuras operativas que están disponibles como cortesía de los gobiernos de los Estados-miembros. De hecho, el único documento vinculante que puede existir dentro de la AP, hasta ahora, son las declaraciones de los presidentes, aprobadas durante las cumbres anuales. Estas declaraciones y demás decisiones correspondientes al trabajo de la AP se toman por consenso. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta el carácter presidencialista de la política exterior latinoamericana en general, y la de los países de la AP en particular, muchos expertos señalan la volatilidad de este bloque de integración en cuanto a los cambios de ejecutivos en Chile, Colombia, Perú y México.

Orden (jerárquico descendiente)	Funcionario	Funciones
Cumbre de Presidentes	Presidentes	Toma de decisiones
Cumbre de Ministros	Ministros	
Grupo de Alto Nivel	Viceministros	Seguimiento
Coordinadores Nacionales	Burocracias nacionales	Administrab- ejecu- tivas
Grupos técnicos y de trabajo		

Tabla 1. Estructura operativa de la Alianza del Pacífico. Fuente: Teran (2021)

Tomando en consideración las observaciones anteriores, este artículo tiene como enfoque las siguientes tres dimensiones de la incidencia de Colombia en los procesos relacionados con el pasado, presente y futuro de la Alianza del Pacífico, prestando especial atención a la **evolución** del rol de Colombia en cuanto a su participación en la AP y respondiendo a las siguientes preguntas:

- **Primero (valor cambiante de la AP):** ¿Cómo han evolucionado los propósitos de la AP, desde la perspectiva colombiana, luego del anuncio de la creación de la AP en 2011? Es decir, ¿cuáles son las diferencias entre lo que se pensó inicialmente sobre “por qué necesitamos la Alianza” y ¿cómo y por qué ha cambiado la visión en Colombia, si es que ha cambiado?
- **Segundo (prioridades de política exterior):** ¿Cuáles son las particularidades del diseño e implementación de la política exterior colombiana que inciden en la definición de las priori-

dades de su política exterior en el contexto de la participación colombiana en la AP?

- **Tercero (actores y su interés):** Además de identificar los factores que favorecen o debilitan el nivel de compromiso de Colombia con la agenda de la AP, es necesario caracterizar a los actores involucrados y sus intereses con respecto a la participación de Colombia en la AP.

Para poder responder a las preguntas mencionadas, se utilizará el marco analítico de la teoría de rol. En este contexto de la teoría de rol, los escenarios internacionales son el resultado de un desarrollo doble. Por un lado, es posible destacar los intentos de los líderes políticos de promover sus deseadas concepciones del rol nacional en la arena internacional. Por otro lado, otros actores políticos aceptan o rechazan estos intentos y ajustan su política exterior en consecuencia. También cabe señalar que cada Estado puede describirse como una unidad de análisis que utiliza múltiples roles asociados a su identidad. Así, existe un repertorio específico del que los líderes pueden elegir un rol, en función de los objetivos marcados para su estrategia exterior en cada momento. Por lo general, la existencia adecuada de tal repertorio de roles es el resultado de procesos e interacciones duraderos que reflejan las percepciones predominantes de los actores **nacionales** e **internacionales** con respecto a los actores en la arena internacional (Thies y Breuning, 2012).

La metodología de esta investigación se basa en el análisis de los discursos de los presidentes de Colombia Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022); observaciones realizadas por el autor de este artículo durante las actividades de la promoción de la AP con la participación de distintos actores de la región Asia-Pacífico e Indo-Pacífico llevadas a cabo por el Gobierno colombiano entre 2015 y 2021; la participación en el trabajo de las redes regionales de cooperación internacional y comités *ad-hoc* del departamento de Valle del Cauca en Colombia; entrevistas con funcionarios del Gobierno de Colombia y del Consejo empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP).

La teoría de Rol: algunas observaciones³

En estudios de relaciones internacionales, la teoría de rol parte de las siguientes premisas. Primero, se puede decir que los líderes nacionales y miembros de élites son actores claves en el diseño de la política exterior. Son ellos quienes determinan, en última instancia, la concepción del rol nacional que va a jugar un país y cuál será su actuación internacional de acuerdo con el rol escogido (Holsti, 1970, pp. 239-240). La otra premisa tiene que ver con el supuesto de que el sistema internacional funciona como un sistema social estratificado, donde los líderes siempre están conscientes de las diferencias entre los países y actúan de acuerdo con las percepciones que tienen acerca de los roles que juegan estos países (Holsti, 1970; Walker, 1987). Sin embargo –y es la tercera premisa clave–, hay una diferencia importante entre lo que ocurre en un ambiente político interno y los escenarios internacionales. En el primer caso, el papel de los otros es crucial en la definición de los roles individuales, pues en el ámbito de la política interna se puede hablar de la existencia de un acuerdo sobre qué tipo de comportamiento se espera de los portadores de los roles particulares. En el caso de la sociedad internacional, caracterizada por su heterogeneidad, en muchos casos, dicho acuerdo no existe, lo que puede conducir al crecimiento de la incertidumbre debido a las lecturas distintas de los roles realizadas por los países sobre sí mismos y por otros países. Desde esta perspectiva, se puede pensar en la conducta de los actores estatales en la arena internacional como resultado de la ejecución de políticas cuyo fundamento son las concepciones de rol nacional escogidas por los líderes de los países. Dichas concepciones están construidas sobre la base de percepciones que mantienen los líderes con respecto a uno u otro aspecto de la política exterior e identidad de su nación. Los tomadores de decisiones definen el rol de su país en un sistema internacional estratificado y –en consecuencia– identifican las metas de la política exterior y diseñan las políticas que buscan hacer cumplir estas metas, a través de la socialización de los roles en los ámbitos que ellos consideran apropiados (Holsti, 1970).

Como argumentan varios autores (Thies, 2009; Velosa, 2012; Walker, 1987), la ventaja de la teoría del rol en el estudio de la política exterior consiste en que esta teoría se convierte en una herramienta analítica que permite resolver las dificultades del diseño de un marco

de análisis, apto para dar cuenta de distintos factores relevantes a la política exterior de uno u otro país: cuando un político define el rol internacional de su nación, fundamenta su decisión en ideas acerca de las capacidades económicas, poder militar, riqueza, territorio o reconocimiento internacional, a través de un proceso donde pueden intervenir otras variables. En otras palabras, la teoría de rol sitúa las percepciones de la concepción del rol nacional en el centro de todo el análisis, demostrando **dónde** y **cómo** surgen las preferencias con respecto a cambio y continuidad de las metas en la política exterior, expectativas e identificación de las opciones disponibles.

Teniendo en cuenta los argumentos antemencionados, se pueden pensar que los escenarios de la arena internacional es el resultado, por un lado, de los intentos de los líderes de los países involucrados para socializar una concepción particular del rol nacional y, por otro lado, de la aceptación o el rechazo de esta concepción por parte de otros actores involucrados. Por último, pero igualmente importante, hay que subrayar que cualquier país en el mundo puede ser caracterizado por múltiples roles asociados con su identidad, y que existe un cierto “repertorio” de roles entre los cuales los líderes podrían escoger, dependiendo de las metas establecidas para su estrategia exterior en un momento dado. En este contexto, la diferencia entre uno u otro reside en las capacidades prácticas –o, si quiere, tangibles– para poder socializar un cierto número de roles en el mismo tiempo.

La evolución de los propósitos de la Alianza del Pacífico: la perspectiva colombiana desde la teoría de Rol

La AP nació en abril de 2011 como una iniciativa conjunta de Chile, Colombia, México y Perú. Los siguientes tres ejes se definieron como clave del nuevo proyecto: (i) la construcción de un área de integración profunda con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; (ii) mayor crecimiento, desarrollo y competitividad con miras a mejorar el bienestar, la desigualdad socioeconómica y la inclusión social; y (iii) mayor incidencia de las economías de los miembros en Asia Pacífico (Declaración 2011). Sin embargo, si hablamos de los orígenes de la Alianza, es importante tener en cuenta que la idea misma de construir la Alianza responde a un contexto político particular que vivía América

Latina y el Caribe en ese entonces.

Ciertamente, la AP no es el único proyecto que nació de esta forma; hay varios otros que cobraron vida de manera similar y tuvieron bastante éxito. Sin embargo, en el caso de la AP, esta peculiaridad de su génesis hizo que, desde las perspectivas analíticas tradicionales de las teorías de integración, al principio, pareció que hubiera muchas buenas intenciones y cálculos menos racionales sobre lo que sería realmente alcanzable (Pastrana y Castro, 2020). En el contexto analítico *mainstream*, el escenario inicial de la AP no permitió a los Estados miembros asumir las tareas de buscar un mayor grado de integración con un mayor nivel de compromiso inicial. No obstante, si nosotros tomamos una perspectiva analítica distinta, a saber, la de teoría de rol, no hay duda de que los tres ejes del proyecto resultaron muy atractivos para todos los miembros fundadores debido a que permitieron adelantar el proceso de socialización de roles por los líderes que respondió a las prioridades de su política exterior en ese entonces.

En este sentido, la débil formalización de las instituciones de la AP (Teran, 2021) –la cual se considera como una falencia de fondo por muchos analistas (Pastrana y Gehring 2014; Briceño-Ruiz, et al., 2021)– resultó ser una ventaja desde el acercamiento teórico de roles.

En el caso colombiano lo atractivo, de inmediato, de la AP se puede relacionar con dos oportunidades. La primera fue la posibilidad de ser parte de un proceso de integración que respondería a los principios, ideas y valores políticos liberales, mientras los países vecinos de Colombia, en ese momento, avanzaban con otro tipo de iniciativas (Bagley y Defort 2015). La segunda oportunidad tuvo que ver con la búsqueda –sobre todo, retórica– de mejorar la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico (y de India-Pacífico). Para 2011, para los tomadores de decisiones colombianos, ya era obvio que el país estaba muy por detrás de otros países latinoamericanos en términos de comercio y de interacciones con Asia, especialmente con China. Desde esta perspectiva, la participación de Colombia en la AP prometía abrir un camino nuevo pero seguro –para los actores del ámbito político interno– debido a las experiencias exitosas de otros miembros de la AP, especialmente los de Chile. En otras palabras, el primer Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) consideraba a la Alianza del Pacífico como una plataforma óptima para socializar la concepción del

rol nacional de Colombia como un país que está abierto al mundo, reconoce las diferencias de los modelos políticos, pero sigue siendo una economía de mercado que busca una mayor apertura (Tabla 1):

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, ha declarado este miércoles que la Alianza del Pacífico -formada por Perú, México, Chile y Colombia-, la cual preside este año, no busca desestabilizar a ninguna democracia. “Se trata de una competencia sana y saludable, que [...] por ejemplo, ha reducido la pobreza”, ha explicado en referencia “al dinamismo económico” que los miembros del grupo regional tratan de mantener. (Europa Press, 2013)

Los países de la Alianza del Pacífico piensan que el camino del libre comercio, entre nosotros, por ejemplo, o con el resto del mundo, es el camino que más nos va ayudar a crecer más rápido. (Cancillería de Colombia, 2014)

El rol, promovido por Santos, recibió la bienvenida de los actores internacionales influyentes también, preocupados, por un lado, por la difusión en América Latina de las alternativas al orden regional liberal establecido y, por otro, en el caso de los países desde la región de Asia-Pacífico, por la falta de oportunidades de tener las dinámicas mucho más fluidas de comercio e inversiones en esta parte del mundo⁴.

Con el paso del tiempo, Colombia comenzó a reconocer otras ventajas de su pertenencia a la AP. Este cambio se produjo porque hubo cambios en la política interna del país y, además, hubo modificaciones en la forma en que la AP está percibida en la arena internacional. En cuanto a los cambios internos, en 2012, el Gobierno de Colombia inició la negociación de un acuerdo de paz con las FARC y finalmente firmó el acuerdo de paz en 2016. Desde esta perspectiva, el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), durante el proceso de negociación y, eventualmente, la firma del acuerdo de la paz con las FARC en 2016, consideró a la Alianza del Pacífico como un lugar apropiado para iniciar la conversación de una nueva Colombia posconflicto que representa nuevas oportunidades para el comercio y la inversión (PEAP, 2017a). La búsqueda de este tipo de reconocimiento comienza a ser el *leitmotiv* del discurso que mantuvo durante mucho tiempo el segundo gobierno de Santos y una importante justificación de las actividades colombianas en el marco de la AP. En este sentido, vale la pena mencionar que –en cuanto a los cambios con la imagen de la AP en la arena internacional– muy rápidamente, la AP logró lo que algunos de los académicos denominan una “marca nacional” (*nation-branding*)

asociada directamente con el bloque de integración (Nolte, 2016). Con cerca de cincuenta estados observadores en ese entonces, para Colombia, durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, la AP fue un escenario perfecto para promover una nueva imagen del país en la era del posconflicto. Desde la perspectiva de la teoría de rol, se trata de un trabajo de socialización de un nuevo rol de Colombia, a saber, “Colombia pos-conflicto” y un país que está plenamente abierto para negocios, con todas las garantías de seguridad y estabilidad (Tabla 2):

[en cuanto al] acercamiento a los países del Asia Pacífico, al fin y acabo nos conformamos por tener en común no solamente unas visiones parecidas, nuestro respeto a la propiedad privada, a la inversión extranjera, al libre comercio sino también tenemos en común costas es con el mar Pacífico... Y por eso uno de los acercamientos principales es con el área del Asia-Pacífico es una prioridad... Esta semana se realizó en Colombia algo realmente histórico, yo lo he llamado, el verdadero punto de inflexión en nuestra paz, que las Farc finalmente entregaron hasta su última arma a las Naciones Unidas. (Santos, 2017)

Sin embargo, pronto, el prometedor discurso de Colombia y, evidentemente, el éxito de la estrategia de la socialización del nuevo rol, comenzó a producir ciertos problemas en los aspectos prácticos de sus relaciones con otros países. Este cambio, sobre todo, se hizo visible en aquellos países de la región Asia-Pacífico e India-Pacífico que respondieron al llamado de Bogotá y buscaron fortalecer sus vínculos comerciales y políticos con Colombia. Como se muestra en Tabla 3, la mayoría de los países observadores que solicitaron su entrada a la Alianza del Pacífico en calidad de Estados-observadores lo hicieron entre 2012 y 2015, o sea, durante la socialización del rol de Colombia acorde a las prioridades de los gobiernos de Juan Manuel Santos. En el periodo posterior, durante el gobierno de Ivan Duque, solo tres nuevos países entraron a la AP como observadores. Debe parecer algo extraño, entonces, que el bloque de integración, uno de cuyos propósitos es aumentar la presencia de sus miembros plenos en la región de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico, cuenta con cincuenta y nueve observadores, pero solo nueve son del Asia (Alianza del Pacífico, s.f.).

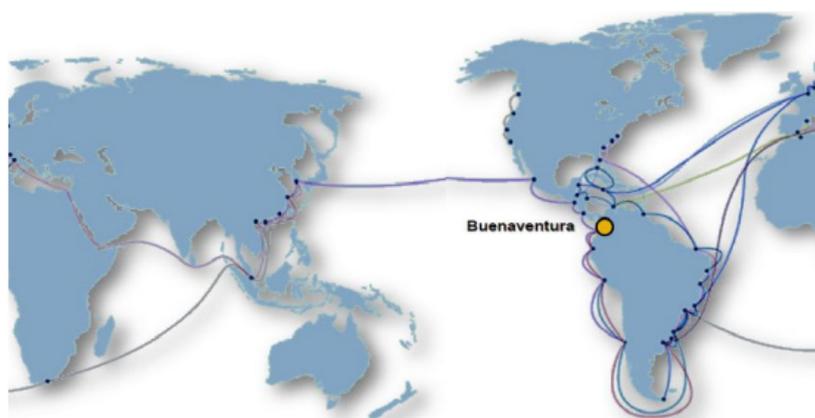
Las razones por las cuales un Estado busca ser parte de un arreglo multilateral como observador son varias. Desde el punto de vista del autor de este artículo, el motor principal de su interés tiene que ver con el hecho de que un arreglo multilateral –como la AP– es el lugar donde se nace y se fortalecen nuevas normas entendidas como están-

dares de comportamiento apropiado para actores con una identidad determinada (Finnemore y Sikkink, 1998). Desde esta perspectiva, la integración profunda se puede entender como un proceso del fortalecimiento de identidades en relación con lo que se espera que debe hacer el país-portador de dicha identidad (o un bloque). Como dice uno de los personajes del escritor ruso Mijaíl Saltykóv-Shchedrin, “si llamaste a sí mismo una seta, imétete en la canasta!” En este contexto, hoy en día, existe una brecha entre las expectativas de los países de Asia-Pacífico y de Indo-Pacífico y el punto, hasta que el Gobierno colombiano esté listo para seguir adelante con sus promesas dentro del marco de la AP. Por supuesto, es posible nombrar varias iniciativas que han tenido mucho éxito, como, por ejemplo, becas para la movilidad de estudiantes de intercambio e investigadores, eliminación de visas, entre otras. Además, los funcionarios del Gobierno colombiano continúan participando en distintos grupos de trabajo y otros órganos asociados a la AP (Gálvez 2020, Teran 2021). Sin embargo, estas actividades, a menudo, no conducen a los resultados esperados por actores internacionales, en particular, los de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico, y las nuevas propuestas permanecen estancadas hasta una nueva ronda de negociaciones y socializaciones en el marco de una reunión con Estados-observadores.

El otro aspecto de la brecha existente tiene que ver con el hecho de que la creación de la Alianza del Pacífico y el discurso que acompañó inicialmente a la participación de Colombia en la AP generó altas expectativas en algunas regiones del país, en particular, en la del Pacífico colombiano con el puerto de Buenaventura, las “puertas” de Colombia hacia Asia-Pacífico (Mapa 1). Durante muchos años, esta región, además de ser una de las más impactadas por el conflicto interno en Colombia, se sintió abandonada por el gobierno central y excluida de las nuevas dinámicas internacionales. Con la promesa de que la AP permitirá una mayor inserción internacional de la región del Pacífico colombiano y, en consecuencia, el mejoramiento de la calidad de vida y una mayor seguridad para esta zona geográfica del país, los actores sub-nacionales esperaban una política de la apertura internacional de la cual puede beneficiarse la región, ocurrió de manera muy limitada en comparación con las expectativas de los actores sub-nacionales. Podría decirse que en un país tan centralizado como Colombia, otros factores también limitan la posibilidad de un cambio. Además de que

la región es escenario de la lucha contra el narcotráfico y fue testigo de varias protestas sociales importantes en los últimos años. Sin embargo, debido a que continúa el discurso sobre la importancia de la AP –lo que desde la perspectiva teórica del rol significa que se mantiene la socialización del rol “Colombia posconflicto” y *open for business* – también persisten las expectativas y demandas de la región del Pacífico colombiano, aunque estas últimas son muy difíciles de cumplir.

Esta última observación nos lleva a la segunda pregunta. Después del cambio del Gobierno en 2018, la Alianza del Pacífico, ¿seguía siendo una prioridad para el gobierno colombiano? Para responder a esta pregunta, es necesario revisar las particularidades del diseño e implementación de la política exterior colombiana que inciden en la definición de las prioridades de la política exterior de Bogotá desde la perspectiva que nos ofrece la teoría de rol.



Mapa 1. Rutas marítimas de Buenaventura. Fuente: Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura

Diseño e implementación de la política exterior colombiana: cambio de prioridades en el contexto de la Alianza del Pacífico

La hipótesis que propone el autor, en cuanto a una posible respuesta a la pregunta planteada en la parte anterior de este artículo es la siguiente: A pesar de la importante labor de Colombia en el ámbito internacional y del reconocimiento que este país ha ganado en la comunidad internacional, el diseño e implementación de la política exterior colombiana tiene ciertas peculiaridades que pueden limitar significativamente su incidencia en muchas iniciativas que requieren un mayor protagonismo y un mayor nivel de compromiso. Es decir, es la tendencia de los tomadores de decisiones colombianos a priorizar solo unos pocos temas en su agenda internacional y dejar muchos otros en el estado de *stand-by*, o dedicar la atención relativamente limitada a muchos temas que de otra manera deberían ser debidamente abordados/evaluados y para los cuales debe existir una “hoja de ruta” o “un plan de acción”. Adicionalmente, en Colombia, sólo una pequeña parte de las personas que trabajan para tareas de política exterior son diplomáticos profesionales y son capaces de llevar a cabo tareas muy exigentes y desafiantes (Pastrana y Castro, 2017). Este escenario no se trata solo de limitaciones técnicas. Tiene importantes implicaciones políticas para las relaciones internacionales del país. En otras palabras, desde el marco de la teoría de rol, Colombia puede contar con un repertorio de roles, tal y como indica la teoría, pero no goza de suficientes recursos para poder socializar un número significativo de estos en el mismo tiempo y/o poder apoyar el proceso de socialización con los hechos que sirven para fortalecer el dicho proceso.

Durante muchos años, solo hubo dos temas prioritarios en la política exterior de Colombia: la internacionalización del conflicto armado interno, una guerra que duró varias décadas y el tema del narcotráfico, siendo Colombia el mayor productor de cocaína del mundo (Borda, 2017). Desde esta perspectiva, las iniciativas en las que Colombia participó en el exterior fueron evaluadas en Bogotá frente a la cuestión ¿en qué medida pueden facilitar el logro de los objetivos vinculados a estos dos temas prioritarios, a saber, el conflicto armado interno y la lucha contra el tráfico ilegal de las drogas? En este sentido, el interés fuerte de promover la participación de Colombia en la AP, entre otras

razones, se debió a que la Alianza fue considerada como una plataforma para la socialización del rol asociado con los esfuerzos para avanzar hacia el posconflicto en el nuevo escenario.

Con la llegada del nuevo gobierno de Iván Duque (2018-2022), las prioridades de la política exterior colombiana han cambiado:

¿Está usted pidiendo un cambio de régimen en Venezuela?
Yo creo que muchos países lo están haciendo y nosotros también estamos pidiendo eso. Nosotros no hemos reconocido las más recientes elecciones en Venezuela. ¿Por qué? Porque el dictador manipuló el sistema democrático, el aparente sistema democrático, para seguir en el poder. El Gobierno colombiano no ha reconocido ese régimen y muchos países en América Latina han hecho lo mismo. (BBC Mundo, 2018).

