

El multilateralismo asiático, un orden internacional con características chinas

Resumen

Este año se celebran los 75 años del nacimiento de las Naciones Unidas y del multilateralismo como gestión del orden internacional. Nacido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, era una herramienta de cooperación regida por valores occidentales, pero ahora este esquema se tambalea, está en crisis, debido a la apuesta por el unilateralismo de Estados Unidos y se abre paso un modelo asiático influido cada vez más por China. Un protagonismo que Pekín reclama como segunda potencia mundial, si bien contempla este diálogo internacional como un puente que le ayude a resolver sus problemas domésticos más que como un método de resolución de problemas globales. Una particular forma asiática de entender el multilateralismo que China impone frente al diálogo consensuado que practican los países del sudeste asiático. Un horizonte que sugiere que se avecinan malos tiempos para los defensores del multilateralismo y que este sistema de gestión del orden internacional solo sobrevivirá si asume los valores asiáticos y se convierte en un «multilateralismo con características chinas».

Palabras clave

Multilateralismo, China, ASEAN, Estados Unidos, orden internacional, OMC, OCS, FMI, Banco Mundial, AIIB, mar de China Meridional, ASEAN+3, ASEAN+6, ARF.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Asian multilateralism, an international order with Chinese characteristics

Abstract

This year marks the 75th anniversary of the birth of the United Nations and multilateralism as formula for managing the international order. Born after the Second World War, it was a cooperation system governed by Western values until very recently, but now this scheme is faltering, it is in crisis, due to the commitment to unilateralism of the United States and an Asian model increasingly influenced by China is making its way. Beijing claims a greater role as the second world power, although it regards this international dialogue as a bridge to help it solve its domestic problems rather than as a method of solving global problems. A particular Asian way of understanding the multilateralism that China imposes with respect to the consensual dialogue practiced by the countries of Southeast Asia. A horizon that suggests bad times for the defenders of multilateralism and that this system of management of the international order will only survive if it assumes Asian values and becomes a “multilateralism with Chinese characteristics”.

Keywords

Multilateralism, China, Asia, ASEAN, United States, international order, WTO, SCO, IMF, World Bank, AIIB, South China Sea, ASEAN+3, ASEAN+6, ARF.

Introducción

Poco a poco, sin estridencias, Asia se hace escuchar en todos los foros internacionales. Su altavoz principal es China, dada su posición de segunda potencia planetaria, pero no es el único. Corea del Sur, India, Indonesia, Japón o Vietnam también hacen valer su peso demográfico y económico para reivindicar su protagonismo en la gestión de los asuntos internacionales. Apuestan, unos más que otros, por la pervivencia del multilateralismo, pero teniendo en cuenta sus propios valores. Una manera de entender la cooperación entre Estados que modifica el esquema occidental que ha regido el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, debilitado ahora por la apuesta por el unilateralismo del presidente de Estados Unidos, Donald Trump y la inacción de la Unión Europea.

La preferencia de los países asiáticos por el sistema multilateral es, no obstante, bastante reciente. Empezó a desarrollarse prácticamente con la llegada del nuevo siglo y creció en paralelo al desarrollo económico de sus principales potencias a medida que aumentaban los intercambios comerciales y las inversiones entre los países de la región, así como su interés por recabar el apoyo necesario en los Estados vecinos para resolver contenciosos bilaterales enquistados en el tiempo.

Una apuesta en la que destaca el protagonismo de China que, en 2001, ingresó en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y empezó su espectacular despegue económico, y el de los países del sudeste asiático, que apostaron por integrar sus economías en 2002 a través de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Ambos representan, con sus pros y sus contras, las dos maneras asiáticas de interpretar la gestión del orden internacional.

De Seúl a Davos

Atrás quedaron las iniciativas de Corea del Sur que, en los años 70 del siglo pasado, propuso un mercado común asiático; el proyecto de Malasia de fundar el Caucus Económico de Asia del Este (EAEC, por sus siglas en inglés) a principios de los años 90, para contrarrestar el plan de EE. UU. de impulsar el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) que, actualmente, pasa sin pena ni gloria debido a los vetos de Pekín de abordar temas políticos; o las propuestas japonesas de crear un área de libre

comercio del este de Asia y un Fondo Monetario del Este de Asia (EAMF, por sus siglas en inglés). Proyectos que fracasaron debido a las rivalidades territoriales y a los distintos conceptos de cooperación regional que había en las principales capitales asiáticas.

