

Introducción

Emilio de Miguel Calabia

¿Por qué el concepto de Indo-Pacífico?

El entonces primer ministro japonés Shinzo Abe presentó el concepto de Indo-Pacífico en el discurso que realizó ante el Congreso Indio en 2007. El discurso, que se titulaba «Confluencia de los dos mares», hacía hincapié en tres puntos: 1) La conexión entre los océanos Índico y Pacífico; 2) la necesidad de una cooperación estrecha entre las democracias de la región; 3) la defensa de normas universales que rijan el comportamiento de los Estados. Lo que no dijo el discurso, pero cabía inferir, es que el concepto de Indo-Pacífico, que además se quería que fuera «libre y abierto», era la respuesta a lo que había sucedido en el mar del Sur de China, donde China había ignorado la Convención de NNUU sobre Derecho del Mar y se había atribuido la mayor parte del mismo, aduciendo unos derechos históricos discutibles. El mensaje implícito del discurso de Abe era: impidamos que una situación similar se repita en el Indo-Pacífico.

El nuevo concepto caló rápidamente por dos motivos:

1) Daba cuenta de la creciente interdependencia entre ambos océanos. Dos tercios de los contenedores mundiales pasan por las rutas marítimas indo-pacíficas; esas rutas son claves para el

comercio y los suministros de energía globales. El estrecho de Ormuz es tan importante para los países de Asia Oriental como el estrecho de Malaca. El 45 % de las importaciones chinas de petróleo en 2021 transitaron por el estrecho de Ormuz. En el caso de Japón esa cifra ronda el 80 %.

2) Proporcionaba un marco conceptual adecuado para gestionar la rivalidad geopolítica entre China y EE. UU. Centrar esa rivalidad en las áreas del mar del Sur de China, el estrecho de Taiwán y el Pacífico occidental no era suficiente. El Indo-Pacífico, en tanto que concepto, permite: 1) Tomar en consideración a la India, una gran potencia que aspira a salir del estrecho marco regional en el que se ha movido tradicionalmente y desea jugar un papel mayor en el océano Índico y en el océano Pacífico occidental; 2) tener una visión de conjunto de las actividades de China en la gran región: la vertiente marítima de la Iniciativa de la Franja y de la Ruta; la creación de corredores terrestres para vincular el suroeste del país con el océano Índico (el corredor económico China-Pakistán conectará Xinjiang con el puerto pakistaní de Gwadar; el corredor económico entre Yunnan y la zona económica especial de Kyaukpyu en el Estado Rajáin de Myanmar), las actividades chinas para asegurarse el tránsito sin problemas por los estrechos de Adén y Ormuz, reforzadas por la presencia de una base naval en Yibuti, la construcción de infraestructuras en África oriental, en el marco de la Iniciativa de la Franja y de la Ruta.

¿Qué tipo de Indo-Pacífico queremos?

Consustancial al concepto geográfico de Indo-Pacífico es su caracterización. Shinzo Abe, cuando lanzó el concepto, habló de un Indo-Pacífico «libre y abierto» (FOIP, por sus siglas en inglés; lo utilizaré en lo sucesivo de esta manera en aras de la brevedad). Esta caracterización ha sido adoptada por la gran mayoría de las estrategias para la región sin mayores concreciones. Ahora bien, ¿qué implica decir que el Indo-Pacífico es «libre y abierto»?

El pasado 20 de marzo de 2023 el primer ministro japonés Fumio Kishida, durante su visita a la India, pronunció un discurso con el título «El futuro del Indo-Pacífico» donde trató de concretar esta cuestión. Kishida comenzó reconociendo que el FOIP es «una visión», «un concepto visionario». Interpreto estas palabras de Kishida como el reconocimiento de que la etiqueta «libre y abierto» fue más una maniobra publicitaria (desde luego suena

mejor que «encadenado y cerrado») que un deseo de concretar qué tipo de Indo-Pacífico queremos.

