

CIEN AÑOS DE ESTRATEGIA DE LA UE PARA EL INDOPACÍFICO

Emilio de Miguel Calabia,
Embajador en Misión Especial para el Indo-Pacífico,
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

* Este documento de análisis ha sido preparado por el Embajador de Miguel con motivo del Diálogo España-India sobre la “Estrategia de la Unión Europea para el Indo-Pacífico y la iniciativa Global Gateway: Oportunidades para la Colaboración Indo-Española” que se celebra el 21 de marzo de 2023 en la Fundación Ramón Areces de Madrid. Este Diálogo cuenta con la participación del Embajador de la Unión Europea en Misión Especial para el Indo-Pacífico, Richard Tibbels, y con el Director de la División de Conectividad y Transición Digital del Servicio Europeo de Acción Exterior, David Ringrose.

Hace año y medio la UE dio a conocer su Estrategia para el Indopacífico. En términos geopolíticos han pasado cien años desde entonces. En este papel quiero: 1) Analizar los cambios geopolíticos que se han producido en el Indopacífico desde que la UE presentó su estrategia; 2) Considerar si la Estrategia de la UE ha aguantado bien y sigue respondiendo al escenario en el que nos encontramos en la actualidad; 3) Sugerir vías de avance para la Estrategia a la vista del escenario geopolítico presente.

Los principales cambios geopolíticos que se han producido en el último año y medio han sido:

1) La guerra de Ucrania, cuyas repercusiones en el Indo-pacífico están siendo mayores de lo esperado. La guerra estalló 20 días después de que Rusia y China hubieran establecido un partenariado “sin límites”. La guerra ha tenido un impacto inmediato sobre dos partes del Indo-pacífico: la Península Coreana y el Estrecho de Taiwán. Corea del Norte ha aprovechado que la atención estaba fija en Ucrania para progresar en su programa nuclear; en 2022 batió el récord de ensayos de misiles balísticos y cambió su legislación para introducir la posibilidad del uso del arma nuclear de manera preventiva en un amplio abanico de supuestos. En 2022 las tensiones en torno al Estrecho de Taiwán se agudizaron y algunos analistas llegaron a temer un escenario semejante al ocurrido en Ucrania con un ataque por sorpresa desde el continente. En general, las cuestiones de seguridad en el Indo-pacífico se han vuelto apremiantes en el último año.

2) La emergencia del Pacífico sur como una nueva región de competición estratégica. Tradicionalmente, la arquitectura regional en el Pacífico sur se había estructurado en torno al Foro de Islas del Pacífico (PIF, por sus siglas en inglés) en el que Australia y, en menor medida, Nueva Zelanda jugaban un papel muy relevante. Los principales asuntos abordados en el contexto del Foro eran el cambio climático y sus efectos sobre los Estados insulares del Pacífico, la gestión de los recursos pesqueros, los déficits de infraestructuras de estos Estados, la transición energética y la capacitación humana. La firma de un acuerdo de seguridad entre Islas Salomon y China en mayo y el fallido intento chino de firmar un amplio acuerdo de comercio y seguridad con varios de los Estados insulares miembros del PIF puso de manifiesto que la rivalidad estratégica entre China y EEUU se había trasladado a una región del Indo-pacífico que tradicionalmente tendía a ser pro-occidental.

3) La Iniciativa de la Franja y de la Ruta ha perdido algo de su lustre en el último año y medio. Las razones son muchas: con una tasa de crecimiento reducida con respecto a las del período 1985-2020 y con un sector inmobiliario con problemas, China ya no tiene los bolsillos hondos que solía tener para financiar la construcción de infraestructuras en el extranjero; no pocos proyectos emprendidos bajo la IFR han resultado no ser viables desde un punto de vista económico; algunos de los beneficiarios han caído en la denominada “trampa de la deuda” y tienen dificultades para devolver los préstamos obtenidos.