Los hechos revelan, no obstante, que el modelo asiático de multilateralismo ha avanzado y lo ha hecho bajo la influencia del desarrollo de China. A medida que el gigante asiático ganaba envergadura internacional, Pekín se hacía escuchar e imponía sus criterios. Una iniciativa que los dirigentes chinos han aplicado con perseverancia y discreción hasta que consideraron que había llegado la hora de anunciar al mundo su voluntad de participar en la gestión del orden internacional y que este debía asumir los valores orientales. Un momento para el cual el presidente chino, Xi Jinping, eligió la tribuna más selecta de Occidente: el Foro Económico Mundial de Davos. Allí, en la pequeña pero mundialmente famosa estación alpina suiza, el líder del gigante asiático proclamó, en enero de 2017, que su país defendería el libre comercio y la globalización ante los principales empresarios, hombres de negocios y políticos del planeta e hizo un canto a favor del multilateralismo: «Debemos adherirnos al multilateralismo para defender la autoridad y la eficacia de las instituciones multilaterales. Debemos cumplir las promesas y respetar las reglas. Uno no debe seleccionar ni doblar las reglas como mejor le parezca»¹. Fue una declaración importante, especialmente tras la apuesta por el unilateralismo llevada a cabo por el presidente de EE. UU., Donald Trump.

El anuncio de Xi, sin embargo, iba más allá de un simple posicionamiento en favor del multilateralismo: revelaba la voluntad china de recuperar el protagonismo internacional que en su día tuvo el Imperio del Centro y confirmaba la voluntad de Pekín de configurar un nuevo orden internacional que tenga en cuenta los valores asiáticos. Un principio de identidad a la hora de orientar su política exterior frente a Occidente que Pekín adoptó en los primeros años del nuevo siglo, según ya señaló el profesor Fernando Delage en 2004².

¹ Discurso de Xi Jinping en el Foro Económico Mundial de Davos, 2017. Agencia de noticias Xinhua.

² DELAGE, Fernando. «China y el futuro de Asia». *Política Exterior*. 2004.

Valores asiáticos

Un concepto, el de «valores asiáticos», que no cuajó sin embargo hasta la década de los 90 del siglo pasado, debido fundamentalmente a las diferencias entre China y Japón. Su artífice fue Lee Kuan Yew, el padre de la independencia de Singapur y primer ministro de esta ciudad-Estado, entre 1959 y 1990, que por aquellos años insistió en contraponer el principio de identidad cultural china y los valores confucianos como rasgos identitarios asiáticos frente a Occidente. En sus memorias, el estadista asiático subraya que en Asia se tienen muy en cuenta la herencia del confucianismo³ como norma de educación, la prioridad de la comunidad frente al individuo, la importancia de la familia, el aprecio por el ahorro y la austeridad y el rechazo a la creencia de que el Gobierno y el sector privado deben ser rivales. Valores todos ellos inexistentes o en franco declive en la sociedad occidental, según estiman de forma generalizada los asiáticos.

Unos ideales que en China se consideran los pilares fundamentales del éxito de su desarrollo, pero que no se proclamaban en voz alta hasta que Xi Jinping asumió el liderazgo del país en 2013. Hasta entonces, se trataba de seguir uno de los consejos de Deng Xiaoping, el «pequeño timonel» que marcó el destino de China tras la muerte de Mao y el fin de la Revolución Cultural: «Esconder nuestras capacidades y esperar nuestro momento». Una oportunidad que llegó tras la crisis financiera internacional de 2008, cuando afloró la vulnerabilidad económica de las potencias occidentales y Pekín acudió en su ayuda. Una época que China aprovechó para tejer una vasta red de iniciativas de cooperación multilateral bajo la fórmula que los líderes del gigante asiático denominan de *win-win*, fórmula en la que todas las partes implicadas salen ganando.

Unos proyectos, sin embargo, que a la hora de la verdad siempre se revelan beneficiosos para los intereses del gigante asiático. Una meta que forma parte de los fundamentos de la política exterior de Pekín y que ni el paso de los años ni el desarrollo económico han modificado. «Desde sus primeros pasos en los años setenta, la diplomacia china mantiene las mismas directrices fundamentales: la estabilidad regional, el crecimiento económico, un entorno internacional estable, el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros países, estatuto de país siempre en desarrollo y voluntad de despliegue

³ KUAN YEOW, Lee. *Del tercer mundo al primero. Historia de Singapur 1965-2000*.

pacífico»⁴, señala el politólogo francés Pierre Picquart. Unos principios que se hallan en todas sus iniciativas exteriores.