En 2019, desde el inicio de la más reciente crisis política en Venezuela, Colombia asumió el liderazgo regional de los esfuerzos que buscaron facilitar el cambio de régimen en el país vecino. En ese entonces, las prioridades colombianas han cambiado y se pudo hablar de la “venezuelización” de la política exterior colombiana ya que solo las actividades que se relacionan con el tema de Venezuela estuvieron recibiendo la atención de altos funcionarios del gobierno. En consecuencia, sería muy difícil ver cómo la Alianza del Pacífico –que tomó una distancia explícita frente a los desarrollos políticos en Venezuela– pudo continuar siendo una prioridad de Colombia durante el gobierno de Iván Duque, sobre todo teniendo en cuenta la creciente incertidumbre sobre el futuro del proceso de paz en el país (Tabla 2). En otras palabras, como la Alianza del Pacífico no debe ser utilizada para los fines políticos tal y como se buscaba en el gobierno de Duque a través de otros arreglos (ProSur, Grupo de Lima), su valor en cuanto a las prioridades de la política exterior ha disminuido. Por ejemplo, en un informe de prensa publicado en Colombia, den el comienzo de la presidencia pro-tempore colombiana, la palabra “Venezuela” no aparece ni una sola vez (Correa, 2020).

Futuro del rol colombiano en la Alianza del Pacífico como un vehículo de su inserción en Asia-Pacífico e Indo-Pacífico

A pesar de los desafíos actuales relacionados con el rol de Colombia en la Alianza del Pacífico, soy optimista. Los procesos de integración en América Latina a menudo se asemejan a la famosa película *El día de la marmota*. En esta película, Phil Connors, un meteorólogo de televisión, mientras cubre el evento anual del Día de la Marmota, se ve atrapado en un ciclo de tiempo, repitiendo el mismo día una y otra vez. Pero cuando Connors comienza a reexaminar su vida y sus prioridades, la cadena de eventos fallidos se rompe. De manera similar y aunque parezca que en Colombia la Alianza del Pacífico vive hoy sus días de la marmota, confío en que hay factores y actores que pueden cambiar esta dinámica.

Gobierno de turno	Roles nacionales: socialización prioritaria para Colombia	Interés en la Alianza del Pacífico como plataforma de socialización del rol nacional
Primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)	Defensor de valores de mercado libre y dispuesto a colaborar con los países con otros regímenes políticos (incluye “país que busca aumentar su inserción en Asia-Pacífico e Indo-Pacífico”)	Alto
Segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018)	Colombia posconflicto y <i>open for business</i> (incluye “país que busca aumentar su inserción en Asia-Pacífico e Indo-Pacífico”)	Alto
Gobierno de Iván Duque (2018-2022)	Promotor del cambio del régimen en los países no democráticos	Bajo

Tabla 2. Roles nacionales de Colombia y su socialización por medio de la Alianza del Pacífico (2011-2021). Fuente: Elaboración propia

Entre los factores que influyen en el interés de Colombia por la AP, se destaca un consenso sobre el valor de la “marca” de la Alianza del Pacífico entre los tomadores de decisiones colombianos. Esta es una de las razones por las que el Gobierno colombiano actual siente presiones externas para la continuación del proyecto de integración en el formato de la Alianza del Pacífico. Adicionalmente, la “marca país” / “marca bloque” de la AP tiene ciertas características que pueden ser usadas por sus miembros en un contexto de gran incertidumbre que existe en el ámbito regional y global. Aún más, desde la perspectiva teórica de roles, la marca como tal puede constituir un rol nacional que se encuentra dentro del repertorio de los miembros de la AP.

Estado	Año de su entrada a la AP como Estado-observador
Japón	2012
China (República Popular)	2013
Corea (República)	2013
India	2014
Singapur	2014
Indonesia	2015
Tailandia	2015
Emiratos Árabes Unidos	2019
Filipinas	2019
Kazajistán	2019

Tabla 3. Los Estados-observadores de la Alianza del Pacífico desde Asia-Pacífico e Indo-Pacífico. Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Alianza del Pacífico. Nota: válido para septiembre de 2021. Desde 2021, Singapur cambia su participación en la AP transformándose en el primer Estado Asociado de la Alianza. En el listado oficial de la Alianza, Turquía aparece como un Estado europeo.

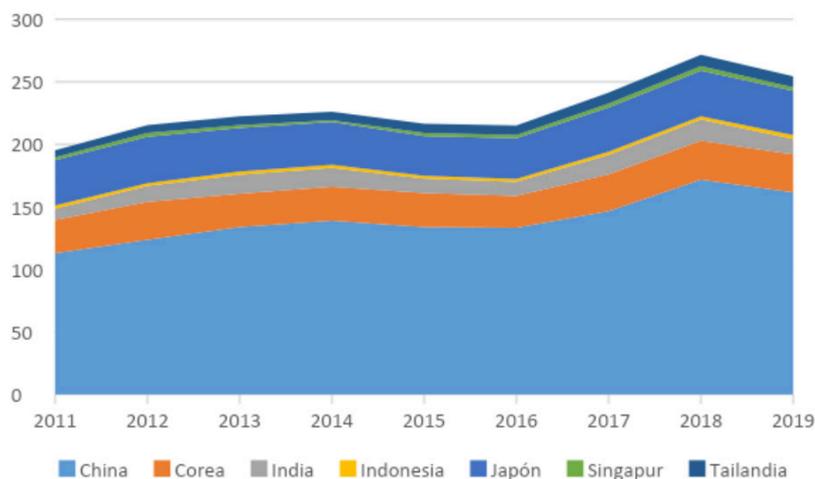


Figura 3. Comercio de los países de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico con la Alianza del Pacífico, por cada país (mil millones de USD, 2011-2019). Fuente: Elaboración propia con base de datos de WITS. Nota: solo se incluye a los Estados-observadores que entraron a la Alianza antes de 2019.

Para decirlo de otra manera, sería equivocado pensar que Colombia ha abandonado por completo los roles asociados con la AP. Al contrario, con la revisión de la agenda de la política exterior, Colombia puede volver a utilizar la plataforma de la Alianza del Pacífico para la socialización de los roles deseables. Debido a las experiencias previas con la socialización del primer rol mencionado en la Tabla 2 y tomando en cuenta las necesidades de la recuperación económica del país después de la pandemia del COVID-19, que requieren la revisión de las prioridades de la política exterior, la participación de Colombia en la AP puede beneficiarse de un mayor aprecio por parte del liderazgo político nacional. Con la situación en Venezuela en el estado *stand-by*, la creciente preocupación de Estados Unidos sobre la presencia china en el hemisferio occidental (Serbin, 2021) y la economía colombiana enfrentando uno de sus más grandes desafíos en los últimos años, la presidencia pro-tempore de Colombia en 2021 debería abrir excelentes oportunidades para volver a socializar el rol del “defensor de valores del mercado libre y país abierto para negocio”.

El segundo factor: existe un gran interés de importantes actores sub-nacionales en cuanto al futuro de Colombia en la AP. Continúan pensando que la Alianza del Pacífico es una herramienta de alto valor que les permite avanzar en sus estrategias de internacionalización de sus regiones. Estos actores, en los actuales escenarios políticos internos en Colombia, pueden jugar un papel significativo en el fortalecimiento del papel colombiano en la Alianza debido a la capacidad de estos actores para ejercer presión sobre el gobierno central. Como fue explicado en la sección teórica de esta presentación, desde la perspectiva de la teoría de rol, los líderes de los Estados no pueden ignorar este tipo de demandas y tienen que responder con un rol apropiado. La región toma nota de las oportunidades que ofrece la AP para aumentar el comercio con la región de Asia-Pacífico (Figura 3).

El tercer factor a favor es el siguiente. Existe un fuerte compromiso de diversos actores, tanto instituciones como personas, con el proyecto de la Alianza del Pacífico, que intentan llevar a cabo las tareas que buscan fortalecer el proceso de inserción de Colombia en la AP. Entre estos actores se encuentran los funcionarios del Gobierno nacional (Gálvez, 2020) y la academia colombiana que influyen en el proceso en varios aspectos. Por un lado, desde la perspectiva de la teoría de rol, la naturaleza del compromiso de los actores, antes mencionados, está bien estudiada por otros acercamientos constructivistas y tiene mucho que ver con las cuestiones de hábitos y costumbres facilitados a través del proceso de la socialización de rol que pueden ser vistos a través del marco conceptual del ciclo de vida de normas (Finnemore y Sikkink, 1998). Adicionalmente, los académicos colombianos producen conocimientos especializados, de alto valor analítico. Este conocimiento puede ser muy útil para un proceso de toma de decisiones, informado si se logra la debida difusión del conocimiento construido. Por otro lado, el exitoso programa de becas de movilidad no solo permite que estudiantes e investigadores tengan una experiencia única en la región, sino que también está creando la conciencia de la existencia de una región y contribuyendo a la construcción de una nueva identidad que antes no existía (PEAP, 2020).

Al mismo tiempo, para lograr dinámicas más promisorias en cuanto a su participación en la Alianza del Pacífico, Colombia debe superar varios retos importantes. Aparte de algunas dificultades, ya mencionadas en este artículo, cabe destacar las tres siguientes:

1. En primer lugar, en cuanto al sector empresarial, parece que hoy en día no hay tanto consenso como solía ser durante la etapa inicial del desarrollo de la AP sobre lo atractivo de la AP para algunos sectores sensibles en Colombia, en particular, en cuanto se trata de los intereses de ciertos sectores de los países de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico que se sentía incluso antes de la llegada de la gran incertidumbre causada por la emergencia sanitaria del COVID-19 (Erikson, 2018). En este sentido, la AP deberá redoblar sus esfuerzos para ofrecer incentivos nuevos y atractivos para estos actores empresariales, muchos de los cuales tienen un poder significativo para influir en el proceso de toma de decisiones dentro de la AP en el marco del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). Desde la perspectiva de la teoría de rol, la socialización de uno u otro rol puede ser más exitosa si responde, en la mayor medida, a las expectativas de los actores relevantes.

2. En segundo lugar, continúa la incertidumbre sobre la situación política y económica interna del país, lo que está generando dificultades para el diseño de la política exterior en el corto y mediano plazo, sobre todo, si se toma en cuenta la magnitud de los desafíos que vienen desde fuera de Colombia. Desde esta perspectiva, los riesgos de cometer errores y los costos asociados a este tipo de errores pueden ser mayores que antes.

3. En tercer lugar, existe poca demanda y una capacidad institucional reducida en las dependencias correspondientes del Gobierno colombiano, que son responsables del diseño e implementación de la política exterior, en lo que tiene que ver con el conocimiento producido por la academia y los *think tanks* tanto en Colombia como en el exterior. En este sentido, las oportunidades y escenarios que se pueden pensar con anticipación a los eventos quedan sin ser considerados y aprovechados.

Finalmente, existen otros retos, posiblemente incluso de mayor impacto e incidencia que los descritos anteriormente. En cualquier caso, creo que es fundamental reconocer el hecho de que, después de casi una década desde el anuncio de su creación, la Alianza del Pacífico sí adquirió un lugar propio en el tejido de la política exterior colombiana. Hoy tiene un alto potencial para ser una herramienta eficaz para

promover los intereses de Colombia en un futuro no muy lejano. La respuesta de cómo evitar el otro día de la marmota sí, la conocen tanto los tomadores de decisiones, como otros actores relevantes.

NOTAS

1. Proyecto de investigación CA0313253, “Los estudios de la Alianza del Pacífico.” El autor agradece a los participantes del VII Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol), el 8 de octubre de 2021, por sus comentarios constructivos durante la presentación de este artículo como parte de la mesa Retos y Desafíos de la Alianza del Pacífico en sus diez años de existencia.
2. La región del Pacífico colombiano agrupa cuatro departamentos: Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó.
3. La discusión en esta parte de la presentación se basa en Rouvinski (2014).
4. El autor fue el testigo de las manifestaciones de esta segunda preocupación –y esperanza– de tener un mayor acercamiento con Colombia, por parte de altos funcionarios y empresarios de la región de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico durante las reuniones como, por ejemplo, “el encuentro entre América Latina y Asia Pacífico” en el marco de IISS Diálogo Cartagena: La cumbre Trans-Pacífico en marzo de 2015 (Roldán Perez, 2015)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- VI Encuentro de Jóvenes de la Alianza del Pacífico. <https://www.creadoresdelcambionestle.com/>
- Alianza del Pacífico (s.f.). Estados Observadores, <https://alianzapacifico.net/paises-observadores/#:~:text=At%20the%20XIV%20Summit%20of,new%20Pacific%20Alliance's%20Observer%20States.>

- Alianza del Pacífico (2018). Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030. <https://alianzapacifico.net/wpcontent/uploads/V.-finalALIANZA-DEL-PACIFICOV2030-version-final-julio24.pdf>
- Bagley, B. and Defort, M. (2015). *Decline of the U.S. Hegemony?: A Challenge of ALBA and a New Latin American Integration of the Twenty-First Century (Security in the Americas in the Twenty-First Century)*, Boulder, Lexington Books.
- BBC Mundo (24 de agosto de 2018). Entrevista al presidente de Colombia Iván Duque. BBCMundo.com, <https://www.bbc.com/mundo/media-45296333>
- Borda, S. (2017). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *In Colombia Internacional* 65, ene - jun 2007, 66 – 89
- Briceño-Ruiz, J., Prado Lallande, J.P. y Legler, T. (2021). La Alianza del Pacífico a 10 años: integración profunda e institucionalización sui generis, Konrad Adenauer México. , <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/la-alianza-del-pacifico-a-10-anos-integracion-profunda-e-institucionalizacion-sui-generis>
- Cancillería de Colombia (29 de enero de 2014). “Presidente Juan Manuel Santos presentó las cualidades de la Alianza del Pacífico ante los mandatarios presentes en la Cumbre de la CELAC”. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-juan-manuel-santos-presento-cualidades-alianza-pacifico-mandatarios>
- Correa, S. (11 de diciembre de 2020). “Duque asume la presidencia pro tempore de la Alianza del Pacífico”. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/internacional/america-latina/ivan-duque-nuevo-presidente-pro-tempore-de-la-alianza-del-pacifico-BB14262131>
- Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico (2011). <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/alianza-del-pacifico/contenido/declaraciones-presidenciales/declaracion-presidencial-lima-28-04-2011/declaracion-presidencial-lima-28-04-2011.pdf.aspx>
- Erikson, D. (July 27, 2018). The Pacific Alliance Puzzle. *Global Americans*, 27 July 2018, <https://theglobalamericans.org/2018/07/the-pacific-alliance-puzzle/>

- Europa Press (17 de diciembre de 2013). “Alianza del Pacífico no busca desestabilizar a ninguna democracia”. <https://www.notimerica.com/politica/noticia-iberoam-santos-defiende-alianza-pacifico-no-busca-desestabilizar-ninguna-democracia-20130925213240.html>
- Finnemore M & Sikkink K (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52: 887-917
- Gálvez, S. (2020). ¿Un compromiso silencioso? Las burócracias de la Alianza del Pacífico y su incidencia en la consolidación del proyecto regional. [Monografía] Maestría en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). “The new minilateralism in regional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance”, in Riggirozzi, P. y Wylde, C. (eds.): *Handbook of South American Governance*, Routledge, pp. 173-190.
- Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3): 233-309.
- Nolte, D. (2016). “Die Pazifikallianz: ‘Nation Branding’ durch Regionalorganisationen”, *GIGA Focus Lateinamerika*, 04
- Pastrana, E., & Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, 24(35), 97-118. <https://doi.org/10.18800/agenda.201701.006>
- Pastrana, E. y Castro R. (18 de febrero de 2020). Auge y Estancamiento de la Alianza del Pacífico, Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/AC-7.2020.pdf>
- Pastrana, E. y Gehring, H. (eds.) (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico PEAP (2017b). El papel del Valle del Cauca en el proceso de integración de la Alianza del Pacífico. Documentos de trabajo del PEAP - No. 5 - Enero 2017, https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/publicaciones/WP-PEAP_05-FINAL.pdf
- Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico PEAP (2017a). Memorias de la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico: los Estados Asociados. Documentos de trabajo del PEAP - No. 7 - Noviembre 2017, https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/publicaciones/WP-PEAP_07_-_Estados_Asociados_a_la_AP.pdf

- Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico PEAP (2020), Movilidad Académica y de Prácticas de la Alianza del Pacífico. Boletín PEAP, No. 1, septiembre, https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/boletines/Boletin-No1-septiembre_Movilidad-Academica-Practicas-Empresariales-Alianza-Pacifico.pdf
- Rojas-Lozano, D. I. y Terán, J. (2016). La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina. OASIS. 10.18601/16577558.n24.05
- Rojas-Lozano, D. y Terán, J. (2017). Inserción de los países de la Alianza del Pacífico en Asia-Pacífico: más allá de las relaciones comerciales. *Desafíos*, No. 29
- Roldan Pérez, A. (2015). “Colombia promueve relación de la Alianza del Pacífico con Asia-Pacífico”, *Semana.com*, <https://www.semana.com/opinion/columnistas/articulo/relacion-alianza-del-pacifico-asia-pacifico/206844/>
- Rouvinski, V. (2014). Colombia Frente a Las Potencias Extra-hemisféricas: El Caso De Las Relaciones Colombo-Rusas. *Revista CS*, n.º 14 (diciembre), 77-110. <https://doi.org/10.18046/recs.i14.1843>.
- Rouvinski, V. (2020). “Another Groundhog Day? An Optimistic View of Latin American Integration. The Case of the Pacific Alliance,” in Victor Jeifets and Lazar Jeifets (eds.). *Russia and Ibero-America in the Globalizing World: Past and Present: Reports and Materials of the Fourth International Forum*, Scythia-print. pp. 1268-1274
- Santos, J.M. (30 de junio de 2017)., Declaración del Presidente Juan Manuel Santos en la clausura de la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico, Cali. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170630-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-clausura-de-la-XII-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico>
- Serbin, A. (2021). El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China. Documentos de trabajo de la Fundación Carolina, No. 45, https://www.fundacion-carolina.es/wp-content/uploads/2021/04/DT_FC_45.pdf
- Teran, J. M. (febrero de 2021). Diez años de decisiones en las Cumbres en la Alianza del Pacífico: Una revisión de los mandatos presidenciales, PEAP, Universidad Icesi. <https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/publicaciones/Cumbres-Alianza-Pacifico.pdf>

- Thies C. (2009). Role Theory and Foreign Policy, International Studies Association Compendium Project, *Foreign Policy Analysis section*, <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf>
- Thies, C. G., & Breuning, M. (2012). Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 1-4. <http://www.jstor.org/stable/24909850>
- Velosa Porras, E. (2012a). Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales. *Papel Político*, 17: 655-677.
- Urrego-Sandoval, C. (junio de 2015). Alianza del Pacífico: realidad y retos para Colombia. Documentos de trabajo del PEAP - No. 1. https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/publicaciones/WP-PEAP_01-Urrego.pdf
- Walker, S. (1981). The Correspondence between Foreign Policy Rhetoric and Behavior: Insights from Role Theory and Exchange Theory. *Behavioral Science* 26: 272-281.

RESUMEN

Una década después de su nacimiento, la Alianza del Pacífico ha logrado constituirse como un referente en cuanto a la integración regional en América Latina y el Caribe gracias a gozar de una visibilidad importante en múltiples instancias políticas dentro y fuera de la región. En este contexto, las cumbres presidenciales, las actividades de grupos de trabajo, la movilidad estudiantil entre otros, forman parte de una lista de los avances tangibles del proyecto de integración. La Alianza todavía tiene un camino largo para seguir si quiere lograr varias de sus metas estratégicas, sobre todo en lo relacionado con el fomento del comercio, la migración libre dentro del bloque y una mejor coordinación de sus políticas de inserción en Asia-Pacífico. Para poder analizar los retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico, en este artículo se propone evaluar la evolución del bloque desde la perspectiva de la teoría de rol, donde los roles se definen como las percepciones de los tomadores de decisiones sobre las posiciones de sus naciones en el sistema internacional teniendo en cuenta las expectativas tanto de los actores de la política interna, como actores internacionales relevantes.

ABSTRACT

A decade after its birth, the Pacific Alliance has managed to establish itself as a benchmark in terms of regional integration in Latin America and the Caribbean through the enjoyment of an important visibility in multiple political instances inside and outside the region.

In this context, presidential summits, working group activities, student mobility, among others, are part of a list of the tangible advances of the integration project.

The Alliance still has a long way to go if it is to achieve several of its strategic goals, especially with regard to trade promotion, free migration within the bloc and better coordination of its insertion policies in Asia-Pacific.

In order to analyze the challenges and opportunities of the Pacific Alliance, this article proposes to evaluate the evolution of the bloc from the perspective of role theory, where roles are defined as decision-makers' perceptions of their nations' positions in the international system, taking into account the expectations of both domestic political actors and relevant international actors.

RESUMO

Uma década após seu nascimento, a Aliança do Pacífico conseguiu se firmar como uma referência em termos de integração regional na América Latina e no Caribe, graças a uma visibilidade significativa em múltiplas instâncias políticas dentro e fora da região. Neste contexto, as cúpulas presidenciais, as atividades de grupos de trabalho, a mobilização estudantil, entre outros, fazem parte de uma lista de avanços tangíveis do projeto de integração. A Aliança ainda tem um longo caminho a percorrer se quiser atingir vários de seus objetivos estratégicos, especialmente em relação à promoção do comércio, à livre migração dentro do bloco e a melhor coordenação de suas políticas de inserção na Ásia-Pacífico. Com o objetivo de analisar os desafios e oportunidades da Aliança do Pacífico, este artigo se propõe a avaliar a evolução do bloco sob a perspectiva da teoria dos papéis, onde os

papéis se definem como as percepções dos tomadores de decisão sobre as posições de suas nações no sistema internacional, levando em conta as expectativas tanto dos atores da política interna quanto dos atores internacionais relevantes.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 30 - N° 61 Julio / Diciembre 2021

DIÁLOGOS

Embajadora Niniek Kun Naryatie

ESTUDIOS

Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: un análisis del caso brasileño **Christopher Kiessling** / Lo que necesita este país es más internacionalistas: el recurso a la serie animada Los Simpson para la enseñanza del derecho internacional

Luciano Pezzano, Leopoldo M. A. Godio / Pierre

Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales

Víctor Montoya / Sobre chuteiras e coturnos: Fútbol como instrumento de *soft power* de regímenes autoritarios en Argentina, Brasil e

Chile **Ian Rebouças Batista, Laryssa R. Vidal A. de Souza** / La relevancia de los enfoques de género en las Relaciones Internacionales y su aplicación al estudio de las mujeres en Medio Oriente **Alejandra**

Gutiérrez Luna / Narcoterrorismo e Neoliberalismo:

Condicionamientos e (Re)enquadramientos del Conflicto Social

Colombiano **Rafaela Cristina Silva de Souza, Wanderley dos Reis**

Nascimento Júnior / La doble excepcionalidad antártica en tiempos

de pandemia **Cristian Lorenzo, Diego Navarro Drazich** / La

importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima **Silvia**

Marina Rivas de Hernández / Cooperación en la gobernanza sanitaria

entre China y Argentina en el contexto de la COVID-19 desde la

perspectiva de la gobernanza multinivel **Xiaoyu Ruan, Jingting Zhang** /

Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación por

desfossilización **Martín Kazimierski, Melisa Argento**

TESIS

La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015)

Pablo Exequiel Virasoro

REFLEXIONES

Comercio y cambio climático: regímenes en tensión

Roberto Bouzas

HISTORIA

La profecía cumplida. A 20 años de los atentados del 11-S.