4) Durante varios años compitieron dos modelos de arquitectura comercial regional, el CPTPP promovido por EEUU y el RCEP cuyo principal valedor era China. La retirada por Trump de EEUU del CPTPP hizo que el RCEP, que agrupa cinco de los 16 países de ASEAN + 6 (la excepción es la India), se convirtiera en el núcleo de la arquitectura comercial en la región. El RCEP entró en vigor en enero de 2022. Sus reglas son menos ambiciosas que las del CPTPP, pero tiene potencial para generar un cierto grado de integración económica entre sus miembros, que beneficiará sobre todo a las economías más industrializadas (China, Corea, Japón y Singapur).

A continuación indicaré cómo han respondido la Estrategia de la UE y su implementación a cada uno de estos cuatro desafíos.

1) En su análisis de las dinámicas geopolíticas en la región, la Estrategia constató la competición estratégica que prevalecía y que se traducía en tensiones territoriales y marítimas, especialmente en los mares del Sur y del Este de China y el Estrecho de Taiwán, así como en un aumento del gasto militar en toda la región. A la altura de 2023, puede que sorprenda un poco la falta de menciones a la RPDC y a su amenaza.

Algo novedoso en la Estrategia fue el deseo de que la UE fuera un actor de seguridad en el Indo-pacífico. Para ello, la Estrategia proponía que la UE se imbricase en la arquitectura regional de seguridad, especialmente en la creada en torno a ASEAN. Como áreas de trabajo en las que la UE se concentraría especialmente se resaltaron la seguridad marítima, la ciberseguridad, el contraterrorismo y la gestión de crisis. Las dos principales herramientas para alcanzar estos objetivos son los programas CRIMARIO II (Critical Maritime Routes Indian Ocean) y ESIWA (Enhancing Security in and with Asia). A estos dos programas hay que añadirles la designación de Áreas Marítimas de Interés y las Presencias Marítimas Coordinadas como herramientas para coordinar las capacidades aéreas y navales de los EEMM de la UE en dichas áreas. En estos momentos el Índico Noroccidental ha sido designado como Área Marítima de Interés.

De cara al futuro y a la vista de lo sucedido el último año y medio, dos áreas en las que estimo que la UE debería concentrarse, además de las anteriores, son: 1) Las armas nucleares. La Estrategia menciona que la UE cooperará con socios en cuestiones de seguridad nuclear y no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y seguirá trabajando en la Iniciativa de los Centros de Excelencia de

Mitigación de Riesgo junto con ASEAN. Pero en el momento actual, esto tal vez ya no sea suficiente y la UE necesite adoptar iniciativas más osadas junto a sus socios; 2) La lucha de narrativas. La habilidad rusa para transmitir su narrativa sobre la guerra de Ucrania en la región debería darnos que pensar. Es cierto que los resquemores dejados por el colonialismo en ocasiones debilitan nuestra narrativa, pero la UE posee un poder blando considerable del que otros países, empezando por Rusia carecen, y que tal vez no estemos aprovechando lo suficiente.

2) La aproximación de la Estrategia de la UE a los Estados insulares del Pacífico reitera las áreas de interés en las que ya venía trabajando la UE con anterioridad y añade nuevas herramientas: 1) La gestión de las pesquerías y la lucha contra la pesca IUU, utilizando los Acuerdos de Partenariado en Pesquerías Sostenibles como herramienta principal. Es de lamentar que en la mayor parte de los Acuerdos existentes con los Estados insulares del Pacífico, los protocolos hayan expirado y aún no se hayan renovado; 2) Acuerdos de Partenariado Económico. Son acuerdos de comercio y desarrollo, que resultan más adecuados para países que no están preparados para beneficiarse de esquemas más elaborados como los de los SGP. Nueve de los catorce Estados insulares del Pacífico se benefician de uno de estos Acuerdos; 3) Seguridad humana, con especial foco en la mitigación de desastres y el aumento de la resiliencia de las poblaciones. A raíz de la pandemia del COVID, la UE añadió un nuevo foco en este campo: la salud pública global con el refuerzo de los sistemas sanitarios y de su preparación para eventuales pandemias; 4) Diálogo Político, cuya principal manifestación es la participación de la UE en la reunión de los socios de diálogo post-foro del Foro de Islas del Pacífico. Entre las nuevas herramientas, cabe señalar: 1) La Alianza Verde-Azul con los Estados insulares del Pacífico y centrada en el cambio climático, la mitigación del riesgo de desastres, la gobernanza de los océanos y la protección medioambiental, que viene acompañada de un paquete financiero de 197 millones de euros para el período 2021-2027; 2) La extensión de CRIMARIO II al Pacífico Sur con el fin de mejorar las capacidades de los Estados concernidos en el control de sus ZEEs.

