

Anuario en Relaciones Internacionales

2022

Editado anualmente desde 1994
(Publicación digital) ISSN: 1668-639X

Departamento de Asia y el Pacífico
Centro de Estudios del Sudeste Asiático

Artículos

Viejos conocidos y nuevas configuraciones en el Indo-Pacífico: AUKUS

Ezequiel Ramoneda

El pasado 15 de septiembre los líderes de Australia, el Reino Unido y Estados Unidos anunciaron el establecimiento de un nuevo mecanismo de cooperación trilateral en materia de seguridad, conocido por su acrónimo en inglés AUKUS, formado por la primera letra del nombre de los países que integran dicho mecanismo. En el marco del mismo, entre otras cuestiones, Gran Bretaña y Estados Unidos proveerán a Australia de por lo menos ocho submarinos de propulsión nuclear. Se trata de una nueva instancia de una extensa trayectoria de cooperación militar que estos países mantienen entre sí en la región del Indo-Pacífico, con denominador común en la preocupación frente al ascenso de China y el desafío que plantea al orden regional.

Es mucho lo que se puede decir sobre las relaciones cruzadas y la cooperación entre estos gobiernos, en tanto Estados Unidos y Australia fueron colonias inglesas, la primera se independizó en 1776, mientras que la segunda inició el proceso independentista en 1901. En lo que hace a la región del Este Asiático y la Cuenca del Pacífico estos tres países profundizaron la cooperación entre sí en cuestiones de seguridad y defensa entrada la década de 1940 para hacer frente a la expansión del imperio japonés sobre territorios asiáticos en el marco de la Segunda Guerra Mundial.

Terminada la guerra en agosto de 1945, esta cooperación se profundizó en el nuevo contexto de la Guerra Fría. Un claro ejemplo fue que estos tres países fueron miembros fundadores, junto con otros como Nueva Zelanda, de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), organización regional establecida en septiembre de 1954 para la defensa colectiva de los firmantes frente al avance del comunismo en el Este Asiático, con epicentro en la República Popular China. La misma fue disuelta en junio del 1977, luego del encuentro del presidente

estadounidense Richard Nixon con Mao Zedong en febrero de 1972 y la firma de los acuerdos de paz de París de enero de 1973, mediante los cuales se buscaba finalizar la guerra de Vietnam, lo cual sucedió recién en abril de 1975.

De manera contemporánea, en 1956 Australia adhirió, junto con Nueva Zelanda, al tratado del Reino Unido y Estados Unidos (UKUSA), firmado en 1943, que establecía la cooperación entre agencias de inteligencia entre los países firmantes. Sobre la base de esta agrupación, a la cual hay que sumar a Canadá, surgió lo que se conoce como los Cinco Ojos (o Five Eyes), cooperación de agencias de inteligencia de los cinco países, que sigue vigente hasta el día de hoy. En respuesta en parte a este contexto de tensiones surgió la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a partir de la declaración conjunta de los ministros de relaciones exteriores de los miembros del ASEAN-5 (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) en agosto de 1967. Uno de los primeros documentos firmados por la misma fue la declaración de la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad de noviembre de 1971.

Mientras tanto, a partir de la recuperación económica japonesa durante la década de 1950 tuvo lugar el impulso al desarrollo económico de países del Este Asiático y la Cuenca del Pacífico, a partir del cual surgieron los dragones asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) entre las décadas de 1960 y 1970, y luego los tigres asiáticos (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) entre las décadas de 1970 y 1980. Producto de esto, durante las décadas de 1980 y 1990, la cooperación en materia de seguridad y defensa pierde preeminencia en la región frente a la mayor interdependencia económica entre los países, a lo que se suma el inicio de los procesos de apertura económica en China y Vietnam. Así se crearon foros como el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) en 1980 y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1989, impulsados conjuntamente por los gobiernos de Japón y Australia, para impulsar primero la cooperación económica y después la liberalización comercial entre los participantes. Se trata del inicio del proceso de regionalización del Asia-Pacífico. El mismo tuvo su origen con el cambio de denominación en Naciones Unidas de la Comisión Económica de Extremo Oriente (ECAFE) por el de Comisión Económica y Social del Asia-Pacífico (ESCAP) en agosto de 1974, y que logró su cristalización política – institucional entre noviembre de 1993, con el establecimiento de la cumbre de mandatarios de las economías miembros de APEC, y noviembre de 1998, cuando los miembros de esta asociación decidieron una moratoria de diez años para no incorporar nuevos miembros.

