

Trump y el baile de alianzas en el Sudeste Asiático

Mario Esteban | Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano |
@wizma9 

Tema

Los países del Sudeste Asiático se están posicionando en relación a la disputa entre EEUU y China por incrementar su influencia en la zona. ¿Cómo puede verse dicho proceso influido por el cambio de gobierno en Washington?

Resumen

En los últimos años EEUU y China han aumentado significativamente sus esfuerzos por posicionarse en el Sudeste Asiático, lo que ha llevado a los países de la región a seguir diferentes estrategias. A la luz de los acontecimientos del último año, podemos distinguir entre cuatro grupos: (1) quienes se decantan por China (Laos y Camboya); (2) los que apoyan a EEUU (Singapur y Brunei); (3) quienes evitan decantarse por una de las dos potencias, pero están virando más hacia China (Myanmar, Tailandia, Malasia y Filipinas); y (4) los que están apostando por acercarse más a EEUU (Vietnam e Indonesia). Si Donald Trump finalmente sigue una política proteccionista y aislacionista, EEUU corre el riesgo de perder influencia en el Sudeste Asiático a favor de China.

Análisis

En las últimas semanas, Filipinas y Malasia han estrechado sustancialmente sus lazos con Pekín en detrimento de Washington. Especialmente enfático fue el presidente Rodrigo Duterte anunciando que había llegado el momento de decir adiós a EEUU. Estos giros diplomáticos han cogido por sorpresa a numerosos expertos en relaciones internacionales. De ahí que vayamos a intentar explicar a qué obedecen, desentrañando el contexto estratégico en que se producen, y comparando estas iniciativas con las que están adoptando el resto de países del Sudeste Asiático en relación a EEUU y a China.

Además, la elección de Donald Trump añade una nueva variable a una situación de por sí compleja. Si Trump, como ha anunciado, aplica políticas económicas proteccionistas y reduce el compromiso de **EEUU** en la protección de sus aliados asiáticos, esto podría reducir el atractivo de Washington como socio para los países de la región. Ese escenario abriría un mayor espacio para que **China**, y otros actores relevantes en Asia, incrementasen su presencia en la zona.

La rivalidad entre Washington y Pekín por el Sudeste Asiático

El final de la Guerra Fría redujo la sensación de amenaza que se cernía sobre la mayoría de los regímenes políticos de Asia Oriental. Esto propició que, en la mayor parte de los casos, los gobiernos de la región prestasen más atención a su **desarrollo económico** que a sus políticas de defensa, estrechasen las relaciones entre sí tanto a nivel bilateral

como multilateral a través de múltiples mecanismos de integración regional, y condujesen sus relaciones pensando en términos cooperativos más que competitivos (priorizando ganancias absolutas en vez de ganancias relativas).

Durante estas casi dos décadas, que irían desde inicios de los años 90 hasta el estallido de la crisis financiera global de 2008, los flujos comerciales y financieros entre los países de la región crecieron exponencialmente y Asia Oriental, especialmente China, se convirtió en el principal motor de la economía global. Esta dinámica se vio claramente favorecida por dos políticas adoptadas de forma consistente por Pekín y Washington durante este período: una política exterior de perfil bajo por parte de China y una política estadounidense de compromiso hacia una China emergente.

En el marco de la crisis mundial del comunismo, Deng Xiaoping acuñó “**la estrategia de los 24 caracteres**”: “Observar con calma; asegurar nuestra posición; afrontar los hechos con tranquilidad; esconder nuestras capacidades y ganar tiempo; mantener un perfil bajo; y nunca reclamar liderazgo”. Esta estrategia estaba concebida para aumentar y estrechar los lazos de China con el resto de la comunidad internacional sin antagonizar a EEUU ni a sus socios, considerados esenciales por Pekín para impulsar su vertiginoso ritmo de desarrollo económico. El éxito de esta política ha sido innegable al considerar la profunda transformación experimentada por China en este período y el espectacular crecimiento de su peso específico en la escena internacional.

Paralelamente, EEUU mantuvo una **política de compromiso** hacia China, que, con algunos sutiles vaivenes, llevaba vigente desde la visita de Nixon a China en 1972. Esta estrategia se fundamenta en la creencia de que una China próspera e integrada en el seno de la comunidad internacional es beneficiosa para EEUU. Si observamos que China lleva prácticamente 40 años sin estar en guerra y cómo se han multiplicado en las últimas décadas los intercambios comerciales, financieros y humanos entre este país y el resto del mundo, parece que esta estrategia no ha ido desencaminada.