Patricia Kreibohm



Instituto de Relaciones Internacionales
prevención y comunidad

www.iri.edu.ar

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata REPUBLICA ARGENTINA
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar



Entre el Asia y el Indo- Pacífico: sobre mapas, imaginarios y vocaciones de política exterior

Jorge Heine

Nunca en los más de dos siglos de estrechas y generalmente cordiales relaciones entre Estados Unidos y Francia había ocurrido algo así. Con ocasión del anuncio de AUKUS, un nuevo pacto entre Australia, el Reino Unido y Estados Unidos en septiembre de 2021, Francia mandó llamar a su embajador en Washington (así como al acreditado en Canberra), una *demarche* diplomática que transmite profundo descontento, y es rara vez utilizada entre países amigos (Baer, 2021).

El Canciller galo llamó a AUKUS “una puñalada por la espalda” y el presidente Emmanuel Macron criticó con dureza la creación de la entidad y su expresión más palpable, el anuncio de un contrato de compra de ocho submarinos a propulsión nuclear por parte de Australia a Estados Unidos. Hay muchos detalles que están aún por verse en ese contrato. Lo que está claro es que este llevó a Australia a desahuciar uno anterior con Francia para la construcción de una cantidad similar

de submarinos de propulsión convencional, contrato estimado en un valor de sesenta mil millones de dólares (y por el cual Australia ya había desembolsado dos mil cuatrocientos millones de dólares), asestando un fuerte golpe a la industria de defensa gala (Cohen, 2021).

Más allá de lo comercial, hay otras razones por las cuales el anuncio de la creación de AUKUS (sigla en inglés por Australia, United Kingdom y United States) marca un antes y un después en las relaciones internacionales de nuestro tiempo. Lo sorprendente del anuncio, que tomó desprevenido al Quai d'Orsay, fue parte de la razón del malestar francés. Pocas decisiones de política exterior de los Estados Unidos indican de manera más clara el cambio de prioridades desde Europa a Asia. El arriesgar una relación centenaria con una de las potencias europeas clave, bastión de la Unión Europea y de la OTAN, a cambio de un acuerdo con una potencia mediana *finis terrae* como Australia, no es algo que Washington haga con liviandad. Y la operación tiene un significado adicional.

Estados Unidos y el Reino Unido han sido renuentes a compartir la tecnología utilizada para la propulsión nuclear de submarinos, por lo cual hasta ahora solo había media docena de países que disponen de ella (Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China, Francia e India). Y es que la diferencia entre submarinos a propulsión convencional y los de propulsión nuclear no es solo cuantitativa. Es cualitativa. Estos últimos tienen una autonomía de navegación muy superior a los primeros, y son también más difíciles de detectar por radares enemigos. Ello los hace tanto más efectivos como plataformas de armas de combate naval. En un contexto en que las flotas de submarinos adquieren mayor trascendencia en la proyección y despliegue de fuerza en escenarios marítimos, por encima de portaaviones cada vez más vulnerables, esto toma especial trascendencia. Al incorporar a Australia a este exclusivo club, en el marco de crecientes tensiones entre ese país y China (Raby, 2020), así como entre Estados Unidos y China, la señal es obvia. Guardando las proporciones, es algo comparable a lo que hizo la Unión Soviética en los años sesenta al instalar misiles balísticos en Cuba, que fue lo que llevó a la crisis de los misiles en octubre de 1962. La analogía es imperfecta, ya que la distancia geográfica entre Australia y China es muy superior a la existente entre Cuba y Estados Unidos. Sin embargo, en ambos casos, una superpotencia despliega armamento de última generación (o, en este caso, anuncia que desplegará) en un pequeño

país aliado situado en un vecindario adversario, armas que apunta sin ambages hacia la otra superpotencia. Incluso, para algunos, esto podría ser un prolegómeno para el establecimiento de bases militares de Estados Unidos en Australia.

Tanto Australia como Estados Unidos enfatizan que los submarinos en cuestión no estarían equipados de misiles nucleares, pero cabe notar que sí tendrían la capacidad para ser equipados con ellos. Australia no ha firmado el Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares, de manera que no enfrenta obstáculos formales para hacerlo. AUKUS abre, de esta manera, una brecha en otro frente, el de la proliferación nuclear, llevando a la posibilidad muy real de Japón y de Corea del Sur, no digamos ya de otros países de Asia Oriental y del Sudeste Asiático, de querer adquirir submarinos similares. En otras palabras, el Asia-Pacífico, zona de dos de los lugares potencialmente más explosivos en materia de conflictos bélicos que involucran a las grandes potencias, el Mar Meridional de China y Corea del Norte, añade ahora un factor desestabilizador adicional: una eventual carrera armamentista con un componente nuclear, algo respecto de lo cual tanto Indonesia como Malasia han expresado su preocupación (Azmi, 2021)

Y ello nos lleva a la inconstante naturaleza de esa zona y los intentos por redefinirla en los últimos años, en que pareciera que las batallas de orden semántico son tanto o más importantes que las de orden bélico. Como ha señalado Andrés Serbin (2021, p. 3), estas diferencias semánticas se instalan en el marco de un cambiante orden internacional, en que Asia pasa a ocupar un lugar central, y en que surgen distintas narrativas geoestratégicas, entre las que destacan las de Eurasia, Asia Pacífico e Indo-Pacífico.

¿Asia-Pacífico o Indo-Pacífico?

¿Qué diferencia hace un nombre? Es común tratar de minimizar diferencias en torno a cuestiones sustantivas, sobre todo relativas a categorías o clasificaciones de distinto orden, señalando que serían “meras diferencias semánticas”. La verdad es que, lejos de tratarse de cuestiones menores, los nombres sí hacen una diferencia. Y ello se refleja en el esfuerzo realizado en los últimos años, por rebautizar el

Asia-Pacífico como Indo-Pacífico, esfuerzo que no ha dejado de tener éxito, dándole a este último término una pátina de novedad. Ello ha llevado a muchos países no solo a adoptar su uso, sino que incluso a emitir sesudos documentos de política exterior sobre el tema (Medcalf, 2020, pp. 85-116).

La misma noción de Asia-Pacífico como concepto de uso generalizado es de origen reciente, adquiriendo especial relevancia a partir del fin de la Guerra Fría. Con el término de la bipolaridad y el auge de la autonomía relativa de las regiones, Asia y Oceanía tomaron vuelo propio. Impulsada, primero, por el crecimiento vertiginoso de los “tigres asiáticos” y de China después, la zona se transformó rápidamente en la más dinámica del mundo, la cual generó el “centro de producción Asia”, cuyo núcleo duro es China. Bajo el liderazgo de entidades como APEC y ASEAN, este rápido crecimiento económico fue de la mano con una fuerte proyección diplomática con sus cumbres anuales transformándose en algunas de las más influyentes del planeta (Acharya, 2021).

En reacción al auge de China, por iniciativa del primer ministro de Japón, Shinzo Abe, quien sostuvo en 2007 conversaciones en Nueva Delhi con su contraparte india, el PM Manmohan Singh, para redefinir la zona como “Indo-Pacífico”. Sin embargo, ello no prosperó. No sería hasta 2017 que el término volvería a adquirir vuelo, impulsado ahora por los Estados Unidos bajo el gobierno de Donald J. Trump. En 2018, el Comando Pacífico del Pentágono, con sede en Honolulu, fue rebautizado como comando Indo-Pacífico. Desde entonces, Washington ha promovido el uso del término “Indo-Pacífico Libre y Abierto” (FOIP, *Free and Open Indo-Pacific*, en la sigla en inglés).

¿El “Quad”, la OTAN del Asia?

El “núcleo duro” del proyecto FOIP es el Diálogo Cuadrilátero de Seguridad (Quad) integrado por Estados Unidos, Japón, India y Australia, definido por algunos como “la OTAN de Asia”. El mismo realiza ejercicios navales y militares de diferentes tipos en la zona. El Gobierno de Trump lo puso en el centro de su estrategia para contener a China en Asia. El secretario de Estado, Mike Pompeo, realizó su primer viaje a Asia para asistir a la primera conferencia presencial de los Cancilleres

del Quad, que se llevó a cabo en Tokio en octubre de 2020, a su vez, la primera reunión oficial de alto nivel en Asia a la cual asistía en forma presencial. La reunión fue también la primera conferencia internacional realizada en Japón bajo el gobierno del primer ministro Yoshihide Suga.

El Gobierno del presidente Biden no solo ha seguido esa política, sino que ha reforzado la apuesta de Washington por el Quad. En marzo de 2021, Biden hizo de anfitrión, en Washington, de la primera cumbre diplomática (virtual) del Quad. No se le escapó a los observadores que el recién electo presidente de los Estados Unidos se reunió antes con los jefes de gobierno del Quad que con los de la OTAN, algo que ocurriría en junio del mismo año. Ya cerrando el círculo, Biden haría de anfitrión de la primera cumbre diplomática presencial del Quad en Washington, en septiembre de 2021, subrayando que sería él quien vendría a materializar el famoso “pivote hacia Asia” tan anunciado por el presidente Obama en 2011, pero que no se llegó a concretar durante su mandato.

Para muchos, pese a su carácter incipiente, el Quad ha adquirido aún mayor trascendencia para Estados Unidos que la OTAN, dada la competencia hegemónica con China, prioridad clave de la política exterior estadounidense. El Quad es, ante todo, una coalición anti-China, como lo es AUKUS. Como tal, su intención es ampliar su apoyo más allá de la zona. La invitación a Marinas de otros países, como la de Chile, a participar en ejercicios navales en el Pacífico Occidental, “en defensa de un Pacífico Libre y Abierto”, se inserta en ese cuadro, algo sobre lo que volveremos más adelante. Y esto nos lleva a los diferentes matices surgidos en el uso del término.

El Indo-Pacífico, término de moda

Si bien este uso es cada vez más extendido, ello ha ido de la mano con matices no menores en ese mismo empleo. Aparte de los propios integrantes del Quad, tanto ASEAN, hasta ahora muy identificada con la noción de Asia-Pacífico, y países como Indonesia, Reino Unido, Francia y Alemania, lo han usado en documentos oficiales recientes, en que puntualizan su posición frente a la cambiante realidad geopolítica de Asia. China, por su parte, rechaza la utilización del término, como lo

hace Rusia. El Canciller chino, Wang Yi, se ha referido a la noción de Indo-Pacífico como “una idea para llamar la atención” que “se disipará como la espuma del océano” (Birtles, 2018).

Los partidarios del Indo-Pacífico sostienen que, dada la conjunción de las aguas del Pacífico y del Índico, así como el que las principales rutas de comercio marítimo atraviesan ambos océanos, lo lógico es considerarla como una zona integrada. Apuntan, también, a que el término tendría una larga historia. Su uso hoy rescata una visión de larga data, que capta mejor la dinámica y el funcionamiento de esta verdadera “carretera marítima del mundo”, por la que transita gran parte del comercio de bienes en el planeta, sobre todo por el estrecho de Malaca. Perspectivas fragmentadas, que separan en forma artificial los océanos que bañan las costas de Asia, no harían sino nublar una realidad marítima integrada y única.

La India como protagonista del Indo-Pacífico

Otros responden que los mapas dependen del cristal con que se miren, que no hay tal cosa como una sola realidad geográfica en esa parte del mundo, y que los orígenes del uso del término Indo-Pacífico en el pasado reciente (primero Japón y ahora Estados Unidos) hablan por sí solos de su intencionalidad. En breve, esta sería nada más y nada menos que subir el perfil de India para contrapesar el creciente papel de China en Asia. Poca duda cabe que India es un protagonista clave en esa parte del mundo (Menon, 2021). Con el uso de Indo-Pacífico se corre el eje de referencia conceptual desde Asia Oriental al Asia Meridional, en cuyo centro está India. Y en el curso de los últimos quince años, Estados Unidos ha desplegado toda una ofensiva para reparar sus relaciones con India, acercarla a las posiciones de Washington, y ayudar con ello a contrapesar a China.

Dadas las complejas relaciones entre Washington y Nueva Delhi a lo largo de la historia (reflejadas en el hecho que en 2006, George W. Bush fue el primer presidente republicano desde Dwight Eisenhower en visitar India), este acercamiento no ha sido fácil. Ayuda, sin embargo, que la opinión pública india sea fuertemente pro-Estados Unidos, algo en lo cual influye la existencia de una significativa y exitosa comunidad

de origen indio en ese país y la aspiración de muchos integrantes de la clase media india de enviar a sus hijos a estudiar al país del Norte. Tanto es así, que India era de los pocos países que el presidente Trump gozaba de popularidad. Un 56 % de los indios expresaban confianza que “el Presidente Trump haría lo correcto en asuntos internacionales” y un 64 % creen que Estados Unidos tiene una influencia positiva en la economía india (Pew Research, 2020). No ocurre lo mismo a nivel de la élite que conduce la política exterior india, así como de la comunidad académica que sigue los temas de relaciones internacionales. En las universidades y en los numerosos centros de estudio dedicados a ello, sobre todo en Nueva Delhi, las memorias del histórico apoyo de Washington a Pakistán en las tres guerras que ha tenido con India en más de setenta años, no han desaparecido, y subsiste un recelo y una profunda desconfianza hacia las intenciones de Washington.

En los últimos años, sin embargo, las relaciones entre China e India han ido de mal en peor. Ello culminó en un enfrentamiento fronterizo entre tropas indias y chinas en el Valle de Galwan, en los Himalayas, en junio de 2020, que causó la muerte de una veintena de efectivos indios. Este fue el peor enfrentamiento desde la guerra entre ambos países en 1962 (Miller, 2020). Desde Galwan, India ha adoptado una postura más hostil hacia China y, siguiendo el viejo principio de “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”, se ha acercado más a las posiciones de Estados Unidos en Asia. Nada de ello ha significado que Estados Unidos le haya ofrecido concesiones económicas de ningún tipo a India. Por el contrario, el Gobierno de Trump impuso tarifas adicionales a numerosos productos indios, generando fricción en la relación bilateral.

Más allá de los altibajos en las relaciones entre Washington y Nueva Delhi, sin embargo, el problema de fondo con “el diseño Indo-Pacífico” es que, por definición, pone en el centro del mismo a India. India, no obstante su tamaño, su alta tasa de crecimiento y el constituir “el otro gigante asiático”, no está en condiciones de hacerle el peso a China, por mucho que ello le gustaría tanto a Japón como a los Estados Unidos. Por una parte, la economía india, pese a su rápido crecimiento en los últimos treinta años, sigue siendo la quinta parte de la economía china. Por otra, su inveterado proteccionismo, algo que se ha incrementado desde la llegada del primer ministro Narendra Modi al poder en 2014 (Jaffrelot, 2021), ha significado que India se ha autoexcluido de casi

todos los esquemas de integración regional en Asia. Solo es parte de South Asian Area of Regional Cooperation (SAARC), el menos dinámico de todos, y uno en el cual el comercio intrarregional es mínimo. India no es parte del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) ni del Acuerdo Transpacífico Progresista y Comprehensive (ATPC) ni de APEC, lo que significa que sus lazos económicos con el resto de Asia son mucho menores de lo que podrían serlo, y que no participa en las principales instancias de gobernanza económica regional, algo que le dificulta el asumir un papel central de tanta envergadura en el continente.

Matrices y diferencias

Como hemos señalado, el uso más agresivo y militarista del término Indo-Pacífico es el de Estados Unidos, centrado en la noción de un “Indo-Pacífico Libre y Abierto” (FOIP). Este estaría focalizado en contrarrestar lo que considera el expansionismo chino en el Mar Meridional de China y sus zonas aledañas. Buques de guerra estadounidenses realizan lo que llaman “operaciones de libertad de navegación”, atravesando ese mar. Allí, China está expandiendo su presencia en islotes y roqueríos, construyendo pistas de aterrizaje y mini- bases navales, en aguas en disputa con sus vecinos como Vietnam, Filipinas y Malasia. Esta es considerada una de las zonas estratégicamente más delicadas, ante la posibilidad de enfrentamientos (aunque sean accidentales) entre fuerzas navales estadounidenses y chinas. China tiene hoy ya la mayor Marina del mundo en términos de número de embarcaciones, aunque con unidades de tamaño inferior a las de Estados Unidos (Mainardi, 2021).

Aún dentro del propio Quad, el resto de sus integrantes tiene perspectivas menos agresivas hacia China, entendiendo que deben convivir con ese país, con el que, por lo demás, los unen fuertes lazos económicos. India, por ejemplo, se refiere a un Indo-Pacífico “inclusivo”. Por otra parte, ASEAN y la misma Indonesia han emitido documentos sobre el Indo-Pacífico en que subrayan la centralidad del Sudeste Asiático en el mismo, y en los cuales consideran a China como parte integral, un socio con el cual colaborar y no un adversario al cual enfrentar (ASEAN, 2019). Se podrá decir que estos son meros matices, pero en

el lenguaje diplomático “el diablo está en los detalles” y son precisamente los matices los que hacen toda la diferencia.

El Indo-Pacífico y América Latina

En este marco, surge la interrogante, ¿qué importancia, si hay alguna, tiene este debate sobre geopolítica y semántica en la lejana Asia para América Latina? ¿No se trata de temas abstrusos y remotos, de cuestionable relevancia para una región que ya tiene suficientes problemas en manejar sus propios asuntos en su vecindario más inmediato, como para, además, prestar atención a este tipo de cuestiones, centradas en problemas a varios miles de kilómetros de distancia del Hemisferio Occidental?

La respuesta es sencilla. Lo que pasa en Asia, la zona más dinámica y de más rápido crecimiento del planeta, afecta muy directamente a América Latina. La región está cada vez más interconectada con Asia en general y con China en particular (China es el mayor socio comercial de Sudamérica en su conjunto, World Economic Forum, 2021), por lo que el cómo los países latinoamericanos asuman este debate no es irrelevante. Esto afecta más a algunos países que a otros. Y en este contexto, el caso de Chile es emblemático.

Desde la época de Diego Portales, desde los comienzos de la República, la vocación hacia el Pacífico ha sido vista como un elemento definitorio de la política exterior de Chile. En los noventa, el haber identificado el auge del Asia-Pacífico como la zona más dinámica y prometedora para las exportaciones de Chile; el haber ingresado a APEC en 1994; y el haber definido a la globalización como asianización, fueron todos elementos decisivos para posicionar a Chile como pionero en esa parte del mundo, lo que fue de la mano con el buen desempeño económico chileno en estos años. En 2020, un 60 % de las exportaciones del país andino fueron a Asia, y un 35 % a China. En lo que algunos señalan que será “el siglo de Asia”, nada indica que esto vaya a cambiar a futuro. En otras palabras, la apuesta de Chile por el Asia Pacífico, hace ya tres décadas, fue correcta (Amson y Heine, 2015).

Así las cosas, y en este nuevo entorno que se ha generado en los últimos

años, en Chile y en otros países de la región surge una interrogante. Ante esta eventual redefinición del mapa de Asia y el auge de una nueva perspectiva acerca de cómo conceptualizar esa vasta zona, ¿qué hacer? Si varios países europeos abrazan el término “Indo-Pacífico” y sus Cancillerías emiten documentos sobre el tema y su significado, no cabría acaso hacer lo mismo. Es más, se podría incluso enfatizar que ello tendría la ventaja de acercar a los países latinoamericanos a India, algo que hace mucha falta, y evitaría el “poner todos los huevos en una sola canasta”, esto es, en China. En ese sentido, se podría decir incluso que este nuevo enfoque conceptual podría también contribuir a *diversificar* y *ampliar* los lazos de América Latina con Asia.

El problema con este razonamiento es que se asume que esta nueva visión de Asia responde a ciertos cambios en terreno, que de alguna manera modificarían la situación *ex ante*. La verdad es que no es así. La noción de Indo-Pacífico es de antigua data, y un debate sobre su pertinencia o no a comienzos del siglo XXI es muy legítimo. Dicho eso, es importante tener claro que esta puesta en escena del término responde a una cierta lógica: ella surge de la competencia entre Estados Unidos y China, y del afán de Washington por redefinir Asia de manera tal que ya no sea China, sino que India la que esté en el centro de este nuevo mapa. Este es un objetivo geopolítico muy legítimo, y va de la mano con la cada vez mayor formalización del Quad y la creación de AUKUS. La redefinición del espacio geográfico asiático se inserta en la estrategia destinada a construir coaliciones anti-China.

En esos términos, la pregunta para la región es otra. ¿Deberían los países latinoamericanos, particularmente los sudamericanos, hacerse parte de un ejercicio de esa índole? Esta no es una pregunta retórica o académica. La coalición anti-China creada en este marco trata de ampliarse y busca aliados en todas partes, incluyendo a América Latina. Sin ir más lejos, ello ha conducido a una serie de expresiones de la política de defensa de Chile en tiempos recientes. Ellas no solo utilizan la expresión Indo-Pacífico, abandonando el tradicional uso de “Asia-Pacífico” en la conducción de la política exterior de Chile, a la cual la política de defensa debe estar subordinada, sino que lo hacen empleando la variante más agresiva del mismo, incluyendo la de un “Indo-Pacífico Libre y Abierto”.

En un documento publicado en el Diario Oficial de Chile, “Aprueba

Política de Defensa Nacional de Chile 2020” (Ministerio de Defensa Nacional, 2021), se incluye un acápite completo sobre el Indo-Pacífico, en el cual se menciona que es “una zona vital para el desarrollo y prosperidad de Chile en el siglo XXI”. El mismo es descrito como una región de riesgos y conflictos potenciales y de “amenazas a la libre navegación en rutas aéreas y marítimas vitales para el comercio”. Se alude al significado de la libertad de navegación por el Indo-Pacífico como parte de la política de defensa de Chile, y se expresa la importancia de elevar la participación de Chile en instancias bilaterales y multilaterales en temas relativos a la Seguridad. Es aún más grave que una fragata de la Armada de Chile haya participado en ejercicios navales conjuntos con la Marina de los Estados Unidos en el marco de la promoción de un “Indo-Pacífico Libre y Abierto” y que el Ejército de Chile haya participado en la *Indo-Pacific Land Power Conference* “para analizar los principales desafíos a la seguridad regional y preservar un Indo-Pacífico libre y abierto mediante la fuerza y la preparación”, lenguaje que habla por sí mismo.