La primera iniciativa china: la Organización de Cooperación de Shanghái

Los primeros pasos en el campo del multilateralismo por parte de la diplomacia china fueron encaminados a asegurar sus fronteras exteriores. Una acción lógica dado que el gigante asiático cuenta con una línea fronteriza terrestre de 23.000 kilómetros con un total de 14 países. Fue bajo esa premisa que, en 2001, nació la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) como heredera de la alianza que habían suscrito, en 1996, China, Kazajistán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán. Una iniciativa que tenía como finalidad salvaguardar la soberanía nacional, la integridad territorial y la estabilidad social de los seis países. Unos objetivos que siempre han inquietado a los dirigentes chinos, especialmente tras la desintegración de la Unión Soviética. Unas inquietudes a la que se sumó el islamismo, tras el atentado de las torres gemelas de Nueva York en 2001, en la medida en que las poblaciones de las ex repúblicas soviéticas limítrofes con China son mayoritariamente musulmanas.

Desde sus inicios, la OCS ha crecido en número de socios, influencia y objetivos, hasta el punto de considerarse posiblemente como el principal pilar de seguridad de Asia-Pacífico. Desde 2017, esta organización está formada por ocho miembros, tras haber admitido a India y Pakistán como socios de pleno derecho. Un proceso de ampliación que ha llevado a la OCS a aglutinar el 40 % de la población mundial, una cuarta parte del PIB del planeta y más del 60 % de la superficie de Eurasia.

⁴ PICQUART, Pierre. *La Chine dans vingt ans et le reste du monde*. 2011.



Figura 1. Estados miembros de la Organización de Cooperación de Shanghái.

La cooperación entre los Estados miembros abarca distintos campos, como las infraestructuras o la energía, pero en realidad la OCS concentra sus esfuerzos en la seguridad y resume sus objetivos en la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo. Unos ámbitos a los que ha añadido en los últimos tiempos la guerra cibernética. Asuntos que inquietan especialmente a Moscú y Pekín, siempre preocupados por contrarrestar las supuestas actividades desestabilizadoras de EE. UU. en sus territorios o en los países vecinos. Una desazón que ya reflejó el Diario del Pueblo, órgano oficial del Partido Comunista chino, cuando comentó la cumbre que la OCS celebró en 2005 en Astaná. En su editorial, el rotativo chino afirmaba que «los países de la OCS tienen la capacidad y la responsabilidad de salvaguardar la seguridad de Asia Central y pide a los países occidentales que abandonen dicha región. Esa es la más notable señal dada por la cumbre al mundo»⁵.

Pero si en la OCS, Pekín se mueve a sus anchas, resulta cuanto menos peculiar observar cómo la diplomacia china interpreta el concepto de multilateralismo según se trate de Corea del Norte, el Ártico o el mar de China Meridional y afecte a sus intereses nacionales.

⁵ «Opinion: SCO sends strong signals for West to leave Central Asia». *People's Daily Online*. July 08, 2005. Disponible en http://en.people.cn/200507/08/eng20050708_194907.html.

El diálogo a seis para Corea del Norte

En el caso de Corea del Norte, un país del que China es el principal aliado desde la Guerra de Corea (1950-1953), Pekín ha desarrollado un papel de mediación clave entre Pyongyang y Washington durante decenios, influido por el hecho de ser el país vecino. Entre los años 2003 y 2009, impulsó y acogió las llamadas Conversaciones a Seis, el diálogo multilateral en el que participaban las dos Coreas, Rusia, Japón, EE. UU. y China, y tenía por objetivo lograr que el régimen norcoreano abandonara su programa nuclear a cambio de ayuda económica. Las conversaciones fracasaron, pero Pekín siempre ha seguido ejerciendo labores de intermediación, unas veces a iniciativa propia y otras a petición de Washington o Pyongyang, para resolver las crisis provocadas por el régimen norcoreano.