Otro discurso seminal en la definición del tipo de Indo-Pacífico que buscamos fue el que Shinzo Abe pronunció en 2016 en la 6.ª Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo Africano, que se celebró en Kenia. En él, el FOIP sigue sin ser definido claramente, pero Abe sí que subraya su finalidad: «mantener y fortalecer un orden marítimo libre y abierto basado en la ley a lo largo de la región indo-pacífica, para convertirla en un «bien público internacional [el entrecomillado es del propio Abe] que traiga estabilidad y prosperidad a todos los países de la región». Nuevamente, para entender estas palabras de Abe en toda su amplitud hay que recordar lo que había ido sucediendo en el mar del Sur de China desde comienzos del siglo XXI.

Para ver cómo define Japón en la actualidad el concepto de FOIP, volvamos al discurso de Kishida del 20 de marzo. Según Kishida, se trata de un concepto flexible, que evoluciona y que abarca varias voces. Como elementos del concepto incluye: la conectividad, el orden basado en normas (Kishida habla de *rule of law*; siendo un concepto más propio de los ordenamientos jurídicos internos, prefiero traducirlo como «orden basado en normas»), no verse sometido a la fuerza o la coerción y la prosperidad. La base del FOIP es la defensa de la libertad y del orden basado en normas y en el respeto a los principios de la Carta de NNUU. Kishida precisa que se trata de un concepto que respeta la diversidad, la inclusividad y la apertura y que da seguridad a los países más vulnerables. «En otras palabras, no excluimos a nadie, no creamos campos y no imponemos valores».

Estas precisiones parecen haber sido hechas para calmar los temores de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), que desean quedar al margen de la rivalidad entre China y EE. UU. y defienden un concepto de Indo-Pacífico inclusivo y no de seguridad. Otra cuestión es si los países de ASEAN serán capaces de sortear los bajíos de esa rivalidad, teniendo en cuenta su ubicación a caballo de los dos océanos.

La perspectiva de ASEAN sobre el Indo-Pacífico de 2019 define con mucha mayor precisión el tipo de Indo-Pacífico que quiere: 1) Que refuerce la centralidad de ASEAN (la centralidad de ASEAN es un mantra que repiten otras estrategias como la de la UE, la norteamericana o la coreana); 2) abierto; 3) transparente;

4) inclusivo; 5) en un marco basado en normas; 6) con buen gobierno; 7) con respeto a la soberanía de los Estados; 8) sin intervenciones extranjeras; 9) complementario con los marcos de cooperación existentes; 10) igual; 11) con respeto, confianza y beneficio mutuos; 12) en el que se respete el derecho internacional. Parece la carta a los Reyes Magos, pero es congruente con la naturaleza de ASEAN desde su creación: una asociación de potencias medias, que trata de gestionar la rivalidad entre las grandes potencias extrarregionales en su vecindario.

La caracterización norteamericana del tipo de Indo-Pacífico que quiere, extraída de su estrategia para la región, es sucinta: «libre y abierto, conectado, próspero, seguro y resiliente». Para Corea, el Indo-Pacífico ha de ser: «libre, pacífico y próspero».

La UE en su estrategia para la cooperación en el Indo-Pacífico de septiembre de 2021 no introduce una caracterización tan detallada como la de ASEAN. No obstante, del apartado 2 de la introducción, –«La visión de la UE: Principios del compromiso con los socios indo-pacíficos»– es posible extraer algunas ideas sobre el tipo de Indo-Pacífico que quiere la UE: 1) Con un orden internacional basado en normas; 2) con un terreno de juego igual para todos y un entorno abierto y justo para el comercio y la inversión; 3) donde la cooperación sea inclusiva y se escuche a la sociedad civil y al sector privado; 4) multilateralista. Esta última característica, no incluida por otras estrategias explícitamente, aunque asumida implícitamente me parece clave.

El mínimo común denominador del tipo de Indo-Pacífico al que aspiran los distintos Estados que han elaborado una estrategia para la región es: 1) Abierto y libre, esto es que la libertad de navegación esté asegurada y los Estados se vean libres de coerción, tanto militar como económica; 2) donde impere un orden internacional basado en normas.

El marco geográfico del Indo-Pacífico y sus subregiones

Mientras que el concepto del Indo-Pacífico ha necesitado poco más de una década para imponerse, sigue sin estar claro cuál es su alcance geográfico. Hay acuerdo en todas las estrategias en que al menos va desde el mar de Arabia y la costa occidental de la India hasta el Pacífico occidental. Pero más allá de ahí...