Sin embargo, a partir de 2008 comienzan a ganar fuerza en China las voces que piden una política exterior más asertiva y las que demandan en Washington más elementos de contención hacia Pekín. Una oleada de triunfalismo comenzó a extenderse entre la comunidad estratégica china al ver los efectos de la crisis financiera sobre EEUU. Estos analistas consideraban que la potencia hegemónica había entrado en decadencia y que era el momento de que China adoptase una política exterior más proactiva y asertiva. Esta tendencia se ha reforzado bajo el liderazgo de Xi Jinping, tanto con proyectos multilaterales de carácter inclusivo, entre las que sobresalen la iniciativa de la Franja y la Nueva Ruta de la Seda y la fundación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, como con acciones confrontacionales, que generan inquietud en diferentes países, destacando la construcción de islas artificiales en el Mar del Sur de China.

Barack Obama, por su parte, desveló en 2011 su estrategia del Pivote hacia Asia, orientada a afianzar la influencia de EEUU en la región ante la pujanza de China. Entre otras cosas, esta estrategia suponía una revitalización de las alianzas militares de Washington en la región, con países como Japón, Corea y Filipinas, y el impulso de iniciativas multilaterales, como los encuentros entre EEUU y la Asociación de Naciones

del Sudeste Asiático (ASEAN) o el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que se presentan como alternativas a otros procesos similares favorecidos por China, como las cumbres que mantiene Pekín con ASEAN, el Partenariado Económico Comprensivo Regional, y la Nueva Ruta de la Seda.

Al menos por el momento, estas dinámicas no han derivado en una nueva guerra fría, porque hay consenso entre los países involucrados sobre la conveniencia de mantener entre sí unos vínculos económicos sustantivos y una preocupación compartida sobre cómo el incremento de las tensiones en la zona puede afectar a su desarrollo. En cualquier caso, resulta evidente que China ha desplazado a EEUU como principal socio económico de la región. En 1998 el comercio con EEUU suponía el 16,1% del comercio total de ASEAN, mientras que el comercio con China apenas suponía el 4,3%. Sin embargo, en 2013, China era, de manera destacada, el primer socio comercial de ASEAN, con el 18,8% del total del comercio internacional de la región, mientras que EEUU ni siquiera era ya uno de sus tres principales socios comerciales.

¿Cómo se están posicionando los países de ASEAN?

En el actual contexto de polarización, marcado por el incremento de la presencia y la asertividad de China en la región, con el consiguiente aumento de la rivalidad con EEUU, los países de la zona se ven conminados a replantearse sus relaciones con estas dos potencias. En función de la estrategia que siguen los países del sudeste asiático podemos dividirlos en tres grupos: (1) los países más afines a China (Laos y Camboya); (2) los que se decantan claramente del lado de EEUU (Singapur y Brunei); y (3) los que siguen una política de diversificación evitando decantarse claramente por una de las dos potencias. Este último grupo puede, a su vez, dividirse entre quienes están virando hacia Pekín (Myanmar, Tailandia, Malasia y Filipinas) y los que están apostando por acercarse más a EEUU (Vietnam e Indonesia).

Laos y **Camboya** optan generalmente por posicionarse a favor de Pekín, pues consideran que las inversiones y la asistencia financiera chinas son fundamentales para su desarrollo. Así quedó patente en las negociaciones para redactar un comunicado conjunto durante la cumbre entre EEUU y ASEAN celebrada en California en febrero de 2016, cuando estos dos países se opusieron a que se reprobase explícitamente la conducta china en el Mar del Sur de China. Este alineamiento con los postulados chinos ha llevado incluso a divisiones en el seno de ASEAN. Por ejemplo, la resistencia de Camboya a criticar el comportamiento de Pekín en el Mar del Sur de China llevó a que, por primera vez en su historia, ASEAN no difundiese un comunicado conjunto tras su cumbre de 2012, o al retraso durante varios días de la publicación del comunicado posterior a la cumbre de julio de este año.