La implicación del gigante asiático siempre ha ido, sin embargo, más allá de la búsqueda de un acuerdo de desnuclearización de la península coreana. Para sus líderes, Corea del Norte es un país estratégico, ya que supone una importante fuente de materias primas, como carbón, hierro, plomo o tungsteno, pero también por representar un muro de contención que no interesa que se desmorone. Pekín no quiere ni la caída del régimen del líder norcoreano Kim Jong Un, ni que se produzca la unificación de las dos Coreas, prefiere que se mantenga el actual *statu quo*. Cualquiera de estos dos supuestos implicaría para China tener las tropas estadounidenses al otro lado de la frontera, una eventualidad que no está dispuesta a tolerar. Como tampoco quiere la diplomacia china, la desestabilización del régimen de Pyongyang, ya que teme que ello pueda provocar la huida de miles de norcoreanos hacia la frontera china en busca de seguridad y la posible creación de focos de inestabilidad social en el norte de su territorio, una situación que China no está dispuesta a permitir.

Posiciones contradictorias de Pekín

Por otra parte, el paso de los años y su consolidación como superpotencia han puesto de relieve que China tampoco vacila a la hora de ignorar o reinterpretar en su favor las reglas del derecho internacional con tal de lograr sus objetivos. «Es capaz de ignorar los valores fundamentales del orden multilateral internacional y de mostrar una acentuada

impasibilidad ante las sensibilidades extranjeras»⁶, dijo, en su día, el politólogo Edward Luttwak a propósito del comportamiento del gigante asiático a la hora de batirse para lograr sus objetivos comerciales o geopolíticos. Un ejemplo de ello lo constituye la interpretación que hace Pekín de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar a propósito de sus reivindicaciones en el océano Ártico y las aguas del mar de China Meridional. Los discursos oficiales de sus diplomáticos revelan el concepto que tiene Pekín del multilateralismo como sistema de gestión del orden internacional. Un uso que aflora las incoherencias, contradicciones e intereses del gigante asiático en este ámbito.

En el caso del Ártico, cuyo subsuelo se estima que contiene importantes yacimientos de petróleo y gas natural, así como de numerosas materias primas, China no tuvo ningún reparo en publicar un libro blanco en 2018 en el que revelaba sus intereses sobre esta región. En dicho informe se define como «uno de los Estados continentales más próximos del círculo polar ártico»⁷ y subraya que «desempeñará un importante papel en la expansión de la red de rutas de transporte en el Ártico y habilitará el progreso económico y social de los Estados costeros a lo largo de estas rutas».

A partir de ese momento, Pekín impulsó una política destinada a protagonizar el desarrollo del futuro transporte marítimo a través del Ártico. Desde entonces, sus diplomáticos presentan al país como un socio fiable, respetuoso del derecho internacional y solvente a la hora de explotar la ruta marítima y los recursos naturales de dicho continente. Una iniciativa que sorprende a los Estados ribereños, como son EE. UU., Canadá, Dinamarca (a través de la isla autónoma de Groenlandia), Islandia, Rusia y Noruega, en la medida en que China no es limítrofe con la región ártica.

Para Pekín, sin embargo, poco importa la cercanía física. Responde a sus intereses estratégicos y así lo interpreta Zhang Xin, profesor asociado de la Escuela de Estudios Avanzados Internacionales de la Universidad Normal de China Oriental de Shanghai, quien señala que «el Ártico es la última frontera para la visión mundial dramáticamente en expansión de China»⁸. En su opinión, «hay una gran atracción no solo por la ruta marítima y los abundantes recursos naturales y su cada vez más evidente valor

⁶ LUTTWAK, Edward N. «The rise of China vs. the logic of strategy». 2012.

⁷ White Paper. «China's Arctic Policy». *Agencia Xinhua*. 2018.

⁸ XIN, Zhang. «Trade, tech...and now the Arctic? The next frontier in the China-US struggle for global control». *South China Morning Post*. January 15, 2020.

comercial, sino también por esa idea de que necesitamos estar allí y ser parte de esta visión global en evolución». Para este profesor, el sentimiento de China hacia el Ártico es como el deseo en su día de EE. UU. de querer poner un hombre en la luna o el ansia descubridora europea de los siglos XV y XVI.