¿En qué radica la gravedad de estas iniciativas en materia de política de defensa?, que el día de mañana pueden ser replicadas por otros países latinoamericanos, que serán invitados a participar en los mismos ejercicios y a proclamar su adhesión irrestricta al “Indo-Pacífico Libre y Abierto”.

De esta manera, en primer lugar, ello rompe una larga tradición de política exterior de Chile de mantener su autonomía y de no abanderizarse con las posiciones de alguna de las grandes potencias en pugna. Para un país de tamaño mediano como Chile, comprometido con la vigencia del Derecho Internacional, con el multilateralismo y con la resolución pacífica de las controversias, el abstenerse de tomar partido en las disputas de las superpotencias es clave para mantener su independencia. El participar con unidades navales en ejercicios vinculados a una de las zonas más estratégicamente sensibles en la actualidad, es apartarse de esa tradición. En segundo lugar, ello indica un aparente desfase entre la política exterior y la política de defensa. China es el mayor socio comercial de Chile y lo es desde hace una década. En 2019, China además de ser el mayor socio comercial de Chile, fue también, su mayor fuente de inversión extranjera, algo que se repetiría en el primer semestre de 2021 (Heine, 2021). *Ceteris paribus*, situaciones comparables se dan en Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, por solo citar

a algunos países del subcontinente.

En estas circunstancias, ¿es razonable que Chile (u otros países en condiciones similares) se aproxime a, use el vocabulario de, y participe en ejercicios militares y navales, reales o virtuales, de entidades que configuran lo que es esencialmente una coalición anti-China? Formular la pregunta es responderla.

Indo-Pacífico, minilateralismo y No Alineamiento Activo

Más allá del Indo-Pacífico como propuesta geopolítica, sin embargo, el desafío que un tema como éste implica para las políticas exteriores de la región alude a algo más amplio. Esto dice de una relación que la podríamos definir como “una cierta manera de apearse” ante los cambios en el orden internacional. Lo que Alain Rouquié ha llamado el “eclipse diplomático” de América Latina, y que la ha llevado a posiciones de cada vez mayor irrelevancia en la política internacional, ha generado varias respuestas entre los analistas. Una de ellas, ha sido la propuesta “minimalista”, esto es, un enfoque de nicho, muy puntual, que propone responder a cada cuestión que surja dependiendo de las circunstancias que la rodeen, y de las oportunidades que ofrezca. Ello ha sido acompañado con la noción de impulsar el “minilateralismo” como estrategia central, esto es la construcción de pequeñas coaliciones puntuales (siguiendo el modelo de las tristemente célebres *coalitions of the willing* de la Guerra de Irak). Todo esto cumpliría el propósito de mantener un perfil bajo, de no alterar demasiado el orden de las cosas, y el aplicar un recetario viable y “realista” para sacar a América Latina de su ensimismamiento, que la lleva en un acelerado tránsito de la periferia a la marginalidad.

Nadie puede oponerse a la construcción de pequeñas o medianas coaliciones en la política internacional. En buena medida, en eso consiste el arte de la diplomacia. El punto es otro. ¿Basta ello para darle un Norte a la política exterior? Muchos dirían que no, y que es confundir las herramientas con la estrategia.

Sin una respuesta algo más abarcadora, América Latina no podrá salir de la crisis en la que se encuentra. Es por ello que Fortin , Heine y

Ominami (2020) han propuesto el No Alineamiento Activo (NAA) como un enfoque que permitiría “ordenar el naipe” y evitar tanto la creciente fragmentación de la región, así como posiciones oportunistas que dañan la credibilidad y la reputación de la región como actor internacional.

A partir de un diagnóstico de que el actual escenario internacional se encamina en forma acelerada hacia una Segunda Guerra Fría, esta vez entre Estados Unidos y la República Popular China, la doctrina del NAA rescata lo que Juan Domingo Perón alguna vez llamó “la Tercera Posición”, así como el espíritu de Bandung y lo que fue el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) fundado en 1961, de mantenerse al margen del conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y no dejarse arrastrar a las posiciones de uno u otro. Al aplicar este principio al actual diferendo entre Estados Unidos y China, el NAA también lo *aggiorna* y actualiza, adaptándolo a las realidades del nuevo siglo y de un mundo muy distinto al de los cincuenta y sesenta.

En momentos en que Washington ha revivido la Doctrina Monroe y la región se encuentra bajo fuertes presiones por excluir a los que se denominan “potencias extrarregionales” (léase China, Rusia, Irán y para algunos India) de sus flujos comerciales, financieros y de inversión, es clave que la región rescate su autonomía e independencia de acción. Las dos primeras décadas del nuevo siglo han sido precisamente testigos de una gran diversificación de los lazos diplomáticos, comerciales y financieros de los países latinoamericanos, más allá de sus socios tradicionales, esto es, los Estados Unidos y algunos países europeos. La noción de que de alguna manera se debería *retroceder* en la materia, *desandando* todo lo avanzado, es insostenible. Sin embargo, es a eso a lo que apuntan estas presiones.

El poner los intereses nacionales, y no los de las grandes potencias, como primera prioridad; el recuperar un sentido de cooperación regional y el trabajo conjunto en instituciones multilaterales, son algunos de los principios básicos que deben inspirar al NAA. Su urgencia se ha puesto especialmente de manifiesto en 2021. Si alguien tenía alguna duda respecto de que estamos en presencia de una Segunda Guerra Fría, esa duda debería haber sido despejada. La sabiduría convencional decía que el Gobierno del presidente Biden no introduciría grandes cambios en la política de Estados Unidos hacia China seguida por el

presidente Trump, pero que lo que sí haría, es bajar el diapasón y disminuir la agresividad de los intercambios entre Washington y Beijing. Sin embargo, lejos de ello, lo que hemos visto es una *exacerbación* de las tensiones entre ambos países, incluso a niveles no vistos en el cuatrienio del presidente Trump. El poco edificante espectáculo brindado en el encuentro en Anchorage, Alaska, entre diplomáticos estadounidenses y chinos en marzo de 2021, es un buen ejemplo de ello, situación que no mejoró con ocasión de la visita de la Subsecretaría Estado de Estados Unidos a Tianjin en agosto de 2021.

Según una encuesta del Consejo Europeo de Relaciones Internacionales, un 65 % de los europeos creen que ya existe una Guerra Fría entre Estados Unidos y China (Krastev y Leonard, 2021). La reciente creación por parte de la CIA de un centro dedicado exclusivamente a China que, según un comunicado oficial de la Agencia estaría destinado a “fortalecer nuestro trabajo colectivo en la más importante amenaza geopolítica colectiva que enfrentamos en el siglo XXI, un Gobierno chino que se ha constituido en un adversario creciente”, no hace sino ratificar esa percepción (CNN, 2021).

Es en estos términos, que debe ser considerada la política a seguir por parte de los países latinoamericanos en relación con la nueva propuesta geopolítica que significa la noción del Indo-Pacífico y sus derivaciones como el Quad y AUKUS. Por abrazar un término de moda, y endosar sin más toda la narrativa estratégica asociada, como ya lo están haciendo algunos países, se corre el riesgo de tomar partido en esta nueva Guerra Fría, con todo lo que ello implica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2021). *ASEAN and Regional Order: Revisiting Security Community in Southeast Asia*. Routledge.
- Arnson, C. y Heine J. (comps.) (2015). *Puentes sobre el Pacífico: Las relaciones entre América Latina y Asia en el nuevo siglo*. Universidad del Pacífico y Wilson Center.
- ASEAN (2019). “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”. <https://asean.org/>

- speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/
- Azmi, H. (22 de septiembre de 2021). “Ankus fallout: Malaysia plan China consultations as anxiety simmers over defense pact”, *South China Morning Post*.
- Baer, D. (17 de septiembre de 2021). “Sub Snub has Paris in a Tizzy over Aukus”, *Foreign Policy*.
- Birtles, B. (March 8, 2018). “China mocks Australia over “Indo-Pacific” concept says it will dissipate”, *ABC News*.
- CNN (7 de octubre de 2021). “CIA will focus on China a new mission center”.
- <https://www.cnn.com/2021/10/07/politics/cia-china-mission-center/index.html>
- Cohen, R. (17 de septiembre 2021). “U.S. Defense Pact with Australia Enrages France”. *The New York Times*.
- Ejército de Chile (28 de mayo de 2021). “Oficial del Ejército participa en conferencia internacional”. <https://ejercito.cl/prensa/visor/oficial-del-ejercito-participa-en-conferencia-internacional>
- Fortin, C., Heine, J. y Ominami C. (2020). “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, no 3, pp. 107-115.
- Fortin, C., Heine, J. y Ominami C. (comps.) (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.
- Heine, J. (2012). *La Nueva India*. El Mercurio/Aguilar.
- Heine, J. (Agosto de 2021). “Still trailblazing? The Chile-China relationship at fifty”, LSE Ideas,
- <https://blogs.lse.ac.uk/cff/2021/08/23/still-trailblazing-the-chile-china-relationship-at-fifty/>
- Jaffrelot, C. (2021). *Modi’s India: Hindu Nationalism and the Rise of Ethnic Democracy*. Princeton University Press.
- Krastev, I. y Leonard M. (22 de septiembre 2021). “What Europeans thinks about the US-China Cold War”, *European Council on Foreign Relations Policy Brief*.
- Mainardi, B. (7 de abril de 2021). “Yes, China has the largest Navy. This

matters less than you think”. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/04/yes-china-has-the-worlds-largest-navy-that-matters-less-than-you-might-think/>;

Medcalf, R. (2020). *Indo-Pacific Empire: China, America and the Contest for the World's Pivotal Region*. Manchester University Press.

Menon, S. (2021). *India and Asian Geopolitics: The Past, Present*. Penguin.

Miller, M. (July 7, 2020). “China-India relations plummet to new lows in the Himalayas”, *East Asia Forum*.

Miller, M. (October 13, 2021). “The Quad, AUKUS and India's Dilemmas”. *Council on Foreign Relations*.

Ministerio de Defensa de Chile (28 de mayo de 2021). Decreto 4 “Aprueba la Política de Defensa Nacional de Chile”.

Pew Research Center (February 2, 2020). “While Indians view Trump positively, there's less enthusiasm for his trade policies”. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/20/while-indians-public-views-trump-positively-theres-less-enthusiasm-for-his-trade-policies/>

Raby, G. (2020). *China's Grand Strategy and the Future of Australia in the New Global Order*. University of Melbourne Press.

Rudd, K. (August 6, 2021). “Why the Quad alarms China”. *Foreign Affairs*.

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

World Economic Forum (Jun 17, 2021). “China's trade with Latin America is bound to keep growing. Here's why it matters”.

<https://www.weforum.org/agenda/2021/06/china-trade-latin-america-caribbean/>.



La propuesta china de adhesión al tratado integral progresista de asociación transpacífico. Una perspectiva desde México

Enrique Dussel Peters

La decisión de China, del 16 de septiembre de 2021, de solicitar su adhesión al Tratado Integral Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP o TIPAT) ha sido un golpe o una estrategia maestra en el ámbito de la geopolítica (el acuerdo militar entre la Unión Europea (EU), el Reino Unido y Australia (AUKUS) un día antes bien pudo haber “acelerado” la decisión china, después de haber indicado su interés en asociarse al CPTPP desde hace meses). Los once miembros del CPTPP -incluyendo a Canadá, Chile, Japón, México y Perú- esperaban una señal al respecto por parte de la administración Biden en Estados Unidos considerando que, bajo su vicepresidencia con Obama, el tratado fue originalmente diseñado como una respuesta ante la creciente presencia global china. Así, China se adelantó a la solicitud

de adhesión de Taiwán (22 de septiembre de 2021) y a la posibilidad de que Estados Unidos lo hiciera.

La decisión de China abre un amplio abanico de reflexiones. Solo nos concentraremos en cinco desde una perspectiva mexicana, considerando que tanto Chile como Perú ya cuentan con tratados de libre comercio con el estado asiático suscritos en 2004 y 2009, respectivamente.

1. Considerando las experiencias de libre comercio de Chile y Perú con China, bien valdría la pena para los tres miembros latinoamericanos del CPTPP una detallada coordinación en el marco del Tratado Integral Progresista de Asociación Transpacífico; sin bien las estructuras productivas y la comercial con China difieren, esta coordinación pareciera ser particularmente relevante para México. Esta coordinación bien pudiera lograrse directamente entre los tres países o en el marco del CPTPP o incluso en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), considerando que el tema de un acuerdo comercial con China es un tema relevante otros países de la región. Chile, Costa Rica y Perú pudieran realizar aportes significativos al respecto en el corto plazo.

2. Para México la solicitud china requerirá de un análisis inmediato, tanto del CPTPP en su conjunto, así como de un potencial tratado de libre comercio entre México y China que es lo que implicaría la aceptación de adhesión de China. En México la institución formalmente responsable de su análisis y aprobación es la Cámara de Senadores. Para la implementación del CPTPP, en diciembre de 2018, -y considerando que Vietnam fue y sigue siendo el principal reto desde una perspectiva mexicana y para cadenas globales de valor como hilo-textil-confección y calzado (Dussel Peters y Pérez Santillán, 2018)- Vietnam se había comprometido a un Programa de Monitoreo Textil y la Cámara de Senadores a un seguimiento y diagnóstico del CPTPP y, particularmente, con respecto a Vietnam en los sectores sensibles para México. La Cámara de Senadores no ha cumplido con lo anterior, además de haber aprobado el CPTPP en diciembre de 2018, con la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador. Ambos temas -el diagnóstico y monitoreo del CPTPP y el caso de Vietnam, así como el análisis de un Tratado de Libre

Comercio (TLC) con China- recaen en la actual administración y la Cámara de Senadores y su Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico y África.

3. El CPTPP aprobado por la actual administración en México tuvo como principal reto a Vietnam y en cadenas globales específicas arriba señaladas. Un primer análisis agregado del comercio de México refleja un grupo de características del comercio exterior. Por un lado, los diez países del CPTPP juegan un papel menor en el comercio exterior total de México, representando el 7.81 % y relativamente constante en las últimas décadas; la participación es incluso menor si no incluimos a los países con los que México ya contaba con un Tratado de Libre Comercio antes del CPTPP (Canadá, Chile, Japón y Perú), de 2.70 % en 2020; el CPTPP y sin los países con TLC, son particularmente relevantes en las importaciones de México, representando el 11.4 % y el 5.1 % en 2020. Segundo, por el momento Vietnam es el país más relevante y dinámico en las importaciones mexicanas de los miembros del CPTPP: durante 2018-2020 casi duplicó su participación en las importaciones mexicanas del 0.9 % al 1.7 % y el único país entre los principales socios comerciales de México que logró una tasa de crecimiento promedio anual positiva durante el mismo período. No obstante lo anterior, la firma de un TLC con China, vía el CPTPP, es un proceso de mayor envergadura que el propio CPTPP y Vietnam: en 2020 participó con el 10.16 % del comercio exterior mexicano e incrementándose anualmente desde 1990, incluso bajo la COVID-19. Si bien China ya se convirtió en el tercer mercado de exportación de México (con apenas el 1.86 % del total en 2020, y muy lejano del 79.11 % de la EU), es en las importaciones donde resalta la relevancia de China y de un probable TLC: su participación aumentó del 1.60 % en 2000 al 17.99 % en 2018 y el 19.20 % en 2020 (y el 71.17 %, 46.58 % y 43.89 % para la EU). Aquí radican para México los principales retos de un TLC con China.

4. La solicitud de adhesión de China al CPTPP también requerirá por parte de Canadá y México una estrecha sincronización institucional en el recientemente aprobado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). La amenaza de que Canadá y México -ambos miembros del T-MEC y del CPTPP- quedarán

excluidos del T-MEC (deben informar, según el capítulo 32.10 del T-MEC, tres meses antes de iniciar negociaciones comerciales con una “economía que no es de mercado” -léase China- sobre intención, objetivos y demás, así como de la firma de un TLC, treinta días antes de la misma) es central para ambos países.

5. La solicitud de China, por último, exigirá de México -de una u otra forma- a que defina su estrategia socioeconómica con respecto a China, ¿qué queremos de China en el corto, mediano y largo plazo (y China de México, por cierto)? En México las instituciones públicas, privadas y académicas -destacando sus partidos políticos y “élites”- no han sabido efectuar una reflexión con respecto a la economía más dinámica en el siglo XXI y la principal economía mundial desde 2014, según el Fondo Monetario Internacional medido en paridad de poder adquisitivo. En múltiples foros bilaterales, regionales y multilaterales, China ha propuesto desde hace veinte años un acuerdo comercial, su reconocimiento como economía de mercado y una “relación estratégica integral” acordada desde 2013. México, sus instituciones y sus élites no han comprendido, por el momento, la propuesta China.

La adhesión de China al CPTPP no sólo genera un reto cuantitativo -China es el segundo comercial de México desde 2003 y sólo después de Estados Unidos- sino que particularmente un reto cualitativo: ¿está el aparato productivo mexicano preparado para un TLC con China? El tema ha sido examinado exhaustivamente por instituciones como el Centro de Estudios China-México en docenas de análisis para cadenas globales de valor específicas y conjuntamente con académicos, empresarios y exfuncionarios (Cechimex, 2021), aunque es importante actualizar y sistematizar estos y otros resultados existentes; será indispensable integrar análisis de cadenas globales de valor específicas, así como posibles efectos territoriales. De igual forma, se requiere un inmediato y explícito involucramiento de partidos políticos, organismos empresariales y académicos; la importante presencia de China comercial en México y su potencial seguramente no permitirán una aprobación express -sin mayor diagnóstico ni debate- como sucedió con el CPTPP y Vietnam en diciembre de 2018.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cechimex (Centro de Estudios China-México) (2021). Publicaciones. <http://www.economia.unam.mx/cechimex/index.php/es/publicaciones-menu>.
- Dussel Peters, E. y Pérez Santillán, L. (2018). Análisis sobre el Acuerdo Integral y Progresivo de la Asociación Transpacífico (CPTPP) y su potencial efecto en la cadena del calzado. Cámara de la Industria del Estado de Guanajuato y UNAM/Cechimex.



La estrategia Indopacífico: una opción real para los países latinoamericanos

Paz Verónica Milet

La narrativa del Indo-Pacífico ha incorporado nuevas condicionantes al diseño geoestratégico del mapa mundial que está determinado, en gran medida, por la confrontación entre Estados Unidos y China. Pero también plantea variados desafíos al posicionamiento internacional de las potencias medias y de los países de nivel de desarrollo menor o intermedio como los latinoamericanos.

Al analizar la situación generada por este nuevo diseño, se hace referencia permanente al rol de India. País que tiene una posición privilegiada en la nueva estructura, pero que es cuestionada por su ambigüedad. No obstante, es importante considerar que India no posee una autonomía similar a la de Estados Unidos para situarse en una estrategia que se plantea en contraposición a los intereses de China, con el que tiene una amplia interrelación e interdependencias.

Estas limitantes para accionar de India y -si profundizamos más -de los otros países que junto con Estados Unidos forman el Quad Estratégico,

como Japón y Australia, nos lleva a plantearnos, ¿cuál es el escenario que enfrentan naciones como los latinoamericanas para incorporar en sus diseños la narrativa Indo-Pacífica? y vinculado con lo anterior, ¿frente a la existencia de variadas condicionantes qué capacidad real tiene este diseño de proyectarse a nivel, por ejemplo, de América Latina?

Durante el último período, se ha debatido intensamente respecto a la postura que los países latinoamericanos deben asumir en la disputa sino-estadounidense. Mientras Jorge Heine, Carlos Fortín y Carlos Ominami (2020) argumentan la necesidad de asumir un no alineamiento activo que “tendrá una actitud proactiva y será efectivamente no alineado. Buscará oportunidades de expandir y no de limitar los lazos de nuestros países con ese vasto mundo no-occidental que surge ante nuestros ojos, y que le dará la impronta al nuevo siglo”.

Juan Gabriel Tokatlian (2021), por su parte, propone desplegar la diplomacia de equidistancia (DDD).

Tal tipo de diplomacia se entiende como una doble búsqueda: construir una identidad regional y reflejar un estatus global. La DDD combina aspectos ofensivos y defensivos. Se trata de disponer de los medios para establecer con la mayor independencia posible las propias prioridades y, a su vez, evitar ser el epicentro de un juego de suma-cero. La DDD no supone una política de confrontación ni de sumisión hacia Washington y Beijing, sino que se inclina por la prudente cercanía a distancia segura.

El internacionalista argentino precisa que según esta diplomacia, cuestiona que las únicas opciones sean el plegamiento o el contrapeso, pues ambas las define como costosas o riesgosas.

En este marco, entonces, frente al tema del indo pacífico- que se plantea como una de las principales estrategias estadounidenses para contrapesar a China, ¿cómo deberían situarse los países latinoamericanos? Al respecto, no existe consenso, como se puede apreciar ante la opción del Gobierno chileno, de establecer en el entorno de seguridad y defensa de su recientemente creada Política de Defensa al Indo-Pacífico. A este respecto se argumenta que “Por su relevancia estratégica, política, económica, comercial y tecnológica, la región Indo pacífico representa una zona vital para el desarrollo y prosperidad de Chile en el siglo XXI”.

En esta región se presentan una serie de conflictos o riesgos potenciales que pueden afectar directamente al desarrollo y la seguridad de Chile, incluyendo disputas territoriales, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, piratería, empleo hostil del ciberespacio, competencia por el acceso a recursos naturales, amenazas a la libre navegación en rutas aéreas y marítimas vitales para el comercio, entre otros.

En ese sentido, para nuestro país es importante la libertad de los mares, la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas, el desarrollo sustentable de las actividades económicas en los Océanos, la seguridad de las operaciones aéreas en el espacio aéreo sobre sus áreas jurisdiccionales oceánicas y -en general- el respeto y aplicación de las normas y tratados Internacionales. (Ministerio de Defensa Nacional, 2020, p. 40)

Hasta ahí los términos utilizados son fundamentalmente declarativos y constatan el alto nivel de conflictividad de la zona Indo-Pacífico y las principales amenazas que esta genera para el país. En el párrafo siguiente es donde se generan mayores controversias. Se hace referencia a que Chile es partidario de la libertad de los mares, la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas y, en esencia, del respeto y la aplicación de las normas y tratados internacionales.