Ante la emergencia del Pacífico sur como una nueva área de competición estratégica, algunas iniciativas que podría tomar la UE, de las que varias están siendo consideradas: 1) Ampliar su presencia diplomática en la región; 2) Elaboración de un Plan de Acción específico para la región, 3) Designación de un Enviado Especial para el Pacífico sur, que complemente el trabajo que ya realiza la Delegación de la

UE en Fiji; 4) Participar, tal vez en el formato de observador, en el Foro de Ministros de Defensa del Pacífico Sur.

(3) La conectividad ha estado en el centro de Eurasia en la última década. La UE defendió su propio modelo de conectividad en el documento “Connecting Europe and Asia” de 2018. Este modelo viene definido por tres rasgos: 1) Sostenibilidad, tanto social, como financiera y medioambiental; 2) Omnicomprensiva. La conectividad no se limita a las infraestructuras, sino que abarca mucho más; 3) Basada en normas internacionales. Recientemente, en un editorial del pasado 15 de noviembre de 2022, el Alto Representante Josep Borrell enfatizó nuevamente la visión europea de la conectividad: “... es inclusiva. No estamos buscando suplantar otros partenariados. Y desde luego no estamos interesados en crear nuevas dependencias.”

La Estrategia para el Indo-pacífico parte de este concepto de conectividad, insistiendo especialmente en la necesidad de un entorno regulatorio y político que atraiga las inversiones públicas y privadas, garantice un terreno de juego igual para todos, la sostenibilidad y la adopción de estándares internacionales. La Estrategia asimismo presta mayor atención a la financiación de los proyectos, algo a lo que “Connecting Europe and Asia” no había prestado la misma atención. El brazo financiero de la Estrategia es la Global Gateway que hasta 2027 movilizará hasta 300.000 millones de euros en inversiones en infraestructuras de calidad, con especial énfasis en aquéllas que colmen la brecha digital.

Estimo que en el contexto actual de una reconsideración de la Iniciativa de la Franja y de la Ruta, la UE está bien dotada de instrumentos para colmar el déficit de infraestructuras de calidad en la región.

4) La Estrategia de la UE parte de varias constataciones: la vulnerabilidad de las cadenas de suministros, puesta de relieve por el COVID, la existencia de prácticas que perjudican el comercio internacional justo (los subsidios a las industrias, la coerción económica, las transferencias forzadas de tecnología y el robo de la propiedad intelectual) y déficits en las normas medioambientales y laborales.

El eje de la Estrategia de la UE en este campo son los tratados de libre comercio, de los que se espera que profundicen la cooperación en sectores estratégicos y ayuden a evitar dependencias en las cadenas de suministros. La UE ya tiene TLCs con Corea, Japón, Singapur y Vietnam. En 2022 concluyeron las negociaciones con Nueva Zelanda y se espera que este año terminen las negociaciones con Australia. La UE está prosiguiendo negociaciones con varios países de ASEAN y a medio plazo podría considerar un TLC entre las dos regiones, algo que ya se intentó en 2007-2009 y que no salió adelante por las grandes diferencias de desarrollo económico entre los países de la Asociación. Finalmente está la gran ambición de lograr un TLC con la India. Las negociaciones se retomaron el 17 de junio de 2022. Podemos decir que la UE está bien equipada para hacer frente a cualquier riesgo de desacoplamiento comercial entre el Indo-pacífico y el resto del mundo.

En resumen, la Estrategia de la UE ha resistido muy bien el embate geopolítico del último año y medio. Está preparada para aguantar cien años más.