En el otro extremo se sitúan **Singapur** y **Brunei**, que encuentran en Washington a un socio estratégico clave. Dentro de los países de Asia Oriental que no tienen un tratado de defensa mutua con EEUU, Singapur es el que mantiene una asociación estratégica más profunda con Washington, como evidencian los más de 100 barcos y 200 aviones del ejército estadounidense que hacen escala anualmente en la ciudad-Estado. Esta tendencia se está intensificando, como ilustra el acuerdo de defensa alcanzado por ambos países en diciembre de 2015 con vistas a intensificar su cooperación en múltiples

áreas, incluyendo ciberseguridad, que es una preocupación compartida en relación a China. Además, en mayo de 2016 Singapur suscribió un acuerdo de defensa con Australia que incluye, entre otras cosas, la intensificación de maniobras militares conjuntas, más intercambio de información e inteligencia, la celebración de un diálogo sobre seguridad regional entre académicos y funcionarios de ambos países, y el desarrollo conjunto de tecnología de defensa. Brunei también ha incorporado nuevas dimensiones a su cooperación con EEUU y firmó con Singapur en octubre de este año un pacto de defensa que contemplaba la celebración de ejercicios militares conjuntos y la cooperación en materia de tecnología de defensa.

A diferencia de los cuatro países analizados hasta ahora, la mayor parte de los **miembros de ASEAN** no se decantan de manera tan clara entre Pekín y Washington, sino que prefieren mantener una línea de acción más equilibrada, que no necesariamente equidistante. Entre estos seis países hay cuatro –Tailandia, Malasia, Filipinas y Myanmar– que se han acercado a China recientemente, motivados en gran parte por cuestiones de política interna. Además, en los tres primeros casos, estamos ante líderes censurados desde Occidente por sus prácticas autoritarias o por casos de corrupción y que encuentran en China un actor que no sólo es un socio atractivo en múltiples áreas, especialmente gracias a su ingente capacidad financiera, sino que además les confiere estatus y reconocimiento internacional.

Tras el golpe militar de mayo de 2014, EEUU impuso una serie de sanciones contra Bangkok que también afectaron al ámbito de la defensa, con restricciones a las exportaciones de armamento y a los ejercicios militares conjuntos. En este contexto, la junta militar está diversificando sus opciones estrechando lazos con China y Rusia, tanto en el ámbito de la defensa como en el económico, especialmente en sectores como infraestructuras, agricultura y turismo.

En el caso de **Malasia**, por su parte, bajo el liderazgo de Najib Razak comenzó a decantarse del lado estadounidense, tanto por su esfuerzo personal a la hora de impulsar el TPP como con su autorización a que aviones norteamericanos utilizaran bases en territorio malayo para hacer vuelos de reconocimiento en el Mar del Sur de China. Su sintonía con Obama, que fue el segundo presidente norteamericano en visitar Malasia, quedó patente cuando ambos jugaron juntos al golf en Hawái durante las navidades de 2014. Sin embargo, todo ello se ha ido al traste toda vez que el Departamento de Justicia anunció el pasado julio que estaba investigando el desvío a EEUU de más de 1.000 millones de dólares de un fondo público malasio, 1MDB. Este es un asunto de gran sensibilidad, toda vez el Razak ya había sido investigado por corrupción en su país, lo que está afectando gravemente a su popularidad. Para revertir esta situación, Razak visitó China a principios de noviembre en un intento de mejorar su imagen mediante una visita internacional que le reforzase como hombre de Estado y facilitase la llegada de nuevos contratos e inversiones a Malasia. De hecho, China ya había ayudado a Razak a finales del pasado año, cuando una empresa de sus empresas estatales compró a 1MDB activos por valor de 2.300 millones de dólares, lo que ha contribuido a reducir su deuda. Este acercamiento a Pekín ha cristalizado en la celebración, por primera vez, de ejercicios militares conjuntos entre las fuerzas armadas de ambos países y en un acuerdo de cooperación naval, que incluye el Mar del Sur de China.

Todavía más brusco ha sido el giro diplomático protagonizado por Rodrigo Duterte en **Filipinas**, ya que la cooperación en materia de seguridad de este país con EEUU es todavía más profunda, su posición era la más beligerante con China en relación a sus disputas territoriales y es el líder que de forma más explícita se ha distanciado de Washington. El anterior presidente filipino, Benigno Aquino III, firmó un acuerdo de cooperación de defensa con EEUU que abría cinco bases filipinas a tropas norteamericanas e *interpuso una demanda* ante la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya contra las acciones de Pekín en el Mar del Sur de China. Sin embargo, Rodrigo Duterte, que también se mostró crítico con China durante la campaña electoral, ha estrechado lazos con China durante una visita de Estado a este país y ha cuestionado abiertamente los lazos tradicionales de Filipinas con EEUU.