Es decir, hay una adscripción a los principios esgrimidos por Estados Unidos y el Quad Estratégico y por países como Francia que, en los últimos años ha desarrollado un acercamiento con Chile en esta materia.

Esta incorporación en la Política de Defensa chilena más que una definición a nivel internacional, es una demostración de la importancia para este país de la lógica de las vías marítimas y de India, como actor relevante en el escenario internacional, en un contexto donde Asia es el principal mercado para los productos chilenos.

Apenas publicada la Política de Defensa chilena, se generó una importante división respecto a la incorporación del Indo-Pacífico como parte del entorno de seguridad y defensa. Jorge Heine, por ejemplo, calificó como un error el usar este concepto, pues contradice la estrategia de acercamiento al Asia Pacífico desarrollada por Chile desde hace treinta años y lo sitúa en una nueva definición concebida para confrontar a China, su principal socio comercial¹.

Mientras Juan Pablo Toro, director ejecutivo de AthenaLab, considera que dentro de la política exterior chilena es una prioridad encontrar

un rumbo para navegar en el Indo-Pacífico en el contexto de la conflictividad Estados Unidos China².

El caso específico de Chile, extrapolándolo a la realidad que experimentan otros países de la región latinoamericana frente al desafío de asumir la nueva narrativa del Indo-Pacífico, nos permite elaborar una aproximación a lo que una decisión como esta conllevaría para este país y para otras naciones de la región:

Primero, supone marcar un cambio en el ámbito de la estrategia adoptada en las últimas décadas. Abandonar la perspectiva del Asia Pacífico que fue considerado como un espacio alternativo para la proyección de la región, de manera efectiva, al momento de retorno a la democracia durante la década del noventa. No obstante, en la práctica debe reconocerse que son escasos los países latinoamericanos que priorizan en su política exterior la vinculación con Asia y que esta opción se limita fundamentalmente a México, Perú, Chile y Colombia.

Segundo, implica adoptar una estrategia que se plantea contraria a los intereses chinos y a favor de Estados Unidos y sus aliados. Aunque es efectivo que Donald Trump es quien profundizó más en esta línea en 2017, Biden le ha dado continuidad y el fortalecimiento del IndoPacífico ha sido una de sus prioridades desde el inicio de su mandato, dando claras señales de que es una de las áreas a profundizar en su confrontación con China.

Para los países latinoamericanos la opción que se asuma es clave. Mientras con Estados Unidos se ha tenido tradicionalmente una estrecha vinculación, que involucra determinantes políticas, económicas y estrategias; China ha logrado consolidarse como uno de los socios fundamentales para la región y su principal acreedor, lo que no es menor en un contexto de pandemia y especialmente de post pandemia.

Tercero, el diseño del Indo-Pacífico se superpone con la proyección de la nueva ruta de la seda china. Una iniciativa que genera variadas expectativas en América Latina, sobre todo, en las regiones que buscan constituirse en pivotes hacia el Asia Pacífico.

En este marco y vinculado con lo planteado anteriormente surge la pregunta de qué capacidad de persistencia en el tiempo tiene la narra-

tiva de Indo Pacífico. Un diseño que se contrapone con la estrategia de largo plazo que China ha establecido no sólo en lo que respecta a la ruta de la seda, sino en el establecimiento de un área de influencia y de poder efectivo en el Mar de China. Una zona dónde, según diversos analistas, puede generarse un conflicto a mediano plazo.

Asimismo, es una estructura que desafía a los países de desarrollo medio. Aquellos que enfrentarán las amplias dificultades de la pospandemia, con una China más proclive a la cooperación de lo que ha estado Estados Unidos durante esta crisis de carácter multidimensional. En este escenario, demostrar una postura contraria a los intereses chinos puede tener amplios costos, que van más allá de asumir un no alineamiento activo o una equidistancia y que, incluso, pueden conllevar el compromiso de la estrategia de desarrollo futuro; que en el caso de algunos países latinoamericanos está cada vez está más vinculada a la principal potencia asiática.

Por ejemplo, el 35 % de las exportaciones chilenas tienen como destino China, en un marco en que se está trabajando hacia una mayor diversificación. Hay otros países de la región en que el nivel de interdependencia es aún mayor y que no están en condiciones de asumir su participación en una narrativa, que efectúe un contrapeso a la estrategia de proyección china. Por eso, es que, desde diversas perspectivas, el Indo-Pacífico, más allá de su amplitud territorial y la consolidación efectiva de India como la quinta potencia a nivel mundial, plantea una serie de cuestionamientos respecto a su proyección, en el ámbito de desarrollo del FOIP y del cuadrilátero estratégico con Estados Unidos, China, India y Japón.

Es que más allá de las voluntades políticas que posibiliten el desarrollo de estrategias compartidas, el interrogante principal remite al ámbito de las capacidades y es si en el actual escenario con una China que está asumiendo un liderazgo mayor a internacional -no limitado sólo al punto de vista económico y comercial- puede no sólo sobrevivir, sino también proyectarse una estrategia de este tipo; que afecta de manera tan decidida sus intereses y su diseño de largo plazo.

NOTAS

1. Al respecto ver Columna de Opinión de Jorge Heine en La Tercera Chile entre Asia y el Indo-Pacífico, 24 de junio de 2021.
2. Al respecto ver Columna de Opinión de Jorge Heine en El Mercurio Chile de cara al Indo-Pacífico, 8 de agosto al 2020

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fortín, C.; Heine, J. y Ominami, C. (septiembre 2020). El no alineamiento activo un camino para América Latina. *Nueva Sociedad Opinión*. <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>
- Ministerio de Defensa Nacional (2020). Política de Defensa Nacional de Chile, p. 40.
- Toklatián, J. G. (10 de febrero de 202). La diplomacia de equidistancia, una propuesta estratégica. *Clarín*.



China and the Indo-Pacific: Are We Moving towards the Bipolar World?

Pramod Jaiswal

With the first in-person QUAD summit in Washington DC with the member countries (India, US, Japan and Australia) and signing of the AUKUS security alliance (among Australia, UK and US in September 2021), the Indo-Pacific Strategy has once again become a hot topic.

Evolution of Indo-Pacific Strategy

The idea of Indo-Pacific is not new, nor is it originally an American one. Its origins can be traced to a speech delivered in August 2007 by Japanese Prime Minister Shinzo Abe to the Indian Parliament (Paskal, 2021). However, one of the first indications of a shift of focus from the terminology “Asia Pacific” to the “Indo Pacific” was Trump’s 2017 Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) speech in Vietnam in which he talked about a vision for a ‘free and open Indo-Pacific’ (FOIP). This was built on Shinzo Abe’s identical FOIP formulation, with the

‘free and open’ being a reference to the need to counter China’s attempts to gain strategic control over areas such as the South China Sea.

Since the beginning of the current decade, the US administration realized the inadequacy of the “Asia-Pacific” [term] to meet its geopolitical and attendant foreign policy objectives in Asia, for two key reasons. The first was China’s expanding politico-military activities from the western Pacific to the Indian Ocean. The second was the imperative to incorporate New Delhi into the region-wide security architecture, as evidenced by the US desire for India to be a regional “net security provider”. However, the term Indo-Pacific is embedded in US policy circles as the US government published a series of foundational documents setting out its Indo-Pacific policies. The US Pacific Command (PACOM) changed its name to the US Indo-Pacific Command (INDOPACOM) on 30 May 2018. Consequently, in June 2019, the Department of Defense published the second key document Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region (Kuo, 2018).

The changes in the geopolitical environment in the Asia-Pacific region are the fundamental causes motivating the creation of the Indo-Pacific strategy. The United States was the first to put forward the “Indo-Pacific Strategy”, an expansion version of its “Asia-Pacific Rebalancing Strategy”, which reflects the attention of the United States to the Indian Ocean region. Through the Indo-Pacific Strategy, the US aims to maintain its strategic primacy in the Indo-Pacific region and promote liberal economic order while preventing China from establishing new spheres of influence. The purpose of IPS is to reshape alliances and partnerships to respond to China’s rise, hence, containing China’s rise and safeguarding U.S. leadership in the region. The strategy is also believed to be driven by the collective anxieties of four major Quad countries. However, the concept and motivators for their advocacy of the Indo-Pacific strategy are not exactly the same and cannot be equated (ibid.).

As one of the initiators of the modern Indo-Pacific strategic construct, Japan in the region, is actively trying to embed new approaches, including economic levers, to foster regional partnerships that are less dependent on China. India, likewise, has always been one of the most important advocates of the concept of “Indo-Pacific Strategy”.

Through IPS, India strives to promote the justification and rationalization of its interests in Southeast Asia; expand its presence in East Asia, strengthen its political, economic and military cooperation with the United States and its allies, and comprehensively increase India's influence in international affairs (Chen, 2018). Unlike the US and Japan, countries like Australia and India have been cautious to join a group with an obvious anti-China intention.

New countries are drawing into the Indo-Pacific strategy, with South Korea, New Zealand, Bangladesh, Vietnam and other ASEAN countries as the main objects. Europe is also formulating and implementing its own Indo-Pacific Strategy, which is an additional stimulus for the development of the Indo-Pacific. The European Union has also launched its Indo-Pacific Strategy that recommit the EU politically to the region with the aim of "contributing to its stability, security, prosperity and sustainable development, based on the promotion of democracy, rule of law, human rights and international law" (Saha, 2021). The French Ministry of Defense published the French Indo-Pacific Defense Strategy in May 2019. The German government issued policy guidelines on the Indo-Pacific region in September 2020, entitled "Germany-Europe-Asia: Shaping the 21st Century Together." At the same time, the UK has also decided to make the Indo-Pacific the focus of its future diplomacy and security, making a strategic shift to the Indo-Pacific (Huasheng, 2021).

Development in QUAD and Indo-Pacific Strategy (IPS)

Looking back since 2004, the QUAD's diplomacy witnessed several ups and downs, which can be viewed more as a loose grouping rather than a formal alliance. The motivation for this comes after the Tsunami Core Group in 2004-05 and other important meetings that preceded the 2007 Quadrilateral meeting which paved the way for the first QUAD. Japan initially emphasized the democratic identity of the four nations, whereas India seemed more comfortable emphasizing functional cooperation. Australian leaders have been reluctant about creating the impression that the group is a formal alliance. The four democracies claim that the aim of QUAD is to enable a regional security architecture for the maintenance of a rules-based order. Currently, the four countries

have been careful to deepen their cooperation without formalizing a multilateral arrangement however with Japan, the United States and Australia having maintained trilateral security relations.

Today, the leaders of the four-member countries have become more aligned in their shared concerns about China's increasingly assertive behavior in the region and are more willing to define a constructive agenda of cooperation. The naval forces of all four countries have together participated in the joint exercises. At the first in-person QUAD summit, following the virtual QUAD meeting, formed working groups on COVID-19 vaccines, climate change, and technological innovation and supply-chain resilience (Smith, 2021).

Similarly, the first QUAD also had a maritime element, whereby the four countries along with Singapore conducted Malabar exercise- a naval exercise. In August 2007, in a speech before the Indian Parliament, Japanese Prime Minister Shinzo Abe tried to draw a strategic link between the Indian and the Pacific oceans and spoke of the "confluence of the two seas". This sparked the ideological foundations for the QUAD. However, after the first QUAD meeting the same year in Manila things started spiraling downwards for QUAD as Japanese PM Shinzo Abe, a most vocal champion of QUAD resigned and Australia pulled out of the grouping (Natarajan, 2021). Things started appearing hopeful in 2012 as Japanese PM Shinzo Abe returned to the Prime Ministerial position. Since then many initiatives and meetups have taken place either formally or informally.

The ever growing economic, security and military competition between China and India in the Indian Ocean region and US response to China's anti-access and area denial strategies in the region and its push to make India a regional naval power in the region, has added a new dimension to geopolitical significance of the region. Although the QUAD members deny it to be a security alliance, they have created the base for regular defense cooperation through naval exercises, and the sharing of intelligence and military logistics. The trilateral India-US-Japan Malabar naval exercises expanded to include Australia recently (Kutty and Basrur, 2021). The member states have unified their military responses by building a set of nested strategic partnerships by linking their bilateral relationships with the India-Japan-US, India-Australia-Japan, and US-Japan-Australia trilaterals. Therefore,

new debates and deliberations are also emerging relating to probable QUAD Plus arrangements involving Canada, France, and perhaps New Zealand and the United Kingdom (Boruah, 2021).

AUKUS and reaction from QUAD

The recent new minilateral security alliance of Australia, the United Kingdom and the United States to strengthen the military dimension of QUAD has come as a surprise to many, including some QUAD members. Similar to QUAD that carries a shared vision of ensuring a region that respects freedom and the rule of law, AUKUS is also founded on a similar vision. The three leaders of AUKUS, while announcing the trilateral security partnership, emphasized the importance of ongoing partnerships such as with ASEAN, the QUAD, and other Indo-Pacific partners including France from Europe, which has a direct material stake in the Indo-Pacific (Thakur, 2021).

The decision to abruptly call off the 90.7 billion Australian dollar deal to buy a dozen French diesel submarines was met with a mixed reaction from countries all over the world. The alliance has marred the relations with France and introduced fresh tensions into relations with China. While the member countries of QUAD have reacted in their own way. India, on the other hand, provided its formal response to the new grouping through a special media briefing by Foreign Secretary Shri Harsh Vardhan Shringla (Rajagopalan, 2021). During the briefing he mentioned that AUKUS “is neither relevant to the QUAD, nor will it have any impact on its functioning.” Likewise, Japan has felt left out with the emergence of this security alliance, while the EU leaders have expressed their disappointment with the AUKUS deal asking for clarification from the US President Joe Biden (Mariyajohnson, 2021).

Conclusion

Though the QUAD members have been reiterating time and again that QUAD and Indo-Pacific Strategy is not aimed at any countries, including China, China has clarified several times that it is a grouping aimed at them. China has been, time and again, raising voices against it. The evolution of QUAD and Indo-Pacific Strategy has generated a new form of great power rivalry, which is quite visible in Asia. The small powers of Asia are asked to choose their sides, exerting intense pressure on them. All these developments are clear indicators of intense competition and rivalry between the two factions. While some predict the emergence of the 'New Cold War', it is evident that we are moving towards a bipolar world.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Boruah, Debajit (2021), QUAD and the Indo-Pacific Region: Towards a Multifaceted Future, *Kalinga Institute of Indo-Pacific Studies*, 1 May 2021, <http://www.kiips.in/research/quad-and-the-indo-pacific-region-towards-a-multifaceted-future/> accessed on 29 October 2021.
- Chen, Dingding (2018), The Indo-Pacific Strategy: A Background Analysis, *Instituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale*, 4 June 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/indo-pacific-strategy-background-analysis-20714> accessed on 28 October 2021.
- Huasheng, Zhao (2021), Assessing the Trend of the Indo-Pacific Strategy, *Russian International Affairs Council*, 31 May 2021, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/assessing-the-trend-of-the-indo-pacific-strategy/> accessed on 24 October 2021.
- Kuo, Mercy A. (2018), The Origin of 'Indo-Pacific' as Geopolitical Construct: Insights from Gurpeet Khurana, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/> accessed on 22 October 2021.

- Kutty, SN and Basrur, Rajesh (2021), The Quad: What It Is – And What It Is Not, *The Diplomat*, 24 March 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/the-quad-what-it-is-and-what-it-is-not/> accessed on 26 October 2021.
- Mariyajohnson (2021), EU leaders express disappointment with AUKUS's deal and demand clarification, *Eminetra*, 21 September 2021, <https://eminetra.co.uk/eu-leaders-express-disappointment-with-aukuss-deal-and-demand-clarification/713235/> accessed on 28 October 2021.
- Natarajan, Nikhila (2021), From 2004 Tsunami to COVID-19 Pandemic: A Timeline of Quad Elevation, *Business Standard*, 23 September 2021, https://www.business-standard.com/article/international/from-2004-tsunami-to-covid-19-pandemic-a-timeline-of-quad-elevation-121092300168_1.html accessed on 22 October 2021.
- Paskal, Cleo (2021), Indo-Pacific Strategies, Perceptions and Partnership: The Views from Seven Countries”, Research Paper, *Chatham House*, March 2021, URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-03/2021-03-22-indo-pacific-strategies-paskal.pdf> , accessed on 25 October 2021.
- Rajagopalan, Rajeswari Pillai (2021), Does AUKUS Augment or Diminish the Quad”, *The Diplomat*, 23 September 2021, <https://thediplomat.com/2021/09/does-aukus-augment-or-diminish-the-quad/> accessed on 22 October 2021.
- Saha, Premesha (2021), What does an EU Indo-Pacific Strategy Entail?, 17 September 2021, *Observer Research Foundation*, <https://www.orfonline.org/expert-speak/what-does-an-eu-indo-pacific-strategy-entail/> accessed on 28 October 2021.
- Smith, Sheila A. (2021), The Quad in the Indo-Pacific: What to Know, *Council on Foreign Relations*, 27 May 2021, <https://www.cfr.org/in-brief/quad-indo-pacific-what-know> accessed on 28 October 2021.
- Thakur, Ramesh (2021), The Ruckus over AUKUS, *Japan Times*, 21 September 2021, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/09/21/commentary/world-commentary/ruckus-over-aukus/> accessed on 28 October 2021.



Russia in the Indo-Pacific

Dina Moulioukova

The rise of China shifted the epicenter of global geopolitical and economic competition to the Asian continent. The recently launched strategy of the “Indo-Pacific Region” (IPR) is a manifestation of these developments. Serbin (2021) provides an important historic overview of power competition in the Asia Pacific Region from the Cold War to current times. This comprehensive analysis of IPR is a reflection of current evolution in US strategy in the region. The report highlights the US withdrawal from the Trans Pacific Partnership and revival of the QUAD alliance (US, India, Japan, Australia) as a testament to Washington’s attempt to balance the rise of China, similarly to its attempts to balance the influence of the Soviet Union during the Cold War. The White House views balancing through US-led projects as the way to secure America’s centrality outside of currently existing regional institutions such as ASEAN, where QUAD was greeted with unease as a challenge to ASEAN’s role in the region. Such a shift could be seen as a reflection of bipartisan consensus among different poles of power in Washington on US strategy towards China. While former US President Donald Trump presented IPR as his vision of a “Free and Open Indo-Pacific” during his visit to the continent in November of 2017, the significance of the term as attempt to strengthen the United States position in the region had already become a conceptual cornerstone

of US policy in Asia during Obama Administration (Clinton 2011). Recently it has been embraced under current US President Joe Biden.

Insights on the other actors' (Japan, Australia and India) position on IPR is another important contribution of the report, as there are differences among these countries, their strategic priorities, perceptions of threat and links to China. These differences play an important role in the Kremlin's strategy towards QUAD. As some Russian analysts see Moscow's final response to IPR as contingent not only on US actions, but also upon the behavior of other QUAD members (Denisov, Paramanov, Arapova and Safranchuk 2021). The look back in history could be a helpful exercise. As some argue, the challenges of QUAD 1.0 were the result of the divergent views and interests of its members. The growing ties with China make the positions of these actors a challenging balancing act. The attitude of Japanese policymakers towards China has historically been a combination of engagement and hedging (Ryosuke Hanada 2018, Kei 2018). While taking an active approach in QUAD in balancing China, Tokyo maintains extensive commercial and financial links to Beijing. It could be argued that Japan's economic growth and stability in the region depend on Tokyo's cordial relations with Beijing (Nagy 2019, Matsuda 2012). Another QUAD member, Australia, is a longstanding ally of the United States. It shares similar values and identity with Washington. It was Australia, however, that has been blamed for sinking the first Quadrilateral Security Dialogue. Though the history seems to be more complex than this account, there is no guarantee that it will not repeat itself with QUAD 2.0. Australia has been challenged in the past with growing economic ties to China. In 2019, China continues to be Australia's top trading partner providing a market for 39% of Australian exports and 25% of the country's imports (CIA 2021). Finally, India's desire to be a dominant force in the region is well-known. Historic rivalries reinforced by recent border-disputes between India and China make it a logical partner in the strategy of containing China. Being a part of QUAD's so-called Democratic Security Diamond provides Delhi with more geopolitical leverage. India's long-standing history of non-alignment, however, and its role in BRICS as part of that grouping that seeks to challenge Western dominance and advocates for multipolarity and pluralism in the international system, make its position more complex than might seem at first sight.