La estrategia indo-pacífica de EE. UU. define su marco geográfico como «la región que se extiende de nuestra costa pacífica al

océano Índico». La estrategia de la UE adopta su imagen espejular: «desde la costa oriental de África hasta los Estados insulares del Pacífico». La estrategia indo-pacífica de Corea es tan omnicompreensiva que cabe preguntarse si el concepto de Indo-Pacífico no queda un tanto difuminado: incluye la costa oriental de África, menciona a Latinoamérica y a Europa como socios... casi resulta más sencillo enumerar lo que no incluye la estrategia. La perspectiva de ASEAN habla de la confluencia de los océanos Índico y Pacífico como su marco geográfico, sin precisar más; no obstante, dada la tendencia de ASEAN a pensar en términos regionales, no resulta descabellado pensar que para ella el Indo-Pacífico abarcaría el espacio que va de la bahía de Bengala y la costa oriental de la India al Pacífico occidental. La estrategia de Canadá, en lugar de definir el marco geográfico, enumera los cuarenta países y economías que constituyen el Indo-Pacífico. Deja fuera la costa oriental de África y la costa pacífica del continente americano, pero incluye algunos países enclavados que otras estrategias pasan por alto: Nepal, Bután y Mongolia.

Dado que el concepto de Indo-Pacífico se ha impuesto porque había una necesidad estratégica del mismo, cabe pensar que será la geopolítica la que acabará delimitando sus contornos. En mi opinión, la importancia de los estrechos de Ormuz y Adén, más la creciente importancia de África como uno de los componentes del sur global, como la región del mundo que más va a crecer demográficamente en los próximos años y como suministradora de recursos naturales, forzará a la inclusión de la costa oriental africana en el concepto de Indo-Pacífico. Sin embargo, resulta más dudoso que la costa pacífica de América se introduzca en el concepto. Hasta ahora Iberoamérica ha mostrado poco interés por el Indo-Pacífico. La Alianza del Pacífico y la participación de varias economías iberoamericanas en APEC han desarrollado un enfoque economicista y comercial hacia el Pacífico, con muy poca preocupación por lo geopolítico. La parte occidental del binomio, el océano Índico, ha estado prácticamente ausente en la reflexión geopolítica iberoamericana.

Siendo el Indo-Pacífico un área tan grande, resulta importante dividirlo en subregiones para su mejor comprensión y gestión. Yo lo compartimentaría en las siguientes subregiones:

- Océano Índico occidental: incluiría la costa oriental de África y los estrechos de Adén y de Ormuz. Las principales organizaciones multilaterales de este espacio son la Unión Africana y IORA (la Asociación de la Cuenta del Océano Índico).

- Océano Índico oriental y bahía de Bengala: es el punto de conexión entre Asia meridional, sobre todo la India, y el sudeste asiático. Es el escenario principal de la política india *Act East*, que busca la cooperación económica, cultural y de seguridad con los países del sudeste asiático. La institución principal en este espacio es la Iniciativa de la bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial, que agrupa a cinco países de Asia meridional más Myanmar y Tailandia. Se trata de una institución con más potencial que realizaciones efectivas.
- El sudeste asiático: los cinco países continentales y los cinco marítimos que componen ASEAN merecen ser considerados como una subregión por derecho propio. Están a caballo de los dos principales estrechos que unen los océanos Índico y Pacífico, el de Malaca y el de Sunda. Aunque no busca una institucionalización tan fuerte como la de la UE, se trata del ejercicio de integración más próximo al europeo. Habiendo creado en torno a sí toda una arquitectura regional Asia-Pacífico y estando en el centro de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), es el eje del proyecto de área comercial más extenso del Indo-Pacífico.
- El Pacífico central y meridional: políticamente está compuesto por territorios asociados a EE. UU., catorce Estados insulares, departamentos franceses de ultramar y dos grandes Estados desarrollados: Australia y Nueva Zelanda. La institución multilateral principal en la región es el Foro de Islas del Pacífico. Recientemente se ha convertido en un punto de contención geopolítica.
- Asia Oriental, que es el objeto de este cuaderno.