Los acontecimientos se precipitaron a principios del pasado septiembre, cuando, poco antes de celebrar un encuentro bilateral en Laos, Obama anunció que iba a cuestionar a Duterte por las numerosas ejecuciones extrajudiciales que se estaban produciendo en Filipinas en el marco de su cruzada contra el narcotráfico. La reacción del presidente filipino fue insultar gravemente su homólogo norteamericano, quien, a su vez, optó por cancelar la reunión. A partir de ahí, Duterte ha recurrido en varias ocasiones a una retórica anti-estadounidense para justificar sus acciones y ha anunciado que ha llegado el momento de distanciarse de EEUU, al menos en los ámbitos militar y económico. Pekín aprovechó esta coyuntura para anunciar que estaban abiertos a recibir al presidente filipino, quien realizó una visita de Estado a China a mediados de octubre.

Durante su estancia en China, Duterte, además de *profundizar en su distanciamiento de Washington*, cerró diversos acuerdos por valor de 13.500 millones de dólares en contratos y préstamos. Además, China levantó el embargo que mantenía sobre varios productos agrícolas filipinos y se comprometió a promover el turismo chino en este país. En materia de seguridad, ambos países se comprometieron a establecer una comisión conjunta sobre cooperación marítima entre sus servicios de guardacostas y, a finales de octubre, China levantó el bloqueo que mantenía desde 2012 sobre el arrecife Scarborough, permitiendo de nuevo la entrada de pesqueros filipinos a esa zona.

En otras palabras, con su retórica anti-estadounidense y su voluntad de negociar directamente con Pekín, Duterte ha conseguido desbloquear la situación en el arrecife Scarborough y firmar acuerdos económicos favorables para Filipinas. Aunque todo ello sea sin ningún tipo de garantías sobre cómo evolucionaran los acontecimientos, en el corto plazo sus avances cuestionan la actuación de EEUU, que no fue capaz de resolver esta situación durante cuatro años. En cualquier caso, no debe olvidarse que Duterte ha afirmado que mantendrá el tratado de defensa con EEUU y que, por el momento, se limitará a reducir el número y la naturaleza de los ejercicios militares que realizan conjuntamente los ejércitos filipino y estadounidense.

Myanmar, también ha mejorado su relación con Pekín en los últimos meses, aunque esto no esté relacionado con un deterioro de su relación con EEUU, como en los casos de Tailandia, Malasia y Filipinas. Desde la inauguración del gobierno de la Liga Nacional para la Democracia el pasado abril, se ha producido un notable aumento en los contactos y visitas de alto nivel entre ambos países, culminando por el momento con el

tour de Aung San Suu Kyi por China a mediados de agosto. La fecha de este viaje resulta significativa, pues fue el primero de carácter oficial de la líder birmana fuera del Sudeste Asiático. A diferencia del gobierno de Thein Sein, que paralizó varios macro proyectos chinos y acusó a públicamente a este país de obstaculizar sus intentos de alcanzar un alto el fuego con todos los grupos rebeldes, Aung San Suu Kyi, por su parte, considera a China como un activo muy importante para el desarrollo de Myanmar, siendo su primer socio comercial e inversor, y para el éxito del proceso de paz. De ahí que se haya creado una comisión para reevaluar el proyecto de la presa de Myitsone, suspendido en 2011, y se celebre una reunión entre Aung San Suu Kyi y el presidente del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, que también respondía al interés de Pekín por conectar Yunnan con el Golfo de Bengala a través de Myanmar. Asimismo, Pekín contribuyó a impulsar el proceso de paz mediando para que tres importantes grupos rebeldes decidiesen sumarse al mismo y con una donación de tres millones de dólares.

A diferencia de Myanmar, **Vietnam** e **Indonesia** sí están sosteniendo una política de acercamiento a EEUU y a sus aliados, sustancialmente más profunda en el caso de Yakarta. La visita a Washington en junio de 2013 del presidente de Vietnam, Truong Tan Sang, se cerró con el establecimiento de una asociación comprensiva entre los dos países y fue devuelta por el presidente Obama en mayo de 2016. Durante el viaje de Obama, EEUU levantó el embargo de armas que mantenía sobre Vietnam, como muestra de la total normalización de las relaciones entre los dos países. Además, Vietnam es uno de los tres países de ASEAN que firmó el TPP con lo que mostraba un interés político en reforzar sus lazos económicos con EEUU. Asimismo, en 2015 Vietnam incrementó oficialmente el estatus de las asociaciones que mantenía con Japón y Australia, lo que ha conllevado, entre otras cosas, un estrechamiento de su cooperación en materia de defensa. En este contexto, barcos de las marinas de estos países han sido autorizados a hacer escala en el puerto de la Bahía Cam Ranh, tras la decisión de Vietnam a finales de 2015 de abrir este puerto a barcos extranjeros en un intento de favorecer la presencia internacional en el Mar del Sur de China.