Beijing in its official discourse, framed the concept of Indo-Pacific as an “exclusive clique” characterized “by an outdated zero-sum mentality and a narrow-minded geopolitical perception” targeting its interests (Zhao Lijian 2021). Russia’s foreign Minister Sergey Lavrov supported China’s disdain with QUAD as an example of Western claims of normative superiority and the creation of a regime based on divisive lines. As China, Russia is concerned that the US conceptualization of an Indo-Pacific bloc might undermine the Kremlin’s plans for cooperation in the Eurasian region (Lukin & Torkunov 2020). Despite Lavrov’s steamy rhetoric, IPR could be beneficial for Russia for a number of reasons. First, it further supports the Kremlin’s discourse on the dangers of global unipolarity, the West’s exclusiveness and the creation of divisive lines through “deals concocted in a narrow circle” in the international system (Lavrov 2021). The manipulation of this rhetoric by the Kremlin has been proven to be a powerful tool for both domestic and international consumption. Domestically, the rivalry with the West in general and the United States in particular, has been the central narrative of Russia’s elites and the focus of its media coverage since President Putin’s Munich speech in 2007. The “Russia as a great power” narrative is crucial, for continuity of its identity has been the basis of power consolidation by current elites. This concept of Russia as a great power in the absence of the economic and ideological leverage present during Soviet times rests mostly on Russia’s projected ability to balance the West. This vocal criticism of IPR and the publicity it could raise would possibly further reaffirm the Kremlin’s image as a pole of global power capable of standing up to Western dominance. Second, the rivalry between Beijing and Washington could further antagonize and weaken both actors, enhancing Russia’s regional and global influence. The West’s encroachment on Russia’s spheres of influence, especially in its near abroad, has been a major source of insecurity for the Kremlin. Color revolutions in former Soviet Republics and the regime changes that followed soured the Kremlin’s relations with some of its historic partners such as Ukraine. The current shift of the US focus on China’s near abroad could potentially weaken Washington’s interest in Russia’s backyard and allow Moscow to re-establish its regional influence. While Moscow’s criticism of Western interference is well documented, the Russian leadership has been less vocal about China’s expanding influence in Russia’s Far East and the Central Asian Republics. China’s focus on balancing the US’s growing influence in the Asia-Pacific could

potentially create a power vacuum that Russia would be happy to fill. Third, the IPR could bring the Kremlin even closer to Beijing and enhance the latter's international clout. The Kremlin's relations with the Western powers deteriorated significantly after its annexation of Crimea. This deterioration catalyzed Moscow's so-called pivot to Asia, in what has been called by some analysts Moscow and Beijing's marriage of convenience (Lubina 2017). Despite converging on many global issues, such as recent verbal sparring with the US over views on global multilateralism in the UN Security Council, the relationship has been framed as largely asymmetrical. Since China's economy is more than eight times the size of Russia's. One might foresee the two countries' positions further aligned in opposition to the Indo-Pacific initiative. For the Kremlin the partnership with Beijing is a force multiplier for Russia's global status and influence (Bobo Lo 2019). Growing tensions between Beijing and Washington could create a space for the Kremlin to carve out its position as deal broker and peace maker in the region and in its relations with both the US and China.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- The World Factbook 2021*. CIA <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/australia/>
- Denisov, Igor, Oleg Paramonov, Ekaterina Arapova, and Ivan Safranchuk (2021). "Russia, China, and the concept of Indo-Pacific." *Journal of Eurasian Studies* 12, no. 1. 72-85.
- Flitton, Daniel (2020). "Who really killed the Quad 1.0?" *The Interpreter* 2 June <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/who-really-killed-quad-10>
- Hanada, Ryosuke (2018). "Quadrilateral Cooperation as seen from Japan: Distraction or Assurance" *Asia Maritime Transparency Initiative* 27 June <https://amti.csis.org/quadrilateral-cooperation-seen-japan-distraction-assurance/>

- Lavrov, Sergey (2021). Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks at the 29th Assembly of the Council on Foreign and Defence Policy (CFDP), Moscow, October 2 https://www.mid.ru/en/web/guest/asean/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/4876621
- Lijian, Zhao (2021). Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on September 14 https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1906901.shtml
- Lo, Bobo (2019). "Once more with feeling: Russia and the Asia-Pacific."
- Lukin, Alexander, and Anatoly Torkunov (2020). "Trump's policies and the Sino-Russian Entente." *Survival* 62, no. 2. 27-36.
- Lubina, Michal (2017). *Russia and China: A political marriage of convenience—stable and successful*. Verlag Barbara Budrich.
- Matsuda, Yasuhiro. "Engagement and Hedging (2012)." *The SAIS Review of International Affairs* 32, no. 2. 109-119.
- Nagy, Stephen R (2019). "Japan's precarious Indo-Pacific balance." *Japan Times* 14.
- 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.



AUKUS Agreement has Strategic Significance for the Indo-Pacific, but what about India?

Bikram Lamba

A part of the reason that the US pulled out of Afghanistan was to focus on China. And we clearly see that with the Washington-Tokyo joint statement issued in April that included a direct reference to Taiwan and the recently unveiled AUKUS trilateral security partnership between Australia, US, and UK whose first agenda would be to deliver nuclear submarines to Canberra.

The strategic significance of trilateral security cooperation between Australia, UK and US for the acquisition of nuclear-powered submarines by Australia needs to be seen in the context of increasing tension in the region because of the Chinese aggressiveness and muscle-flexing coupled the use of coercive power to ensure support to its claims in the South China Sea (SCS). The long-term objective for this agreement was stated by Biden: “We need to be able to address both the current strategic environment in the region and how it may evolve. Because

the future of each of our nations-indeed the world-depends on a free and open Indo-Pacific enduring and flourishing ahead”.

Thus, it is clear that the US is back to deploying smart strategy along with its allies to counterbalance China instead of the rather naïve ‘America First’ policy adopted by the previous Trump administration. For, China today presents a systemic challenge for the US. And it can only be countered through systemic approaches with allies. This also creates options for ASEAN nations like Vietnam which are economically reliant on China. After all, ASEAN is central to Southeast Asia. But China has been weaponizing economic interdependencies with regional nations. In other words, ASEAN nations don’t have a problem with economic relations with China. But when these relations are leveraged by Beijing to press its aggressive maritime and territorial claims in the South China Sea, it becomes a problem.

Briefly, the deal will over the next 18 months equip Australia with nuclear propulsion technology, which the United States has so far shared only with the United Kingdom. It would enable Australia to deploy nuclear powered submarines for its defence in the Indo-Pacific. These submarines would be only armed with conventional weapons and not nuclear weapons. It was also made clear by the leaders of three countries that it is not against any country, though it is obvious that it emerged from mud created by the Chinese belligerence.

Its strategic implication for the entire Indo-Pacific needs to be seen in view of Chinese aggressiveness and the need for its stability for common good. While it is true that Quad is not a military alliance, it does envisage that negative trends in the region should be countered to have peace and stability in the region. All the Quad members are having bilateral relations with the countries in the region to build their defence capabilities. The Japan-Vietnam agreement is the latest example in this respect. India is also trying to build the defence capabilities of several nations and is having joint naval exercises. The current deal can be seen as an effort by the UK and US to strengthen the defence capabilities of Australia. The nuclear-powered submarines are needed in the region for maintenance of peace in the region. One important dimension reflected by this deal is that the US and UK are now strongly committed to having free, open, resilient and inclusive Indo-Pacific. This should dispel the perception that the US is unreliable

or is withdrawing from domestic issues. The US has committed to be in the Indo-Pacific region. The Chinese expansionist approach and its muscle flexing require robust defence capabilities of the nations in the region. The Chinese coercive approach works because smaller nations do not have capabilities to match the power of China.

Blinken, the US Secretary of State responding to the concerns of the Chinese economic pressure against Australia to weaken the alliance, stated that this ensures that the United States and Australia now have “an unwavering alliance”. The leaders of the three countries said the alliance will help to ensure peace and stability in the Indo-Pacific region. While the AUKUS is not connected with the Quad, its objectives are the same as that of the latter. Both desire peace and stability in the region and are opposed to the aggressiveness of China. This is the fact though in both the documents China does not figure mainly due to the unwillingness of the ASEAN countries to be seen as against China, which are central to the Indo-Pacific vision. While the Joint Statement of the Quad pointed out the “shared vision for the free and open Indo-Pacific” and the commitment to “strive for a region that is free, open, inclusive, healthy, anchored by democratic values, and unconstrained by coercion”, the main objective of the AUKUS is also the peace and stability of the region. But there is a difference between the two. The Quad is mainly an instrument of dealing with diplomatic and political dimensions involving all the four and there is a possibility of its extension with other powers joining it, the AUKUS is defence pact to build the capabilities of Australia. It can be placed in the same category as the bilateral defence agreements of other nations in the region with the same objective.

A strong Australia can significantly contain the devious moves of China in the region. The Quad countries have been consistent in supporting the principle of freedom of navigation and flight in accordance with the UNCLOS. This pact indicates not only the resolve of the US to be in this region but also ensures that Australia would not hesitate in defending its interests even at the cost of annoying China. So far Australia had been hesitating in opposing China mainly because of its economic dependence on the latter. It joined exercises with the US, Japan and India earlier and then withdrew from it. However, since last year its relations with China have been deteriorating and it was looking to counter the Chinese aggressiveness. The implication of this pact

is that now Australia is more firmly aligned with the Quad. Australia and the United States have also entered into new agreements on the force device. Mr Dutton said after the meeting that there would be greater air cooperation between the two countries through rotational deployments of all types of US military aircraft to Australia.

Australia's overall strategy also should be seen in this context. On the 11th September in the 2 plus 2 meeting with India, Australia reaffirmed the commitment to supporting a strong, resilient and inclusive regional architecture, with ASEAN at its centre. It also reiterated commitment to maintaining a free, open, inclusive and rules-based Indo-Pacific region to support the freedom of navigation, over-flight and peaceful and unimpeded commerce by adherence of all nations to international law including the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and peaceful resolution of disputes. It also emphasized that the Code of Conduct in the South China Sea should be fully consistent with international law. It also agreed to enhance supply chain resilience and to work together through multilateral, regional and plurilateral mechanisms to strengthen and diversify supply chains for critical health, technology and other goods and services. These objectives suggest that Australia is now determined to contain China.

The Chinese reactions were on expected lines. Chinese Foreign Ministry spokesman Zhao Lijian said the deal was "extremely irresponsible" and "narrow-minded" and denounced "the outdated Cold War mentality". China has to understand that the era of cold war is over. At that time there were two centres of power. Today the international order is based on multilateralism. Any power trying to destroy the strategic balance would be opposed by other nations which may form mini-lateral alliances for specific purposes, but all would oppose the destroyer of peace and tranquillity. The growing opposition to China is because of its unwillingness to follow international norms and laws.

Overall, the AUKUS is likely to have a beneficial impact in the region. A strong Australia with robust military links with the US and UK would deter China from misadventure in the region. This template may be used to build the defence capabilities of other nations in the region that would go a long way to contain the Chinese expansionist policy and thereby bring stability and peace in the region.

Lessons for India

The surprise at the formation of AUKUS is for a number of reasons. Firstly, the three nations are already allied to each other, in more ways than one — the US and UK are NATO allies, and Australia, New Zealand and the US are linked by the ANZUS pact. All three are also members of the “Five Eyes” intelligence alliance. Secondly, this announcement, coming just days before the first in-person summit meeting of the Quadrilateral Security Dialogue (Quad), places a question mark over the continuing relevance of this forum and its long-overdue actualisation. Finally, the inclusion of a much-diminished, post-Brexit UK in such a long-range alliance is bound to raise a few eyebrows.

China has made no secret of its neurosis about the Quad as well as the naval exercise, “Malabar,” both of which, now, have a common membership, comprising the US, India, Australia and Japan. Beijing’s apprehensions arise from the suspicion that this concatenation could be a precursor to “containment” – the Cold War strategy which eventually brought the USSR to its knees.

While frequently heaping scorn on their attempts at synergy and coordination, China loses no opportunity to send intimidatory messages to the Quad nations. This has led to palpable trepidation amongst members of this grouping, who have remained over-cautious in their utterances and tended to “tip-toe” around the “dragon” in their midst. The Quad has neither created a charter nor invested itself with any substance, fearing that it would be dubbed an “Asian NATO.” China, on its part, has dismissed the Quad as a “headline-grabbing idea which will dissipate like sea-foam”.

So far, China has had its way in the geopolitical arena without hindrance from any quarter. In the South China Sea, having staked outrageous territorial claims, and contemptuously dismissed the adverse verdict of the UN Court of Arbitration, China has proceeded to create artificial islands, and to convert them into fortified air bases. Regular “freedom of navigation operations” by the US and allied navies have neither deterred, nor daunted China.

Even more belligerent has been China’s conduct along the Sino-Indian border, where it has used massive military deployments to stake claims

to large tracts of Indian territory, leading to a sanguinary conflict in mid-June 2020. India, having counter-mobilised, at considerable economic cost, has stood its ground. Given our limited options, this dangerous confrontation is likely to continue.

Against this backdrop, it is possible that creation of the AUKUS could well be an attempt to send a stronger message to China. However, China's description of this alliance as an "exclusionary bloc," should be food for thought for two members of the Quad/Malabar forums — India and Japan — who have been excluded from the new grouping.

While uncharitable comments about "Anglo-Saxon solidarity" must be ignored, there may be substance in the belief that the "Anglosphere nations" — which share common cultural and historical ties to the UK — do inspire more confidence in each other. Whether the Quad and AUKUS will reinforce each other, or remain mutually exclusive, will, no doubt, become clear in the forthcoming Quad summit.

An issue that should give cause for reflection in New Delhi, arises from Biden's promise to transfer advanced technology, including submarine nuclear-propulsion to Australia. It brings into stark relief India's failure to acquire any significant high technology from the US, in spite of bilateral ties, which have steadily grown in warmth and closeness over the past decade and a half.

Some major milestones in the Indo-US security relationship have been: Signing of the pathbreaking Indo-US Civil Nuclear Agreement, in 2008; launching of the Defence Technology and Trade Initiative in 2012; accord of the status of "Major Defence Partner" by the US Congress in 2016; grant of Tier 1 status to India, enabling export of high-technology items; and institution of "2+2 talks" in 2018. Signing of the fourth and last of the key "foundational agreements" in 2020, was supposed to have eliminated the final impediment to closer defence cooperation.

"Our strategic partnership with India, a fellow democracy... is reaching new heights," says a 2019 US State Department document. While the warming of the Indo-US relationship brings comfort to Indians, we must beware of hyperbole, obscuring reality, in the bilateral discourse. American offers of help "to make India a great power" and overzealous

declarations (at the apex level in November 2017) that that “two of the world’s great democracies should also have the world’s two greatest militaries,” must be taken with a generous pinch of salt.

China, it is said, owes its pole position to the advanced technology it was given, or it purloined from the US over a 30-year period. All that India has to show for its “strategic partnership,” is approximately \$22 billion worth of military hardware purchased from US companies — a distinctly retrograde step when we seek *atmanirbharta* and freedom from external reliance. We need all the technologies being offered to Australia, in addition to “know-how” and “know-why” of much else, including stealth fighters, jet engines, advanced radars and, of course, nuclear propulsion for submarines as well as aircraft-carriers.

For India to attain its full potential, it will need insurance against hegemony, and a breathing space to restore its economy to its earlier buoyant trajectory. This respite will enable it to catch up with technology and boost its military muscle. While preparing to fight its own battles, India will need to seek external balancing. If realpolitik demands, it must break old shibboleths and strike new partnerships — wherever there is convergence of interests.

GUÍA A LA VIRTUALIDAD

Una caja de herramientas para la nueva normalidad

Obtén el PDF gratuito
a través de nuestra página web
www.cries.org





Militares y gobernabilidad

Wolf Grabendorff (Editor) (2021). *Militares y Gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*

Friedrich Ebert Stiftung. 484 páginas

En un volumen que aspira a compendiar la situación de Latinoamérica en materia de relaciones civiles-militares y roles de las Fuerzas Armadas, diez y ocho ensayos de dispar nivel: un ensayo introductorio, doce ensayos nacionales y uno subregional (en el caso de Centroamérica), y cuatro ensayos trasversales sobre género y fuerzas armadas, militarización en América Latina, democracia y fuerzas armadas, y el rol de Estados Unidos en la región, procuran desentrañar cau-

sas, consecuencias y perspectivas de futuro respecto de la temática indicada.

Más que análisis teóricos en materia de relaciones civiles-militares, encontramos en el texto la exposición vívida de una realidad, en muchos aspectos, acuciante en dicha materia.

Existe un fondo o tema común a casi todos los capítulos, representado por la creciente expansión de los roles de las Fuerzas Armadas

en la casi totalidad de los Estados de la región, particularmente en materia de seguridad interior -en diversos casos bajo control militar- pero también en múltiples actividades civiles a título de cooperación con el desarrollo, así como el control militar de la actividad de inteligencia civil en la gran mayoría de los casos, y la dificultad o incapacidad para el ejercicio del control civil de las Fuerzas Armadas por falta de voluntad política, personal técnico civil y políticos con formación en el tema, en la mayor parte de los casos.

Entre los ensayos nacionales, destacamos el caso mexicano descrito por Raúl Benítez Manaut, quien refirió la progresiva militarización y paralelo deterioro de la situación de seguridad pública de México, incluyendo el incremento de la violencia a partir del año 2007, con el aumento de la participación militar en la lucha contra el narcotráfico y las violaciones a los derechos humanos, reconocidas por el articulista.

El ensayo es útil para comprender los orígenes y dinámicas de la militarización de la seguridad interior en México -extendida también a otras áreas del Estado- que con la Guardia Nacional ha alcanzado nuevos topes, sin

que disminuyan la violencia ni el delito.

Disentimos, no obstante, con el título “Militarización con apoyo popular”. Cabe dudar del “apoyo popular” a las desapariciones forzadas, ejecuciones judiciales y torturas resultantes del accionar militar en México (Open Society Foundation, 2016, WOLA, 2017, entre otros).

Orlando Pérez realizó, por su parte, un interesante análisis de los países centroamericanos que cuentan con Fuerzas Armadas -El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua- destacando los avances realizados por el primero tras los Acuerdos de Paz y el posterior y creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior; los progresos realizados en materia de relaciones civiles-militares por los gobiernos liberales en Honduras y el grave retroceso representado por el golpe de Estado de 2009; la persistencia de la influencia política y presencia en la seguridad interior de las Fuerzas Armadas guatemaltecas y el reciente deterioro final del laborioso y por tanto tiempo exitoso proceso de inserción del Ejército de Nicaragua como organismo del Estado en su conjunto.

Lilian Bovea proporcionó una completa pintura del caso dominicano, mostrando la hipertrofia de la estructura militar que sirve a múltiples funciones del Estado y en menor grado a la defensa.

Jorge Domínguez nos brindó un completo análisis del caso cubano, incluyendo el apogeo de las Fuerzas Armadas cubanas en la Guerra Fría, con su exitoso rechazo de la invasión de Bahía de Cochinos y sus brillantes victorias militares sobre sus pares sudafricanas y sobre la UNITA en Angola, hasta su difícil situación actual en materia de equipamiento, tras la desaparición del antiguo proveedor soviético, y su inserción dentro del Estado, integrando el gobierno en un rol no dominante, así como su participación en actividades productivas civiles.

Señalamos el muy interesante análisis que del caso colombiano realizó Alejo Vargas, destacando los orígenes históricos y peculiaridades de la actual estructura de defensa colombiana, del alineamiento con Estados Unidos, de la inexistencia de una clara distinción entre seguridad y defensa, del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, y la incidencia del prolongado conflicto interno que afecta al país, resuelto

parcialmente por los Acuerdos de Paz con las FARC, sin que la violencia desapareciera. Las incertidumbres de la reestructuración de las Fuerzas Armadas en el postconflicto son objeto también de examen.

Encontramos útil el análisis del caso chileno por parte de Marcos Robledo, académico y protagonista al frente de la estratégica Subsecretaría de Defensa (2014-2018).

Robledo describió la evolución de las prerrogativas militares y de la gravitación de las Fuerzas Armadas sobre la política de defensa anterior y posterior al golpe de Estado de 1973, los múltiples condicionamientos impuestos por el gobierno militar en los comienzos de la transición chilena y la laboriosa recuperación por parte de los sucesivos gobiernos democráticos de la Concertación de la capacidad de ejercer control civil, que culminó con las reformas constitucionales de 2005 y la sanción de la Ley N° 19.794 en materia de inteligencia, para culminar con la Ley N° 20.424, a través de la cual el Presidente de la Nación y particularmente el Ministerio de Defensa obtuvieron las bases legales para el ejercicio del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Son señalados, también, los reiterados casos de corrupción militar evidenciados con posterioridad, así como la sanción de la Ley N° 21.174, modificatoria del sistema de financiamiento del equipamiento militar.

Es descripto, asimismo, el involucramiento de las Fuerzas Armadas -dispuesto por el poder político- en la represión de los *estallidos sociales* de 2019 y del control del orden público y del cumplimiento de medidas ante el surgimiento de la COVID-19, destacándose la prudencia evidenciada en tales oportunidades por las referidas Fuerzas.

No encontramos, en este detallado análisis mención al Decreto Supremo N° 265/2019, a través del cual se autorizó la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar con relación al narcotráfico y crimen organizado transnacional, ampliado posteriormente por su similar N° 3 con relación al tráfico ilícito de migrantes; ni tampoco a su similar N° 249/2021, por el cual se autorizó el despliegue de las Fuerzas Armadas en la Araucanía para colaborar en la prevención del porte y tenencia ilícita de armas de fuego, y de actividades de delito organizado, narcotráfico y terrorismo (obje-

tado por la Contraloría General), como tampoco a la extensión del estado de emergencia para posibilitar el despliegue militar en la región; ni a la presentación y trámite por el Órgano Ejecutivo de un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, a fin de establecer el rol de estas en materia de protección de la infraestructura crítica cuando fuera indispensable para la seguridad nacional.

Las medidas referidas, combinadas con las ya señaladas, hacen inevitable concluir en un propósito gubernamental de involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, ciertamente novedoso en Chile tras el restablecimiento de la democracia.

Encontramos de interés el artículo de Jorge Battaglino sobre el caso argentino, particularmente a los sustantivos avances realizados por la sociedad en materia de relaciones civiles-militares. También reviste interés la descripción de la tentativa del gobierno conservador encabezado por Mauricio Macri a través del dictado del Decreto N° 683/2018 modificatorio del Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, pretendiendo por esa vía alterar

lo establecido en la propia ley reglamentaria y en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, contra toda noción de jerarquía normativa.

Cabe comparar con los similares decretos dictados por el presidente doctor Sebastián Piñera en Chile y con hechos relativos a Uruguay que habremos de referir, para advertir que gobiernos conservadores en Latinoamérica coinciden en cuanto a intentar militarizar la seguridad interior en países que no tenían tal tendencia.

Consideramos, respecto del artículo de Battaglini, que omite considerar el sólido acuerdo de los partidos políticos mayoritarios entre los ochenta y los noventa -entonces, Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical- que permitieron la sanción de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional, N° 24.059 de Seguridad Interior, N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y N° 25.520 de Inteligencia Nacional, que constituyeron y constituyen todavía la base normativa sobre la que se ha construido en Argentina el control civil de las Fuerzas Armadas.

En el capítulo de Claudio Alonso sobre Uruguay se detallan las dificultades de la transición

pactada en Uruguay, así como la construcción por parte de sucesivos gobiernos del Frente Amplio de avances en materia de control civil, que culminaron con la sanción de la Ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional, sustantivo aunque incompleto avance en la materia, y la Ley N° 19.696 sobre inteligencia, que creó por primera vez en Uruguay un organismo de inteligencia civil -bien que con muy limitadas facultades, acotamos por nuestra parte- y estableció controles legislativos y judiciales a la actividad de inteligencia. También la Ley N° 19.775, nueva Ley Orgánica Militar, que introdujo cambios moderados pero positivos para el control civil en la normativa preexistente.

El trabajo de Alonso detalla los retrocesos experimentados tras la asunción del gobierno de centro encabezado por Luis Lacalle Pou, en materia de control militar de organismos del Ministerio de Defensa y de las reformas a la Ley N° 19.775, en sentido opuesto al que presidiera su sanción, que permite corroborar la ya señalada tendencia que asocia a la asunción de gobiernos conservadores con retrocesos en materia de relaciones civiles-militares.

El artículo de Arturo Jorge Ramalho sobre Brasil intenta de-

mostrar que en dicho país, la relación entre civiles y militares se enmarca en un conjunto de ambigüedades que favorecen acuerdos tácitos.