La importancia de Asia Oriental

En estos momentos Asia oriental es la región clave del Indo-Pacífico. Cabe ofrecer varias visiones de esta región. Geopolíticamente es el lugar donde la salida de China hacia el Pacífico occidental se ve impedida por una cadena de islas y penínsulas que tienen una relación de alianza con EE. UU.: Corea, Japón, Filipinas más la isla de Taiwán. A nivel geopolítico es también un lugar de tensiones: la península coreana con el programa nuclear norcoreano, la situación en el estrecho de Taiwán, las disputas de soberanía en torno a los territorios y los archipiélagos de los mares del Este y del

Sur de China... Económicamente en Asia Oriental se encuentran la segunda y tercera economías mundiales. Algunos de los productos en los que esta región sobresale (semiconductores, tierras raras, vehículos eléctricos...) son claves para la economía global y para su transición a modelos más sostenibles. Finalmente, algo que a menudo hacen olvidar las tensiones geopolíticas, algunos de sus países poseen un considerable poder blando y sus manifestaciones culturales se han extendido por todo el planeta (el anime y el manga japoneses; el k-pop y el cine coreano; el idioma chino y el taichí, solo por mencionar unas pocas).

Ramón Pacheco en su ensayo, *La Península Coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol* inevitablemente presta una atención especial al primer gran punto de tensión regional al que aludí, la península coreana. Las relaciones intercoreanas han estado marcadas por períodos de confrontación y alejamiento, salpimentados por otros de acercamiento y recurso preferente a la diplomacia. Los primeros han predominado y lo conseguido en los segundos a base de esfuerzo y paciencia, a menudo se ha visto borrado de un plumazo en menos tiempo del que se necesita para leer esta frase.

La política exterior coreana en lo que se refiere a Corea del Norte ha oscilado en función del color político del partido gobernante. Con presidentes liberales, han predominado la diplomacia y el acercamiento: Kim Dae-jung y la Política del Sol; Roh Moo-hyun, que la continuó, aunque acompañándola de un aumento del gasto militar; Moon Jae-in (2018-2022), que logró relanzar las relaciones diplomáticas entre las dos Coreas. Con presidentes conservadores, ha prevalecido la confrontación, aunque no siempre esto se ha debido a la voluntad de los presidentes surcoreanos.

En mayo de 2022 el conservador Yoon Suk-yeol asumió la presidencia. Para Yoon la desnuclearización de Corea del Norte y las reuniones de las familias separadas durante la guerra de Corea deberían primer sobre la cooperación económica y los intercambios políticos y culturales; y los derechos humanos no deberían quedar fuera del diálogo. Yoon no solo ha traído cambios en las relaciones intercoreanas, sino que también ha apostado por una política exterior más activa que convierta a Corea en el «Estado pivote global».

Japón, el otro gran aliado de EE. UU. en Asia nororiental, lleva año inmerso en una reorientación más asertiva de su política

exterior y de seguridad, como describe Javier Fernández Aparicio en su ensayo *La proyección de Japón y su discurso de seguridad*. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Japón se había beneficiado de un contexto en el que su seguridad estaba garantizada por EE. UU. y su desarrollo económico por un orden liberal internacional que no excluía un Estado intervencionista en lo económico.

La Visión del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP), que promovió el entonces primer ministro Shinzo Abe, parte de dos constataciones: el Indo-Pacífico es la región clave del planeta y el orden internacional basado en normas ha comenzado a verse alterado en la región. Esta visión se incorporó a la política de defensa japonesa y se ha convertido en parte consustancial de su acción exterior como muestra que los dos sucesores de Abe la hayan mantenido e incluso la hayan profundizado.

La estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2022 percibe un entorno estratégico complicado con tres amenazas mayores: China, Corea del Norte y Rusia. Una consecuencia de este entorno es el alineamiento total de Japón con EE. UU. Otra es la búsqueda de nuevas alianzas con países terceros que compartan los mismos objetivos en el Indo-Pacífico. Entre estos posibles aliados, Fernández Aparicio se detiene especialmente en la India, Corea del Sur, Australia, los países de ASEAN, el Reino Unido y la UE. Pero para que estos lazos fructifiquen es imprescindible que Japón reactive su industria de defensa, aumente su gasto en seguridad y suavice las trabas que el artículo 9 de la Constitución pone al despliegue de las Fuerzas de Autodefensa.