Pero esa presentación de Pekín como socio fiable y respetuoso del derecho internacional choca con la postura que mantiene frente a los Estados ribereños del mar de China Meridional, con quienes sostiene una pugna por la soberanía de varias islas de los archipiélagos Paracelso, Spratly y Scarborough. En este caso, Pekín reivindica su autoridad sobre más del 80 % de esas aguas, supuestamente ricas en hidrocarburos y recursos naturales. Una postura que incluye ignorar la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya que, en julio de 2016, falló a favor de Filipinas, que tres años antes había denunciado a China por apropiarse de unas islas en disputa y negarse a abandonarlas.



Figura 2. Mapa con las reclamaciones de China. Fuente: UNCLOS, CIA.

En una clara demostración de menosprecio hacia este tribunal internacional, el Gobierno chino emitió un comunicado oficial rechazando la decisión de los jueces inmediatamente después de que anunciaran su fallo. «La sentencia es nula y carece de fuerza vinculante», señalaba la nota del Ministerio de Asuntos Exteriores⁹. «China se opone y no acepta ninguna reclamación o acción basada en este arbitraje», afirmaba el comunicado, que precisaba que «Filipinas presentó la demanda por arbitraje en forma unilateral. Por lo que su objetivo fue malicioso y no para resolver una disputa con China, ni para mantener la paz y estabilidad en el mar de China Meridional». Una postura que poco tiene que ver con las declaraciones de adhesión a la cooperación multilateral para el desarrollo del Ártico con potencias de la talla de EE. UU., Rusia o Canadá. De hecho, China rechaza el diálogo multilateral con los países ribereños del mar de China Meridional, todos ellos en desarrollo y con un modesto potencial militar. Con ellos, Pekín apuesta por las relaciones bilaterales, lo que le permite esgrimir su poderío económico y militar, al tiempo que impone una política de hechos consumados mediante la construcción de islas artificiales, que alteran el equilibrio ecológico y le sirven para militarizar la zona y controlar el espacio aéreo y marítimo.

El Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras

Pero, quizá, la prueba más evidente de que China maneja el concepto de multilateralismo a su antojo para tener una influencia determinante a nivel global se plasma en su iniciativa de impulsar una institución de alcance internacional como es el Banco Asiático de Inversión e Infraestructuras (AIIB, por sus siglas en inglés). Un organismo financiero internacional cuyo objetivo es la financiación de proyectos de infraestructuras en Asia para contribuir al desarrollo de ese continente. Una institución vista desde Pekín como una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial, así como al Banco de Desarrollo Asiático (ADB, por sus siglas en inglés), pero también como una iniciativa para apuntalar sus nuevas Rutas de la Seda terrestre y marítima, cuyo fin no es otro que el de estrechar la cooperación de China con otros países.

⁹ Agencia Xinhua. 12 de julio del 2016.

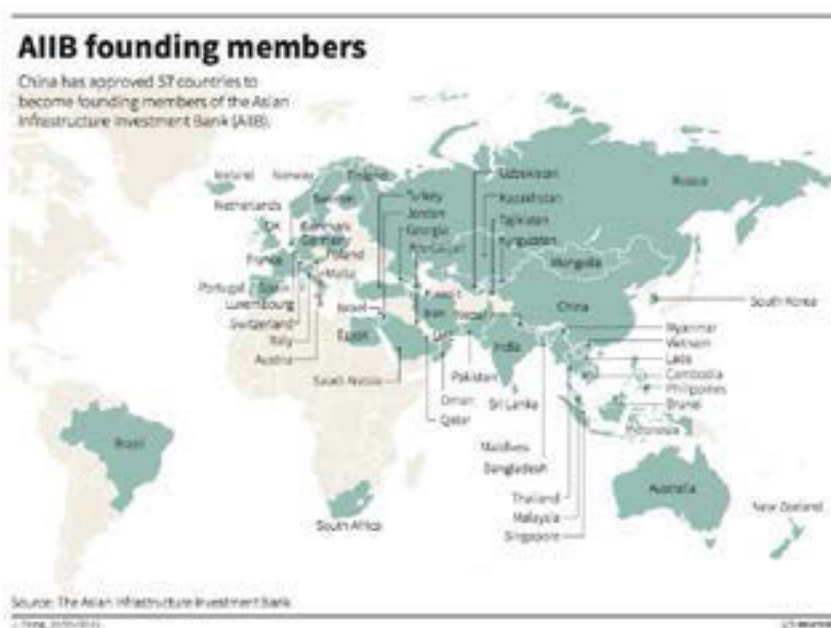


Figura 3. Miembros fundadores del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras.
Fuente: The Asian Infrastructure Investment Bank.