Yakarta y Washington, por su parte, establecieron una asociación estratégica comprensiva en 2010, que se vio reforzada durante la visita del presidente Joko Widodo a EEUU en octubre de 2015. En ese marco ambos países anunciaron, entre otros compromisos, un acuerdo para celebrar anualmente un diálogo estratégico a nivel ministerial, la firma de un memorando de entendimiento sobre cooperación marítima, y una declaración conjunta sobre cooperación comprensiva en materia de defensa. También en 2015 Indonesia suscribió diversos acuerdos en materia de cooperación marítima y seguridad con Japón, incluyendo un diálogo 2+2 que reúne a los ministros de Exteriores y Defensa de ambos países, y en cuya primera reunión, en diciembre de 2015, se iniciaron las negociaciones para posibles transferencias de equipamiento y tecnología militar japonesa a Indonesia. Además, en octubre de 2016, el ministro de Defensa de Indonesia, Ryamizard Ryacudu, propuso a su homólogo australiano la posibilidad de realizar patrullas conjuntas en el Mar del Sur de China.

Trump y el fin del pivote asiático de Obama

Los movimientos diplomáticos que se acaban de presentar, pueden verse condicionados en un futuro próximo por un cambio sustancial en la estrategia de EEUU en Asia. Aún es pronto para saber **qué política adoptará Trump** para la región una vez inicie su mandato, pero si nos atenemos a los indicios que ha dejado caer desde que se postuló como candidato del Partido Republicano a la presidencia de EEUU, y al plan de acción para sus primeros 100 días de gobierno, parece que nos encontraremos con una política proteccionista y el aislacionista. Esto se manifiesta en su tajante rechazo al TPP, que ha sido firmado por Singapur, Malasia y Vietnam, y en su insistencia en que los aliados asiáticos de EEUU deben asumir un mayor compromiso en su propia defensa. Ambas cuestiones rompen nítidamente con la estrategia de Obama de considerar Asia Oriental como un espacio prioritario de la política exterior estadounidense y pueden reducir sensiblemente el atractivo de EEUU en la región, lo que podría favorecer un incremento de la influencia china en la zona.

Sin embargo, otro de los rasgos esperables de la política exterior de la Administración Trump sí podría resultar sugerente para los gobiernos de ASEAN y, por tanto, favorecer un acercamiento de estos países a Washington. Se trataría de un menor acento en materia de derechos humanos. De hecho, como se analizó anteriormente, el énfasis puesto por la Administración Obama en esta materia no sólo ha sido un obstáculo para estrechar lazos con varios gobiernos de la zona, sino que incluso ha redundado en un enfriamiento de las relaciones con países afines a EEUU como Tailandia y Filipinas.

Conclusión

Aunque la mayor parte de los países de ASEAN sigue una estrategia de diversificación de sus relaciones exteriores para reducir su dependencia de un solo Estado y dificultar que una única potencia se haga con el control de la región, en los últimos años hemos asistido a una **creciente polarización del Sudeste Asiático**, entre quienes ven el ascenso de China fundamentalmente como una oportunidad para impulsar su desarrollo económico interno y quienes ponen más énfasis en los riesgos estratégicos que comporta la emergencia de China. Aunque en ambos casos su interacción con Pekín es creciente, especialmente en el ámbito económico, los segundos están estrechando también su cooperación en materia de defensa con EEUU y sus aliados en la región, fundamentalmente **Japón y Australia**.

Esa polarización viene impulsada por el incremento de la tensión entre EEUU y China, lo que aviva su competencia por influir en los países de la zona. En este contexto, si el próximo gobierno estadounidense aplica una estrategia proteccionista y aislacionista en la región, esto probablemente disminuiría su influencia en la zona, dejando más espacio para China y para otros actores como Japón, Rusia, la India, y Australia.

Europa debe seguir estos acontecimientos con atención, debido a su potencial para desestabilizar una región cada vez más relevante para la economía y la seguridad mundiales.