China no se aborda directamente en este cuaderno, toda vez que se le dedicó un cuaderno específico en diciembre de 2022. No obstante, China está muy presente en este volumen a causa de Hong Kong y de Taiwán.

Ya desde la época de Mao dos objetivos de la política exterior china eran acabar con las anomalías coloniales que representaban Macao y Hong Kong y reintegrar Taiwán en China. Deng Xiaoping ideó, en el marco de las negociaciones con el Reino Unido para la retrocesión de Hong Kong, la fórmula de «Un país, dos sistemas» para facilitar su reintegración. Hong Kong se constituiría en región administrativa especial con amplia autonomía salvo en las áreas de la política exterior y la defensa. Esta fórmula además pretendía ofrecer un modelo para un eventual retorno de Taiwán a China.

Carmen Cano en *Hong Kong y el principio de un país, dos sistemas* pasa revista a cómo el sistema especial de Hong Kong y su aplicación han evolucionado en los 26 años transcurridos desde la retrocesión. La Ley Básica de Hong Kong establecía los derechos y libertades de la ciudad y recogía la aspiración de que en el futuro el jefe del Ejecutivo y los miembros del Consejo Legislativo fueran elegidos por sufragio universal. Tal vez lo más discutible de la ley fuera la disposición que establecía que el comité permanente de la Asamblea Popular China sería el máximo órgano para su interpretación.

Carmen Cano pasa revista a la evolución del sistema desde sus inicios hasta el momento en el que a partir de 2014 las nuevas generaciones, preocupadas por una distribución muy desigual de la riqueza que les robaba las perspectivas de futuro, frustradas por el estancamiento en la democratización de la ciudad y ansiosas ante lo que pudiera venir cuando en 2047 terminase el período de 50 años en los que se garantizaba la pervivencia del modo de vida de Hong Kong. Siguió años complicados de protestas ciudadanas y creciente cerrazón del *establishment* y de Pekín.

El punto de inflexión vendría dado por la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) en 2020 por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular China y que se puede decir que ha cambiado irremisiblemente el sistema hongkonés. El artículo pasa revista a lo que este cambio puede suponer para el futuro de la ciudad: pérdida de competencia ante otros centros financieros internacionales; mayor control sobre las instituciones académicas, que se encontraban entre las mejores del mundo; fuga de cerebros... Hong Kong se adentra en un nuevo terreno, al haber perdido algunas de las ventajas que lo hacían tan atractivo como centro financiero internacional y ello justo en un momento de intenso cambio geopolítico.

Lo que está sucediendo en Hong Kong, sin duda está siendo analizado con mucha atención al otro lado del mar, en Taiwán. Francisco Luis Pérez Expósito aborda la cuestión de Taiwán desde una perspectiva conflictual en su artículo «El conflicto en el estrecho de Taiwán: situación y perspectivas». Desde el punto de vista de la República Popular China, la reintegración de Taiwán es una cuestión irrenunciable, que comportaría un importantísimo sello de legitimación al Partido Comunista Chino; además, desde un punto de vista geopolítico, la posesión de Taiwán aseguraría a China el acceso libre al Pacífico, que ahora tiene bloqueado por la

presencia de una serie de islas y penínsulas. Para Taiwán el objetivo sería mantenerse como una democracia autónoma y separada de China. Son dos objetivos completamente contrapuestos, que hacen que el riesgo de un conflicto militar sea una eventualidad no descartable; asimismo otra eventualidad no descartable es que EE. UU. interviniese en el conflicto.

La alternativa para la resolución del problema pasa bien por un cambio político radical en China, bien por un acomodo taiwanés en el tema de la soberanía. ¿Significa esto que la solución solo puede venir por la vía del conflicto? Pérez Expósito pasa revista a los factores que podrían empujar hacia el conflicto y a aquellos que tendrían un valor disuasorio. El mayor elemento disuasorio es la incertidumbre sobre el resultado del conflicto y el coste para los participantes.