Respecto del actual Gobierno brasileño encabezado por Jair Messias Bolsonaro, Ramalho, afirmó que constituye un gobierno formado por miembros de las Fuerzas Armadas sin ser un gobierno militar, con militares ocupando posiciones típicamente civiles, lo que a su juicio puede deteriorar la imagen positiva de los militares, al asociarlos con desaciertos y corrupción.

Señaló la persistencia de ambigüedades y de complejidades en la relación civiles-militares, además de una creciente polarización política, todo lo cual puede afectar la gobernabilidad.

En realidad, poco aporta el artículo para explicar la paciente tarea militar de construcción de poder, que partiendo de una transición condicionada con una misión constitucional militar amplia, que incluía influencia en la seguridad interior a través de la consideración de las policías militares estatales como fuerzas auxiliares y reserva del Ejército, con disciplina y armamento supervisados por aquel, los llevó a controlar a través de

un órgano militar la actividad de inteligencia tanto militar como civil y el asesoramiento directo del Presidente en materia de defensa, a asignar al Estado Mayor Conjunto la formulación de la política de defensa en el Ministerio de Defensa, a designar militares al frente de dicho ministerio, y a contar con buen número de ministros y más de seis mil cargos importantes en la administración pública federal a cargo de uniformados.

Mariel Lucero aporta un interesante examen de la evolución de las políticas de género en materia de Defensa, incluyendo el impacto de la COVID-19.

Por su parte, Rut Diamint destaca una muy compartible preocupación acerca de la creciente militarización de Latinoamérica y a los consiguientes riesgos para la democracia, especialmente a la militarización de la seguridad pública.

Augusto Varas realizó un análisis con fundamentación teórica procurando establecer modelos conceptuales de Estados de la región en materia de legitimidad del Estado, roles asignados a las instituciones castrenses y políticas gubernamentales de defensa y de las Fuerzas Armadas.

Incluyó llamativos errores respecto de Argentina -la inexistente “Ley de Defensa de 1983”, la Ley de Defensa de 1988 promulgada en 2006” -confundiendo, evidentemente, reglamentación con promulgación, lo que lo lleva a desconocer la notable influencia desarrollada por dicha ley en sus primeros dieciocho años de vigencia, hasta su tardía reglamentación-. Creemos, además, que considerar a la Ley de Seguridad Interior como fuente de reintroducción de las Fuerzas Armadas en la materia, es simplemente desconocer la cuestión. Tampoco existió la “Ley de Seguridad Interior de Macri”. En el propio Chile, sostener que “El proyecto [del Presidente Piñera] que crea un Sistema de Inteligencia del Estado incluye a las FFAA. como parte del mismo”, implica desconocer que la vigente Ley N° 19.974 también las incluía (como era obvio). Ninguna mención se hace de la trascendente Ley N.º 20.424. En suma, llamativa falta de precisión en aspectos importantes que, a nuestro criterio, lleva a conclusiones erróneas en el caso argentino, pudiéndose compartir los restantes.

La tesis del artículo de Adam Isaacson relativa a demostrar la disminución del impacto de las políticas, las palabras y las ac-

ciones del Gobierno de Estados Unidos durante la década de 2010, colisiona con la realidad del notable activismo realizado en dicha década por de ese país en la región, particularmente en el segundo mandato de Barack Obama y especialmente en el mandato de Donald J. Trump. Disminuyó la ayuda, pero no, por cierto, la acción política en la región.

Con respecto a la promoción del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna en los países de la región, probablemente la política más antigua del Departamento de Defensa respecto de Latinoamérica, inspirada por Robert McNamara (McNamara, 1968). Los interesantes y detallados aportes de Isaacson -en los cuales la organización que integra habrá seguramente influido positivamente- tropiezan con una realidad perceptible simplemente abriendo la página web del Southern Command: ...U.S. *Southern Command will increase cooperation and information sharing with allies and partners to understand and counter threats from transnational criminal organizations, violent extremist organizations, and malign regional and external state actors* (Southern Command, 2021).

En suma, estamos ante una obra de interés para todas aquellas personas vinculadas a las cuestiones de seguridad y defensa en Latinoamérica, que justifica plenamente su adquisición.

José Manuel Ugarte

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

McNamara, R. (1968). *A essência da segurança*, Ibrasa, 1968, pp. 44-45.

Open Society Foundation (2016). *Undeniable Atrocities*. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf>

Southcommand (U.S. Armed Forces) (2021). <https://www.southcom.mil/Lines-of-Effort/>

Washington Office on Latin America, Ximena Suárez-Enriquez, *Overlooking Justice. Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity*, November 2017, pág. 8.



Un envite necesario: repensar la geopolítica desde América del Sur

da Silva Guevara, G. (editora) (2020). *Geopolítica Latinoamericana: mirando al mundo desde el Sur*. Universidad Externado de Colombia. 226 pp.

Geopolítica latinoamericana: mirando al mundo desde el Sur es un trabajo muy recomendable. Aunque esta obra colectiva, coordinada por la investigadora Gisela da Silva Guevara, fue pergeñada antes de la pandemia, después de la misma, mantiene intacto su sentido. De hecho, en el fondo de la propuesta late una necesidad libre de coyunturas: desarrollar una forma de hacer geopolítica que ajuste enfoques, métodos y herramientas en aras de interpretar, con rigor, un mundo en

transformación. Hacerlo desde América Latina le proporciona un evidente valor añadido y que el trabajo haya sido organizado por una mujer -en un universo tan masculino como el de la geopolítica- hace la propuesta aún más atractiva.

La cuestión de fondo no solo radica en que los fundamentos del orden mundial se estén erosionando y en que, con la COVID-19 y el cambio climático, dicha deriva se esté acelerando y viéndose

sometida, incluso, a inquietantes desequilibrios sistémicos. Lo que aquí también se ventila es una cuestión epistemológica de fondo que, aunque no sea explícitamente planteada por ninguno de los cuatro autores que, junto a la coordinadora, participan en el libro (Fernando Villamizar Lemus; María del Pilar Ostos Cetina; Rogelio P. Sánchez Levis y Bernardo Salgado Rodrigues) es perceptible en la trama: parece tratarse de comenzar a buscar salidas analíticas concretas a un intrincado laberinto intelectual pues, con el instrumental heredado, no basta.

La introducción del libro abre el juego e identifica, con precisión, el problema central: el mundo, ni siquiera en el contexto de una China en ascenso, puede seguir siendo explicado a partir de la bipolaridad. Dicha evolución evidencia aún más, según da Silva Guevara, la necesidad de descoser la realidad desde nuestro Sur Global. Hay, empero, un “elefante en la habitación”: la tradición de pensamiento geopolítico latinoamericano, por sí sola, carece de tracción epistemológica. Pero tampoco puede ser ignorada, pues incorpora elementos que deben ser agregados a la ecuación. Solución sugerida: apoyarse en tradiciones de pensamiento que, como la de-

colonial, también problematizan a América Latina en el mundo.

O en la *Geopolítica Crítica*, otra escuela de pensamiento que a pesar de haber renovado, con rigor, el pensamiento geopolítico internacional durante los últimos treinta años, sigue siendo poco conocida en América Latina. Los aportes que, sin embargo, dicha corriente puede proporcionar resultan invaluable, sobre todo en términos de perspectivas, métodos y estrategias y, en menor medida, de temáticas. La reinterpretación de (nuestro) mundo desde nuestra realidad pasa por tres cuestiones esenciales que, de todos modos, precisan de unos cimientos epistemológicos que garanticen solidez y permitan (y esta es una de las apuestas más interesantes del libro) la apertura de un debate geopolítico adaptado a nuestros tiempos.

Se trata de indagar, desde la perspectiva de los autores, la dimensión territorial del poder en América Latina, más allá de los Estados (superando, por ende, el Estadocentrismo típico, no solo de la Geopolítica Clásica, sino de las Relaciones Internacionales); además, de comprender cómo se piensa nuestra región a sí misma, como bloque, en un mundo complejo y cambiante y, por último, de repensar las relaciones

Norte/Sur, con el trasfondo de la dependencia y de representaciones simbólicas tradicionalmente poco exploradas. Un cuadro sugerente e innovador en el que, de todos modos, queda algo diluida una cuestión sensible, la sostenibilidad ambiental, que en todo caso se colará varias veces en el desarrollo posterior.

Primera ocasión: en el primer capítulo, la temática ambiental, aparece de refilón. Se trata, no en vano, de un ensayo dedicado a la Antártida, un continente desconcertante para la Geopolítica Clásica pues carece, más que de fronteras, de soberanía y, desde luego, de población. Villamizar Lemus, su autor, parte de un requiebro que sortea las obsesiones expansionistas y depredadoras clásicas centrándose en un elemento habitualmente ignorado: la producción de conocimiento -que está en la matriz del *statu quo* del “Continente Blanco”- y que puede ser clave para una cooperación internacional que tiene valor reivindicada desde América Latina, en plena crisis climática y con la revisión del Tratado Antártico en ciernes.

De ahí, el libro, viaja a otro agujero negro de la geopolítica latinoamericana que evidencia, como ninguno, lo caduco de las perspectivas maniqueas: Cen-

troamérica. María Pilar Ostos Cetina traza un retrato poco convencional del área en cuestión en el que, el concepto de “hibridad” -trabajado prolíficamente por autores decoloniales como Homi Bhabha, Gayatri Spivak o Paul Gilroy- ejerce de catalizador de una “re-visión” de ese espacio estratégico que solo tiene sentido si los parámetros etnocéntricos, con los que ha sido tradicionalmente enfocado, son deconstruidos. Se trata de identificar actores reales -formales e informales; locales y foráneos- para así despejar aparentes y eternas “incógnitas” como la de la violencia.

Siguiente estación, otro controvertido lugar de nuestra región al que, la Geopolítica Clásica, sigue mirando con lentes demasiado bipolares y por consiguiente, con sesgo: Cuba. El autor de dicho capítulo, Rogelio P. Sánchez Levis, se esfuerza por utilizar el instrumental analítico de la Geopolítica Crítica para abordar el desgaste político, la conflictividad social e incluso la que el autor plantea como posible “implosión del proceso revolucionario” para intentar mirar hacia la Isla en clave estratégica, sin duda, aunque con intenciones más analíticas que militantes. Lo que de eso debiera deducirse es una Cuba geopolíticamente

“desnuda” que por población, extensión y localización, es y será el punto neurálgico de una región clave como el Caribe.

En última instancia y para concluir los replanteamientos teóricos que el libro sugiere mediante la “re-visión” práctica de *hotspots* específicos (que, en realidad, son desafíos epistemológicos) la propia Gisela da Silva Guevara se encarga de analizar el caso de Brasil, un país/continente en el que, a mediados del siglo XX y como consecuencia de decisiones conscientes, la “hibridad” asumió rasgos estructurales. Según la autora, actualmente, con más de sesenta años de perspectiva, es posible identificar las contradicciones, ambigüedades, riesgos y posibilidades de unos zigzagueos diplomáticos estructurales que han hecho vacilar al país que articula América del Sur, lastrando sus enormes posibilidades de proyección estratégica.

Al final, todo desemboca en el capítulo que, Bernardo Salgado Rodrigues, le dedica a una cuestión transversal que, en los últimos años, se ha ganado un lugar central en los debates geopolíticos sobre América Latina: la relación entre recursos naturales y relaciones de poder. Esta última, en una realidad dependiente

como la latinoamericana, es básica para comprender (y más, en un momento de cambio en el patrón productivo global) la evolución territorial de intereses, conflictos y amenazas, casi en cualquier país o área. Es tiempo, no en vano, de crisis climáticas pero, también, de integraciones competitivas a grandes cadenas globales de valor que desdibujan referentes condicionando, con ello, a los análisis formales.

Parece lógico que hubiera sido concluir que, precisamente por todo lo anterior, son necesarias nuevas herramientas de análisis. El libro carece de una conclusión formal: dicha ausencia puede ser interpretada como una invitación a emprender un debate abierto. Son muchos, en efecto, los textos evocados e interconectados en el trabajo y otros tantos, los casos concretos a los que intenta proporcionárseles un enfoque innovador. Todo ello, debiera bastar para incitar una discusión en el ámbito latinoamericano sobre los términos y alcance del elemento “crítico” aplicado a la Geopolítica, como la que arrancó a finales del siglo XX en el ámbito anglosajón. Ese, en todo caso, parece ser el envite...

Juan Agulló



Unidos y no alineados: aspiraciones y límites

Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (Compiladores) (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. 384 páginas

La famosa frase de que una persona no puede bañarse dos veces en el mismo río se atribuye a Heráclito. Esto sucede también en las relaciones internacionales, puesto que ni el río —el contexto internacional— ni la persona —en este caso, los Estados y demás actores del sistema internacional— son los mismos. El sistema mundial comparte, como el río de Heráclito, el destino del agua fluente. ¿Cómo leemos el contexto internacional de hoy? ¿Estamos en una Segunda Guerra Fría o es

un tablero bien diferente? ¿Cuáles son las diferentes capas de la disputa entre Estados Unidos y China? ¿Cuál es el margen de agencia de los países de América Latina en este escenario?

El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo, compilado por Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, es una obra colectiva de veintisiete destacadas plumas latinoamericanas con heterogeneidad de perspectivas que

reflexiona sobre el orden internacional emergente, la disputa entre Estados Unidos y China y el papel de América Latina. Partiendo del diagnóstico de que hoy la región ha perdido densidad y peso diplomático en el escenario mundial al tiempo que se incrementan los niveles de pugnacidad entre los hegemones, la doctrina que se propone para salir de la incertidumbre global y posicionarse frente a la transición hegemónica es un No Alineamiento Activo (NAA), un espacio intermedio entre los extremos de la pasividad en la arena internacional y el alineamiento a Washington o a Beijing. Inspirada en la tradición de la cooperación Sur-Sur, la Conferencia de Bandung y el Movimiento de No Alineados (MNOAL), la propuesta normativa presentada en el libro abreva por no alinearse a ningún hegemón y por una activa agencia regional.

¿Es posible alcanzar un ideal de combinación de cooperación y autoprotección en las relaciones de América Latina con Estados Unidos y China? El libro de Fortín, Heine y Ominami ofrece perspectivas variadas sobre las diferentes capas de ese posible relacionamiento. Las indagaciones sobre el no alineamiento, la equidistancia —tal el concepto

que usa Juan Tokatlian— o la “cobertura” encuentran una abundante literatura en las relaciones internacionales. La pregunta sobre cómo las potencias medianas o pequeñas lidian de manera simultánea con dos grandes potencias, es abordada en numerosos trabajos, en particular por la academia de países del Sudeste Asiático como Indonesia, Malasia o Singapur. Cheng-Chwee Kuik sostiene que lo que se llama “cobertura” (*hedging* en inglés) es el acto de protegerse a sí mismo de perder o fallar mediante una acción de contrapeso; o sea, se trata asegurar una apuesta colocada en un lado, tomando las probabilidades en el otro lado, de modo que una cierta ganancia esté asegurada. Como en el juego del Pacman, conociendo los patrones relativos a velocidades, espacios, tiempos y comportamientos de los fantasmas (las potencias), debemos ser capaces de diseñar estrategias que nos permitan “comer la mayor cantidad de cocos posibles” (los objetivos). El arte de masticar (*pack* en inglés) sin ser masticado.

¿Estamos en una nueva Guerra Fría? El capítulo de Heine, en este libro, plantea que la disputa entre Estados Unidos y China es comparable a la Guerra Fría en

la medida en que “los crecientes ataques de potencias occidentales a China por temas internos, y los llamados a boicots de empresas y productos chinos asociados con ellas, toman un carácter cada vez más ideológico, como lo hacen las constantes referencias al accionar del ‘Partido Comunista Chino’, más que al Gobierno chino o a China lisa y llana”. La Guerra Fría se infla desde una cruzada cuasi-medieval. Por otro lado, un número de autores de este volumen como Tokatlian, Actis, Creus, Serbin, Savio, Taiana o Amorim no comparten esta perspectiva. Sostienen que los fundamentos para descartar hoy una Guerra Fría son de base empírica. Las capas económicas, financieras, comerciales, tecnológicas y migratorias entre Washington y Pekín están imbricadas. Señala Tokatlian que Washington y Moscú intercambiaron sólo 4.500 millones de dólares en 1979, el mejor año. Hoy, el comercio Estados Unidos-China es de 630.000 millones, las inversiones acumuladas entre 1990-2019 de China en Estados Unidos llegaron a US\$ 150 mil millones de dólares y las de Estados Unidos en China, para el mismo período, sumaron US\$ 284 mil millones. Guerra Fría o no, el libro reconoce que estamos iniciando un período

complejo que abre una delicada combinación de interdependencia decreciente y pugnacidad en aumento entre las grandes potencias.

No obstante, más allá del acento en la disputa, el libro asume que el mundo es mucho más que dos. Señala Serbin, en su capítulo, que ni Estados Unidos ni China —pese a su preponderante peso económico, a sus prioridades geoestratégicas y a su proyección diplomática— son los únicos actores que inciden sobre el futuro de la región. Ninguno aglutina bloques unificados que alineen, de manera binaria, a otros actores del sistema internacional. En ese sentido, las diversas perspectivas expuestas en este libro reflexionan sobre un sistema internacional en transformación sin llegar a un consenso acerca de qué estructura internacional es la que rige. Algunos sugieren que estamos en un mundo multiplex (Tussie, siguiendo a Acharya); un “cine multi-salas” (Heine); “un mundo sin hegemon, cultural y políticamente diverso, aunque económicamente conectado, cuyos desafíos de seguridad son crecientemente transnacionales” (Roncagliolo y Campodónico); un “bipolarismo entrópico” en que “al cada vez más desordenado y caótico proceso de ‘difusión

del poder', simultáneamente se le adiciona un proceso de 'transición del poder' (Actis y Creus); otros que enfrentamos una bipolaridad-multipolaridad (Armijo) o "mundo posoccidental" (Stuenkel) en ciernes. Con todo, parece haber coincidencia en que vivimos en un mundo que transiciona hacia horizontes desconocidos.

Además de reflexionar sobre la variable sistémica, los autores del libro ofrecen variadas perspectivas sobre el estado actual de la región, sin dudar en señalar la pérdida de relevancia sistémica. Aquí mismo se preguntan los autores —y nos preguntamos los lectores— sobre las verdaderas limitaciones de llevar a la práctica una doctrina de NAA en el actual contexto. Podríamos sintetizar que el libro recoge tres obstáculos que bien podrían sumarse a otros: divergencia, desagregación y proximidad. En primer lugar, para que Latinoamérica pueda figurar o pesar en el ámbito mundial tendría que hacerlo apoyando unida a ciertas causas que hoy parecieran difíciles de abrazar para muchos gobernantes o que incluso podrían resultar para alguno de ellos un anatema. En segundo lugar, la división geopolítica y geoeconómica de América Latina en dos partes

distintas determina una relación diferente con Estados Unidos y con China. Por un lado, existe el "patio trasero" o lo que se llama la Cuenca del Caribe: México, Centroamérica, las islas del Caribe, Colombia y Venezuela. Por otro, está el "parque del patio" que podrían ser Brasil, Argentina, Chile, Perú y Ecuador, donde han fluido las inversiones chinas hacia objetivos de infraestructura para acelerar o volver más eficiente la entrega de los *commodities*. En una y otra subregión, la presencia de Estados Unidos y China no es la misma y, por lo tanto, cambian los márgenes de maniobra con uno y otro. En tercer lugar, según autores más críticos del concepto de NAA, hay una dificultad de ser simétricos o equidistantes en el acercamiento o alejamiento y una crítica de ambas superpotencias sea por la proximidad geográfica o sea por los principios. Por ejemplo, los hay más cercanos a China en la defensa del multilateralismo, pero más distantes en asuntos relativos a derechos humanos.

En suma, este volumen de ensayos exploratorios combina minuciosos análisis tanto del mundo político como del académico. Como se señala a lo largo del libro, la propuesta del NAA surge en un momento histórico

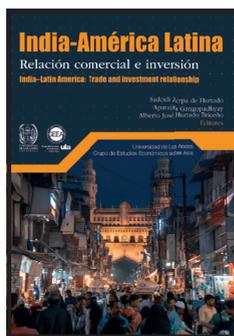
signado, de un lado, por cambios profundos en la estructura del sistema internacional a los que se suma la pandemia, y del otro, por una crisis económica de arrastre en la región. Habrá que observar si este enfoque normativo logra finalmente apropiarse en un contexto donde proliferan políticas exteriores cada vez más aquiescentes y en ámbitos domésticos con serios desafíos políticos, económicos y sociales. Por lo pronto, este intento de dejar de lado las anteojeas de la aquiescencia y pensar colectivamente parece ser un punto de partida nada despreciable.

Bernabé Malacalza



India-América Latina: Relación comercial e inversión

Sadcidi Zerpa de Hurtado Aparajita
 Gangopadhyay Alberto José Hurtado Briceño
 Editores. Grupo de Estudios Económicos sobre Asia Universidad de Los Andes. 427 pp.



Abordar la relación comercial y de inversión de India con América Latina implica analizar la estrategia de internacionalización india respecto a la región latinoamericana desde diversas perspectivas de análisis comparado, incluyendo la economía internacional, la política comercial y las relaciones internacionales. De esta manera, se reconoce la nueva realidad económica, que ha surgido luego del acercamiento comercial, cultural, de inversión y de cooperación de India hacia Latinoamérica. Este libro tiene por objetivo analizar la relación comercial y de inversión entre India y América Latina. Al respecto, en trece capítulos se analizan las relaciones actuales, se reconocen los vínculos sostenibles, y se presentan las nuevas oportunidades de cooperación entre el país asiático y la región latinoamericana.

Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana

Martha Ardila y Édgar Vieira Posada (Eds.)
Fondo Editorial – Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. 370 pp.



Podemos diferenciar diversas Américas Latinas con vulnerabilidades, sensibilidades y desarrollos muy variados. En ellas, el Estado y otros actores no gubernamentales interactúan dependiendo de la apertura del régimen político, así como de las élites económicas y políticas. Países como Estados Unidos, que han ejercido una hegemonía unipolar en la región, atraviesan un debilitamiento y comienzan a ser reemplazados por otros como China o la Unión Europea. Los liderazgos, tanto externos como los de la propia re-gión, empiezan a ser cuestionados; y nuevos candidatos quieren entrar en la contienda, como Venezuela y Colombia, aunque tienden a estar aislados del escenario regional e internacional. Durante los últimos dos años se han llevado a cabo elecciones presidenciales, regionales y locales, las cuales también alteran, directa o indirectamente, los procesos de integración. La Ola Rosa fue reemplazada por gobiernos de corte neoliberal e incluso se habla de una “derechización” de América Latina. Este cambio marca nuevas tendencias integracionistas y fragmentadoras, y el dilema de si se privilegia lo multilateral o lo bilateral. Además, el papel del Estado soberano y de su misma autonomía, es cuestionado; surgen nuevos actores que desarrollan su propia política exterior, muchas veces sin tener en cuenta las estructuras estatales. Esta diplomacia paralela incide en organismos regionales y puede ser tal su poder, que desarrollan acciones internacionales. En esta compilación (hecha por el Grupo de Reflexión sobre Integración de América Latina) analizamos aspectos generales que apuntan a una gobernanza, vinculados con temas como democracia, medio ambiente, cooperación y educación, entre otros, señalando múltiples crisis a nivel global y del orden liberal internacional, que se reflejan en la encrucijada integracionista que atraviesa la región. Se analizan también estudios de caso en Colombia, Brasil y Venezuela.