Este proceso del Asia-Pacífico tuvo su primera gran crisis en 1997, con la crisis económica financiera regional, con epicentro en la región del Sudeste Asiático. Producto de esta, se inició el proceso de regionalización del Este Asiático, proceso paralelo, y en cierta medida competitivo, al del Asia Pacífico. Aquí la región del Sudeste Asiático buscó tener mayor centralidad política en la arquitectura multilateral regional. En noviembre de 1997 surgió el mecanismo de Diálogo de ASEAN con sus principales socios regionales, China, Corea del Sur y Japón, conocido como ASEAN+3, ampliado los siguientes años al ASEAN+6, con las incorporaciones de Australia, Nueva Zelanda e India. Sobre esta base en diciembre de 2005 tuvo lugar la primera Cumbre de Mandatarios del Este Asiático (EAS), sin la participación de Estados Unidos. A su vez, China priorizó desplegar en estos ámbitos el mayor peso económico y político que estaba adquiriendo internacionalmente. A esto hay que agregar que China se incorporó tardíamente al proceso del Asia-Pacífico (1986 en PECC, 1991 en APEC).

Es en este contexto de procesos de regionalización competitivos que surgieron los primeros antecedentes de la noción del Indo-Pacífico, que encontraría en el mecanismo del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD) uno de sus principales reflejos institucionales. Establecido en mayo de 2007, puede ser entendido como una ampliación del Diálogo de Seguridad Trilateral entre Australia, Estados Unidos, y Japón, establecido en 2002, al cual se incorporó India. Se trata

de un mecanismo informal entre países, que encontraban en la defensa de los valores democráticos un elemento cohesionador interno, para profundizar la cooperación en materia de seguridad, compartiendo preocupaciones por el accionar de China en la región. Igualmente, el QUAD se desactivó al año siguiente. Pero el proceso de construcción de la noción de Indo Pacífico continuó de manera unilateral por distintos países. En los albores de la segunda década del siglo XXI empiezan a aparecer referencias al Indo-Pacífico y/o a la confluencia de los Océanos Pacífico e Índico en declaraciones públicas, documentos oficiales y programas gubernamentales de Estados Unidos, Australia, Japón, e Indonesia, a la que se sumaría poco después la de Francia (en tanto potencia extra-regional, pero con intereses en materia de seguridad y defensa al mantener territorios ultramarinos en el Océano Índico y Pacífico). En noviembre de 2012 se dio inicio a las negociaciones del acuerdo de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), centradas en la ASEAN). Y, en septiembre y octubre de 2013, al poco tiempo de haber asumido como presidente de China, Xi Jinping anunció su propuesta de «Un Cinturón, Una Ruta» (OBOR), que cambió de nombre en 2016 a la “Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI)”.

Este breve relato histórico de los procesos de regionalización en el Este Asiático y la Cuenca del Pacífico busca presentar las dinámicas de poder que se encuentran detrás de las construcciones regionales, cuestiones que nos permiten entender de mejor manera la reactivación del QUAD y el recientemente establecido AUKUS en el Indo-Pacífico.

Con el cambio de la administración en Estados Unidos, cambia la estrategia de vinculación de China, entendida por la administración Trump como un poder revisionista que busca alterar el orden basado en reglas. Detrás del QUAD, Washington busca articular mecanismos trilaterales de cooperación preexistentes, como el de Estados Unidos, India y Japón, cuya mejor expresión es la cooperación marítima a partir de los ejercicios de Malabar, y el de Estados Unidos, Japón y Australia, países que en noviembre de 2019 crearon el Blue Dot Network, programa de inversiones en infraestructuras con altos estándares de calidad. Como se puede apreciar, se tratan de iniciativas de cooperación militar y económica que buscan contener o competir con el ascenso de China. Pero también el Indo-Pacífico y el QUAD pueden ser entendidos como una nueva crisis, a lo muchos plantean las limitaciones, del Asia-Pacífico y APEC, en tanto que el primero se impulsa la cooperación militar mientras que el segundo alienta la cooperación económica. Además, se incorpora al Indo-Pacífico un país, India, que, a pesar de su peso económico y político, no se ha integrado al Asia-Pacífico, producto de la moratoria de APEC.