El papel clave de EE. UU. en un conflicto en torno a Taiwán nos recuerda que debemos fijarnos en el papel que las potencias extrarregionales pueden jugar en la región. David García Cantalapiedra analiza en su artículo «Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental: EE. UU., la RPC, India y Rusia» el papel de estas potencias; la parte relativa a Rusia es obra de Mónica Román.

El artículo comienza centrándose en el hecho que marca toda la geopolítica de nuestros días: la rivalidad estratégica entre China y EE. UU. En esta rivalidad, en el Indo-Pacífico EE. UU. está apostando por las alianzas y los *partenariados*. AUKUS, el Quad, el marco económico para el Indo-Pacífico son otras tantas maneras de crear coaliciones en torno a temas de interés común, que refuercen la potencia de EE. UU., que algunos ven en declive. Esta política se ve acompañada por la superioridad tecnológica que EE. UU. aún mantiene sobre China y por su superioridad militar, aún considerable.

El desafío que representa China es multifacético y ha llevado a que EE. UU. la considere como un rival sistémico. China está propugnando un nuevo orden internacional diferente del orden liberal que surgió de la Segunda Guerra Mundial. Ideas como la de la «Comunidad de Destino Compartido», iniciativas como la Iniciativa de Seguridad Global o la Iniciativa de Desarrollo Global introducen una nueva narrativa en la comunidad internacional y una narrativa que resuena en muchos de los países del sur global. Otro componente del atractivo chino ha sido la Iniciativa de la Franja y de la Ruta (IFR) y la financiación que la acompañaba, con criterios menos estrictos que los del Banco Mundial. No obstante, el pro-

blema de la deuda que han comportado algunos de los proyectos de la IFR para algunos de los países beneficiarios y que se ha suscitado en un momento en el que China afronta turbulencias en su economía y no tiene las mismas disponibilidades financieras de hace unos años, hace que la IFR haya perdido algo de su lustre.

La rivalidad entre China y EE. UU. tal vez sea la gran oportunidad para India, una potencia que siempre ha jugado en la arena internacional por debajo de sus posibilidades y que ha estado orientada principalmente hacia su vecindario próximo. La India parece dispuesta a aprovechar la oportunidad que se le presenta y a ser un actor más activo y con mayor peso en el Indo-Pacífico. La cuestión que tendrá que responder, como señala el artículo, es si podrá ser un actor plenamente autónomo o si se verá arrasada por la rivalidad chino-norteamericana.

La cuarta potencia que aborda el artículo es Rusia, que busca recuperar sus glorias imperiales y volver a ser un actor global. En ese esfuerzo el Pacífico juega un papel clave, papel que se ha visto reforzado por la alianza establecida con China y que le obliga a mostrarse más activa en un área que hasta ahora había sido secundaria en sus ambiciones.

El artículo final trata de responder a la pregunta siguiente: la UE lanzó en septiembre de 2021 su Estrategia para la cooperación en el Indo-Pacífico, ¿qué papel puede jugar en una región tan complicada y en la que intervienen actores tan variados e importantes? Michel Reiterer trata de responder a esa pregunta en su artículo «La Unión Europea en Asia: cooperación internacional en la era de las grandes transformaciones y los retos de seguridad». En opinión del autor, la coyuntura internacional está haciendo que la UE comience a dotarse de herramientas de poder duro y que abandone en parte su idealismo tradicional por el realismo que es el signo de los tiempos. En realidad, esta evolución en el planteamiento de la UE ya había comenzado con la Estrategia Global de 2016, que, sin abandonar la alusión a los principios y valores, ya abogaba por una Europa más fuerte y utilizaba el concepto de autonomía estratégica. La Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa y la Estrategia de la UE para el Indo-Pacífico van en la misma dirección. Por primera vez la UE dice en voz alta que quiere ser un actor en seguridad y defensa y un proveedor de seguridad. Pero esto no es algo que la UE deba hacer en solitario. Debe apoyarse en la extensa red de *partenariados* que ha ido tejiendo en el Indo-Pacífico a través de los años. Y, además, actuar de manera unida y con una unidad de objetivo.