Emergentes asiáticos en América Latina. El sudeste de Asia, China e India

*Rubiolo, M. Florencia; Baroni, Paola A.
(comps.). Editorial Brujas. 208 pp.*



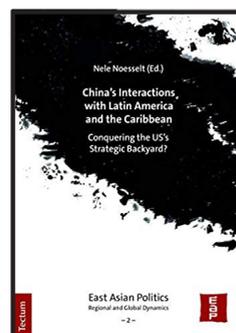
El contexto internacional contemporáneo ha sido testigo de un florecimiento sin precedentes de los procesos de integración regional y del fortalecimiento de los lazos de interdependencia. La velocidad y eficacia de los procesos económicos y financieros ha llevado a la vinculación de regiones distantes geográfica y culturalmente. Fue en este escenario, particularmente en la última década del siglo XX y el siglo XXI que las economías asiáticas comenzaron a tener una creciente presencia en América Latina.

La naturaleza de esta compilación, interdisciplinaria e intercultural, con tratamiento de problemas desde una mirada bilateral, multilateral e interregional, tiene como finalidad contribuir a la comprensión de las relaciones entre ambas regiones. El énfasis, como se desprende del índice, lo hemos puesto en el Sudeste de Asia y en las dimensiones económico-comercial y político-diplomática. Sin embargo, todos los capítulos integran en sus análisis la influencia del contexto asiático y de las potencias regionales, incluyendo a China y a India en la mayor parte de los artículos.

En suma, el objetivo de este libro ha sido sistematizar esfuerzos académicos en torno a la comprensión de la emergencia del Sudeste de Asia, China e India en el escenario Latinoamericano y contribuir a la toma de decisiones en los ámbitos público y privado en América del Sur.

China's Interactions with Latin America and the Caribbean: Conquering the US's Strategic Backyard? (East Asian Politics: Regional and Global Dynamics)

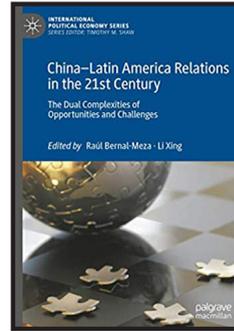
Nele Noesselt. Tectum Verlag. 320 pp.



In 2020, during his state visit to Latin America and the Caribbean, US secretary of state Mike Pompeo underlined the importance of keeping the People's Republic of China out of the LAC region, which is (still) regarded as the US's "strategic backyard." Earlier already, US politicians had stressed the need for close cooperation between the US and the Organization of American States in countering the rise of autocratic regimes (and the expansion of Beijing's sphere of influence) in Latin America. The essays compiled on this volume examine the PRC's role on the ground in Latin America and the Caribbean by assessing the regional level as well as select bilateral relationships. With contributions by Mateo Arbeiter, Pamela Arostica Fernandez, Bruna Bosi Moreira, Benjamin Creutzfeldt, Jefferson dos Santos Estevo, Evan Ellis, Victor Jeifets, Victor M. Mijares, Haibin Niu, Nele Noesselt, Detlef Nolte, Ana Soliz de Stange, Lais Forti Thomaz and Eduardo Velosa.

China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges (International Political Economy Series)

*Raúl Bernal-Meza y Li Xing (Eds.)
Palgrave Macmillan. 289 pp.*



This book conceptualizes the economic relations between China and Latin America in different national cases from the perspectives of international political economy–based structuralism theory, the core-periphery model and the world system theory. It contributes to the interpretation of the consequences of the interaction between China’s successful modernization and Latin America’s failed development model.

Building development for a new era China’s Infrastructure Projects in Latin America and The Caribbean

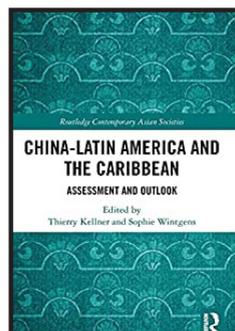
Enrique Dussel Peters, Ariel C. Armony y Shoujun Cui. Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, and Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. 226 pp.



This book is the result of a truly global partnership between three institutions: the University of Pittsburgh, the Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), and the Renmin University of China. It contributes a detailed analysis of China’s infrastructure projects in Latin America and the Caribbean (LAC). These projects are the latest and most ambitious phase in the increasingly complex relationship between LAC and China.

China-Latin America and the Caribbean: Assessment and Outlook

Thierry Kellner y Sophie Wintgens (Eds.) Routledge. 238 pp.



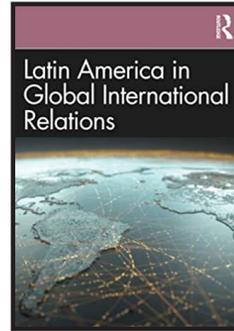
This book assesses the political, economic and geopolitical dynamics that China's presence has initiated throughout Latin America and the Caribbean between 2008 and 2020.

Written by experts across three continents, contributions to this edited volume explore the bilateral relations that China has developed with almost all Latin American and Caribbean countries, charting both the benefits they have brought and the problems that these relations have created for local actors. The book analyses the emergence of new forms of “dependence”, considers issues such as the existence of a deindustrialization phenomenon throughout Latin America and ultimately questions whether China and the United States are engaged in a zero-sum game in the region. It also investigates challenges that the densification of the web of China's relations and exchanges with Latin America and the Caribbean countries pose; not only to the United States and European countries, as traditional partners of these states, but also to Latin American regionalism.

Including an extensive set of case studies and local, regional and global-level analysis, China-Latin America and the Caribbean provides an empirically rich resource for students and scholars of Chinese foreign and economic policy, Latin America, the Caribbean and wider geopolitics.

Latin America in Global International Relations

Amitav Acharya, Melisa Deciancio y Diana Tussie (Eds.) Routledge. 282 pp.



Using decades of their own insight into teaching undergraduate International Relations (IR) courses, leading experts offer an introduction to IR thinking throughout history in Latin America, unfolding ideas, voices, concepts and approaches from the region that can contribute to the broader Global IR discussion.

The book highlights and discuss the growing possibility of a Latin American agency, defined broadly to include both material and ideational elements, in regional and international relations, covering areas where Latin America's contributions are especially visible and relevant, such as regionalism, international law, security management, and Latin America's relations with the outside world. This is not about exclusively "Latin American solutions to Latin American problems", but rather about contributions in which Latin Americans define the terms for understanding the issues and set the terms for the nature and scope of outside involvement.

Written with verve and clarity, *Latin America in Global International Relations* exposes readers to the relevance of redefining and broadening IR theory. It will serve as a guide for instructors in structuring their courses and in identifying the place of Latin America in the discipline.

Dilemas del Trabajo y las políticas laborales: entre Neoliberalismos y Buen Vivir en América Latina en el Siglo XXI

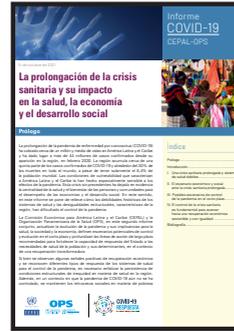
Paula Vidal Molina, (Coord). Ariadna Ediciones. 414 pp.



En estos tiempos contradictorios, este libro colectivo es imprescindible porque reúne una serie de autoras y autores de diversos países –Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, España, México- que analizan y reflexionan acerca de los procesos socioeconómicos y políticos desarrollados en Nuestra América en las últimas décadas. El hilo común de la perspectiva en la crítica de la economía política, cuestión fundamental a la hora de pensar la sociedad actual y realizar la crítica radical a la sociedad capitalista, teniendo en consideración las realidades concretas de algunos de los países de América Latina.

Informe COVID - CEPAL/OPS

CEPAL 39pp.



La prolongación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha cobrado cerca de un millón y medio de vidas en América Latina y el Caribe y ha dado lugar a más de cuarenta y cuatro millones de casos confirmados desde su aparición en la región, en febrero 2020. La región acumula cerca de una quinta parte de los casos confirmados de COVID-19 y alrededor del 30 % de las muertes en todo el mundo, a pesar de tener solamente el 8,4 % de la población mundial. Las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan a América Latina y el Caribe la han hecho especialmente sensible a los efectos de la pandemia. Esta crisis sin precedentes ha dejado en evidencia la centralidad de la salud y el bienestar de las personas y comunidades para el desempeño de las economías y el desarrollo social. En este sentido, en este informe se pone de relieve cómo las debilidades históricas de los sistemas de salud y las desigualdades estructurales, características de la región, han dificultado el control de la pandemia

Ciencia Política en perspectiva de género

Karina Monika Gilas y Luz Maria Cruz Parceró
(coord.) *Universidad Nacional Autónoma de México*. 392 pp.



El género, al igual que la raza, la clase social, las preferencias sexuales, la discapacidad y la religión, son algunas de las categorías que influyen en el desarrollo de las personas y sus relaciones con los demás integrantes de la sociedad. Sin embargo, el género ocupa un lugar especial entre las demás categorías diferenciadoras, al ser la única distinción entre las personas que se presenta en todas las sociedades. La división entre hombres y mujeres no sólo es universal, está presente en todas las culturas; está presente durante toda la vida de las personas, se emplea de manera automática y es difícil de suprimir en adultos. Todo ello confiere al género un lugar especial en la determinación del comportamiento de los individuos y de las relaciones y jerarquías sociales (Schutts, 2013).

La academia no ha sido lejana a este fenómeno de desigualdad y discriminación. La Ciencia Política es una disciplina en la que persiste un importante sesgo de género. Sus aportaciones tradicionales fueron construidas a partir de la visión del género masculino, que dominaba las relaciones sociales y políticas. Las definiciones y aportes que ha construido se centraban en la existencia de un ciudadano-votante con rasgos masculinos. La Ciencia Política, centrada en estudiar al poder y a los poderosos (Lasswell, 1936), ignoraba a quienes no participaban en el ejercicio del poder: las mujeres

Manual de Relaciones Internacionales

Mariana Colotta, Patricio Degiorgis, Julio Lascano y Vedia y Ángeles Rodríguez (compiladores). Editorial Teseo. 536 pp.



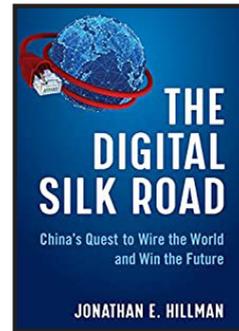
Este manual tiene el propósito de convertirse en una herramienta didáctica que propicie la construcción de saberes y el desarrollo de competencias por parte de los estudiantes de grado y posgrado de Relaciones Internacionales y disciplinas afines. Las Universidades de Belgrano, Austral y del Salvador se involucran y hermanan en una misma propuesta: una publicación que busca potenciar elementos claves en la escritura académica nacional, y generar esquemas de cooperación para mejorar la investigación y la formación curricular a nivel internacional.

Este espíritu es el que ha llevado a los directores de carrera de las tres universidades que participan a convocar a sus mejores docentes, profesionales e investigadores, especializados en las distintas áreas temáticas que conforman el manual. Con esta publicación se procura llegar a quienes se interesan en la realidad, la historia y las principales teorías y sucesos contemporáneos de la realidad global. También a estudiantes y alumnos de diversos grados, que a través de este libro podrán reflexionar sobre el camino para convertirse en pensadores, analistas o futuros profesionales de la política internacional. Ciudadanos con espíritu crítico, capaces de desarrollar opiniones personales, interactuar en contextos plurales, planteando objetivos, seleccionando fuentes de información y actualizándose de manera continua.

Para ello se necesitan pilares sólidos, herramientas teóricas, conceptuales e históricas de la disciplina y a la vez una mirada fresca y actualizada de las relaciones internacionales que no desdibuje su especificidad, complejidad y dinamismo. Un rasgo no menor de las relaciones internacionales insertas en las ciencias sociales es el de abarcar la comprensión de un mundo dinámico y en constante cambio, que nos obliga a una revisión permanente de cuestiones teóricas, epistemológicas, conceptuales y metodológicas. Este espíritu es el que acompaña a este nuevo manual en relaciones internacionales, fruto del trabajo colectivo, serio, comprometido y académico.

The Digital Silk Road: China's Quest to Wire the World and Win the Future

Jonathan E. Hillman. Harper Business. 368 pp.



From the ocean floor to outer space, China's Digital Silk Road aims to wire the world and rewrite the global order. Taking readers on a journey inside China's surveillance state, rural America, and Africa's megacities, Jonathan Hillman reveals what China's expanding digital footprint looks like on the ground and explores the economic and strategic consequences of a future in which all routers lead to Beijing.

If China becomes the world's chief network operator, it could reap a commercial and strategic windfall, including many advantages currently enjoyed by the United States.

It could reshape global flows of data, finance, and communications to reflect its interests. It could possess an unrivaled understanding of market movements, the deliberations of foreign competitors, and the lives of countless individuals enmeshed in its networks.

However, China's digital dominance is not yet assured. Beijing remains vulnerable in several key dimensions, the United States and its allies have an opportunity to offer better alternatives, and the rest of the world has a voice. But winning the battle for tomorrow's networks will require the United States to innovate and take greater risks in emerging markets. Networks create large winners, and this is a contest America cannot afford to lose.

La muerte es una maestra que vino de La Habana

Leonor Peña. Ediciones Frontera Viva. 99 pp.



En este libro, el primero de Ediciones Frontera Viva, se reúnen once testimonios de la tragedia vivida por emigrantes forzosos y exiliados políticos venezolanos en el proceso de cruzar la frontera hacia Colombia a la búsqueda de mejores condiciones de vida o simplemente huyendo de las amenazas, de cárcel, tortura o muerte, que se han hecho práctica común del régimen de facto que gobierna a Venezuela

Un mundo made in China - La larga marcha hacia la creación de un nuevo orden global

Gustavo A. Girado. Capital Intelectual. 248 pp.



El mundo que se configuró luego de la Segunda Guerra Mundial adquirió la forma de los vencedores. China, sumida en ese entonces en un largo conflicto armado, no fue parte de esa definición: sus valores y sus intereses, como los de la mayoría de los Estados asiáticos, no fueron tenidos en cuenta. El país, que supo ser un imperio, transitaba un «siglo de humillación».

Pero las cosas cambiaron, y China cree que ha llegado el momento de volver a ocupar el lugar que nunca debió haber dejado. Para conseguirlo, sabe que no puede seguir dependiendo de Occidente, de sus deseos y demandas, pues tiene su propio sueño que alcanzar.

China despliega una serie de políticas de alcance global condensadas en la Nueva Ruta de la Seda, el fabuloso proyecto de infraestructura que hoy abarca más de 70 países. Y acelera el salto tecnológico a través del desarrollo científico y el 5G. Al hacerlo, va modelando un mundo a su imagen y semejanza, un mundo Made in China. Esto la hace más interdependiente, la conecta más y más con el resto del planeta, a la vez que limita los intentos de Estados Unidos por detenerla. Su ascenso es imparable.

El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo

Carlos Fortin, Jorge Heine, Carlos Ominami
(compiladores) Catalonia. 384 pp.



Las diversas perspectivas expuestas en este libro tienen un hilo conductor: una visión del mundo contemporáneo como un sistema internacional en transformación, con un poder hegemónico en declinación, nuevos actores y nuevas configuraciones de alianzas y rivalidades, así como nuevas agendas y desafíos. La caracterización más precisa de esta situación suscita una variedad de respuestas entre los autores, figuras muy destacadas del ámbito de la investigación en ciencias sociales, la academia y el ejercicio de altas responsabilidades políticas en diversos países de Latinoamérica. Es en este escenario marcado por la incertidumbre, surge la propuesta de No Alineamiento Activo (NAA) como una doctrina de política exterior sustentada en principios fundamentales y no simplemente intereses contingentes. Ella no se confunde con un pragmatismo que termina siempre en oportunismo. El NAA puede generar una respetabilidad y un posicionamiento internacional que no asegura ningún tipo de alineamiento. Constituida en doctrina latinoamericana podría sacar a la región de la marginalidad e irrelevancia de hoy.



Agullo, Juan. Sociólogo (PhD, EHESS, 2003). Profesor Asociado del Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedade e Política (UNILA, Brasil) <https://orcid.org/0000-0003-1254-7129>. Email: Juan.agullo@unila.edu.br

Bartesaghi, Ignacio. Director del Instituto de Negocios Internacionales (INI) de la Universidad Católica del Uruguay (UCU) y Doctor en Relaciones Internacionales. Posdoctorado en Integración Económica. Email: ibartesa@ucu.edu.uy

Cepik, Marco. Catedrático del Departamento de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre-RS, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4147-5486>. Email: mcepik@gmail.com

De María, Natalia. Profesora integrante del Instituto de Negocios Internacionales. Investigadora del INI de la UCU. Licenciada en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay y Magíster en Relaciones Internacionales. Email: ndemaria@ucu.edu.uy

Dussel Peters, Enrique. Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Coordinador del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM y Coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China). Email: dussel@unam.mx

González Levaggi, Ariel. PhD en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas por la Universidad de Koç (Estambul, Turquía). Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina. Investigador Principal de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales (SIEN) de la Armada Argentina e Investigador Asociado a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES/Argentina). Email: agonzalez@uca.edu.ar

Heine, Jorge. Profesor de relaciones internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales, Universidad de Boston. Fue anteriormente embajador de Chile en China, en India y en Sudáfrica. Ha publicado 16 libros, de los cuales el más reciente fue coeditado con Carlos Fortin y Carlos Ominami en 2021: “El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo”. Email: jsievertheine@gmail.com

Ipuche, Sol. Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actualmente se desempeña como Investigadora Junior del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Email: solipuche@hotmail.com

Jaiswal, Pramod. Se especializa en el sur de Asia con un enfoque en Nepal y el papel de China en la región. Es autor de *Relaciones Nepal-China, 1990-2009*, y ha coeditado *India-China-Nepal: Decoding Trilateralism and Unique Asian Triangle*. Tiene un doctorado de la Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi. Antes de IPCS, trabajó con el Centro de Investigación de Asia Meridional, el Instituto de Estudios y Análisis de Defensa (IDSA), Nueva Delhi, y con *Rising Nepal*, un diario en inglés con sede en Katmandú. Email: pramodjai@gmail.com

Jorquera Mery, Constanza es Analista en Políticas y Asuntos Internacionales, Magíster en Estudios Internacionales y Candidata a Doctora en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Se desempeña como Investigadora Asociada del Centro de Estudios Coreanos (CHKSCP) y del Núcleo de Estudios Asiáticos de la Univer-

sidad de Santiago de Chile y como académica en el área de relaciones internacionales en la Universidad Diego Portales y Universidad Alberto Hurtado. Email: constanza.jorquera@usach.cl

Koga, Kei. Profesor asistente en el Programa de Asuntos Globales y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Tecnológica de Nanyang (NTU). Su investigación se centra en la teoría de las relaciones internacionales, la seguridad internacional, las instituciones internacionales y la seguridad de Asia oriental, incluida la transformación de las redes de seguridad bilaterales estadounidenses y las instituciones dirigidas por la ASEAN. Recibió su Ph.D. en Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho y Diplomacia Fletcher, Universidad de Tufts. Email: kkei@ntu.edu.sg, keikoga@gmail.com

Lamba, Bikram Posee un PhD. en literatura comparada y religión por la Universidad de Nueva Delhi, donde se desempeñó además como Jefe de Departamento durante 18 años. Ha trabajado como asesor político para el Primer Ministro de la India. Actualmente se desempeña como consultor político en áreas como transferencia tecnológica, joint ventures e inteligencia de mercado. Email: lambabikram@gmail.com

Malacalza, Bernabé Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Email: bernabe.arg@gmail.com

Milet, Paz. Periodista de la Universidad Diego Portales con Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Ha desempeñado cargos como investigadora en el área de relaciones internacionales en FLACSO-Chile y en la actualidad en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, donde se desempeña como académica full-time. Email: pmilet@uchile.cl

Moulioukova, Dina. Profesora de estudios internacionales en la Universidad de Miami, y subdirectora y cofundadora de la Global Security Initiative. Completó su doctorado en la Universidad de Miami con un estudio en enfoques innovadores de estudios de seguridad. Antes de sus estudios en la UM, recibió su título de Maestría en Derecho (LL.M.) en la Universidad de Cambridge. Email: d.fernandez20@umiami.edu

Pautasso, Diego. Doctor en Ciencia Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Profesor del Colegio Militar de Porto Alegre. Rio Grande do Sul, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2393-1903>. Email: dgpautasso@gmail.com

Rouvinski, Vladimir. Director del Laboratorio de Política y Relaciones Internacionales (PoInt) y Profesor Asociado del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi en Cali, Colombia. Posee una maestría y un doctorado en Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad de Hiroshima en Japón. Email: vrouvinski@icesi.edu.co

Serbin, Andrés. Antropólogo, Magíster en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Copresidente de la Sección Asia y las Américas de LASA y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Actualmente es Director de la revista Pensamiento Propio y columnista de Clarín y Perfil; autor y editor de más de 30 libros y autor de más de 300 artículos académicos. Su más reciente libro es Eurasia y América Latina en un mundo multipolar, publicado en español (Icaria-CRIES: 2019) y en ruso (2020). Email: aserbin@cries.org

Seshasayee, Hari se especializa en las relaciones entre India y América Latina, la política exterior de India y la política y economía de América Latina. Actualmente trabaja con ProColombia, parte del Gobierno de Colombia, como asesor para India y Medio Oriente, y también es Global Fellow del Woodrow Wilson Center, con sede en Washington DC. Tiene una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de Stanford y anteriormente trabajó con Gateway House y la Confederación de la Industria India. Email: harishesh@alumni.stanford.edu

Ugarte, José Manuel es Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, en la que es profesor en grado y postgrado. Profesor, asimismo, en la Universidad Católica de Santiago del Estero (DABA), así como en la Escuela de Defensa Nacional, en la Universidad Abierta Interamericana (postgrado) y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. E-mail: manugua@hotmail.com, jmugarte@derecho.uba.ar

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACIÓN DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.