Se puede decir que Joe Biden, presidente de los Estados Unidos, cambió el estilo, pero no así los fundamentos políticos de la visión del Indo-Pacífico. De hecho, al poco tiempo de asumir promovió la primera reunión cumbre (virtual) del QUAD en marzo de 2021. Pero, a su vez, ha apelado a otro mecanismo de cooperación trilateral, en esta oportunidad, entre Estados Unidos, Australia y Reino Unido, el AUKUS. Si el QUAD puede ser entendido como un mecanismo que reúne a países que sostienen valores democráticos, el AUKUS incorpora un claro perfil anglosajón. Un posicionamiento coincidente de estos tres países ha sido la denuncia de violación de derechos humanos en Hong Kong y los incidentes asociados con la aprobación de la Ley de la República Popular de China sobre Salvaguardar la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong en junio de 2020. Ahora bien, así como el QUAD puede reflejar las limitaciones de APEC, el AUKUS puede mostrar algunas de las limitaciones del QUAD e, incluso, del Five Eyes. Mientras Japón es un aliado político de Estados Unidos, es dependiente militarmente de aquel para su defensa, y su desarrollo militar sigue estando condicionado por su propia constitución. Prefiere orientar su poder económico para generar mayor interdependencia regional de China en tanto forma de encauzar el comportamiento externo de este país hacia un orden normativo regional. En el caso de India, también es un Estado parte de la Organización de Cooperación de Shanghai, organización regional de defensa impulsada inicialmente por China. Se

puede entender que busca contrabalancear el peso de ambas participaciones para mantener márgenes de maniobra frente a las grandes potencias. Incluso, India, como Japón, han expresado compartir la visión del Indo-Pacífico de la ASEAN. Esta última visión de 2019 es inclusiva, al incorporar a China, sostiene la cooperación económica como eje, y propone a la EAS como principal ámbito de diálogo. En otras palabras, frente a una eventual escalada de tensiones, surgen dudas sobre los eventuales alineamientos de estos dos países con los intereses de Estados Unidos. Indicios de ello se pueden ver en las declaraciones inmediatas del gobierno indio, planteando un acercamiento de posiciones con Francia, que luego de la cancelación de la venta de submarinos de propulsión diésel a Australia producto del AUKUS, puede repensar su visión del Indo-Pacífico, entre otras cuestiones. Asimismo, cabe señalar actitudes del gobierno neozelandés desde principios de 2021 que dan a entender una flexibilización de un posicionamiento ante China, frente a otros países del Five Eyes.

Ahora bien, se puede decir que actualmente las relaciones bilaterales entre Australia y China se encuentran en su peor momento político de la historia reciente. A pesar de no haber disputas territoriales entre ambos, a partir de denuncias en 2019 de infiltración de China en el Parlamento Australiano, hasta la suspensión en mayo de 2021 de las actividades resultantes del Diálogo Económico Estratégico entre ambos países. Por su parte, la incorporación de Londres implica una flexibilización geográfica, pero no así militar, de la estrategia del Indo-Pacífico de los Estados Unidos, que converge con la política exterior post-Brexit del Reino Unido en lo que hace a la cuenca del Pacífico y el Índico.

En resumen, el establecimiento del AUKUS refuerza el hecho que la región del Indo-Pacífico sigue siendo un concepto en construcción, como lo fue el Asia-Pacífico que demoró casi 30 años, detrás del cual se esconden distintas visiones en pugna, y, por lo tanto, dinámicas competitivas de poder. El Indo-Pacífico es hoy el caldo de cultivo de mecanismos de cooperación y asociaciones afines en función no solo de la temperatura sino de la sensación térmica que plantea el ascenso de China. Más que el QUAD, el AUKUS indica que el proceso sigue intensificándose, y algunas posiciones continúan polarizándose. Si el AUKUS será un punto de inflexión para fortalecer o debilitar el entendimiento y la cooperación de los miembros del QUAD será algo para observar en los tiempos porvenir. Por lo pronto en pocos días tendrá lugar la primera reunión cumbre (presencial) de este mecanismo de derechos humanos en Hong Kong y los incidentes asociados con la aprobación de la Ley de la República Popular de China sobre Salvaguardar la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

Lo que no se puede negar es que el mismo reúne a países con una larga trayectoria de cooperación en materia de seguridad y defensa en la cuenca del Pacífico en respuesta a las amenazas que presentaba ayer y representa hoy China al orden regional, defensores de los valores democráticos, pero con una significativa impronta anglosajona. Polarización de la que tampoco serán ajenos los países de la región del Sudeste Asiático y pondrá en tensión a los mecanismos de construcción de confianza basados en la centralidad de la ASEAN. Uno de los principales escenarios de estas tensiones seguirá siendo lo que internacionalmente se conoce como la zona de los Mares del Sur de China, el corazón marítimo del Sudeste Asiático. Es ahí donde la atención debe estar puesta para seguir el desarrollo de este choque de visiones.