La propuesta de creación de esta institución para financiar el desarrollo asiático fue lanzada oficialmente por Xi Jinping en octubre de 2013. Una iniciativa que respondía a la frustración china ante la inoperancia del FMI y el Banco Mundial para atender sus demandas y las de otras potencias emergentes, como India o Brasil, para reformar la gobernanza de dichas instituciones y darles más voz y poder decisorio. «Se trata de una herramienta más para impulsar la cooperación económica y financiera de manera integral y trabajar como promotor activo de la globalización económica y la integración regional»¹⁰, subrayó a modo de justificación el líder chino en el discurso que pronunció, en marzo de 2015, en el Foro Económico de Boao, el Davos asiático que se celebra todos los años en la isla tropical china de Hainan.

¹⁰ Discurso de Xi Jinping en el Foro Económico de Boao. Agencia Xinhua. 2015.

Era un tiempo en que los dirigentes de Pekín se consideraban cargados de razones para llevar a cabo su proyecto. China había contribuido de forma decisiva a superar la crisis financiera global de 2008 que había desarbolado a las potencias occidentales, sus empresas exportadoras estaban en expansión y, además, el ADB había publicado un informe que cuantificaba en 8 billones de dólares las inversiones en infraestructuras que precisaba la región asiática hasta 2020 para proseguir su desarrollo económico. Un horizonte que encajaba a la perfección con los objetivos políticos y económicos de Pekín, deseosa de expandir su influencia en Asia-Pacífico.

No obstante, Xi, en aquel foro de Boao de 2015, intentó despejar todas las suspicacias que despertaba la nueva entidad en los círculos internacionales. Se comprometió a que la nueva institución tendría una «estructura abierta e inclusiva» y que «no reemplazará a ninguna entidad multilateral, sino que las complementará». El líder chino insistió, asimismo, en que las nuevas Rutas de la Seda y el nuevo banco tenían como objetivos fundamentales «fomentar la conectividad económica y un nuevo tipo de industrialización y promoverían así el desarrollo común de todos los países y sus gentes».

El AIIB, que vio la luz en enero de 2016, contaba cuatro años después con 102 países miembros —incluidos los principales socios de la Unión Europea— que representan al 79 % de la población mundial, y un capital inicial de 100.000 millones de dólares, que equivalen a las dos terceras partes del que dispone el ADB y aproximadamente la mitad del que posee el Banco Mundial. A todo ello, la entidad que preside el chino Lin Jiqun contabilizaba, a finales de 2019, un volumen de inversión de más de 12.000 millones de dólares y 63 proyectos aprobados.

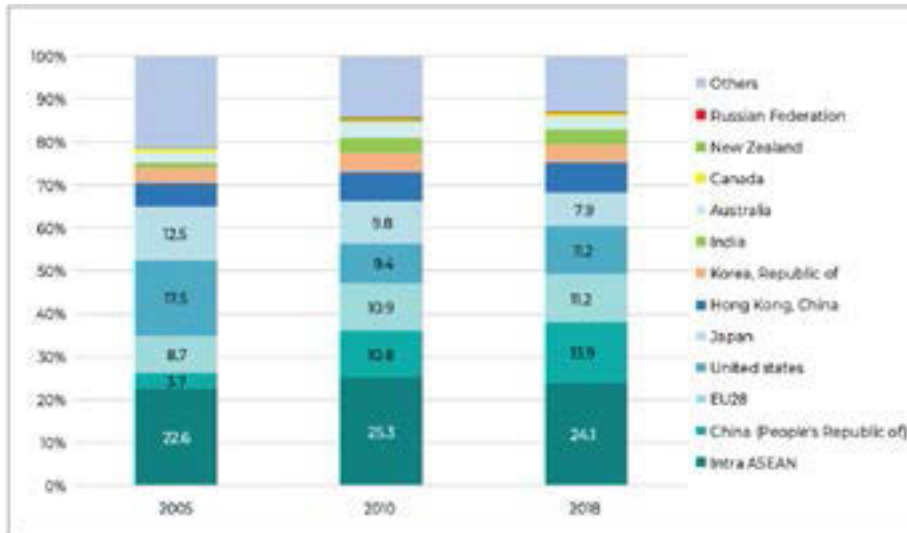


Figura 4. Valor de las exportaciones (%) por socios comerciales 2005-2018¹¹.

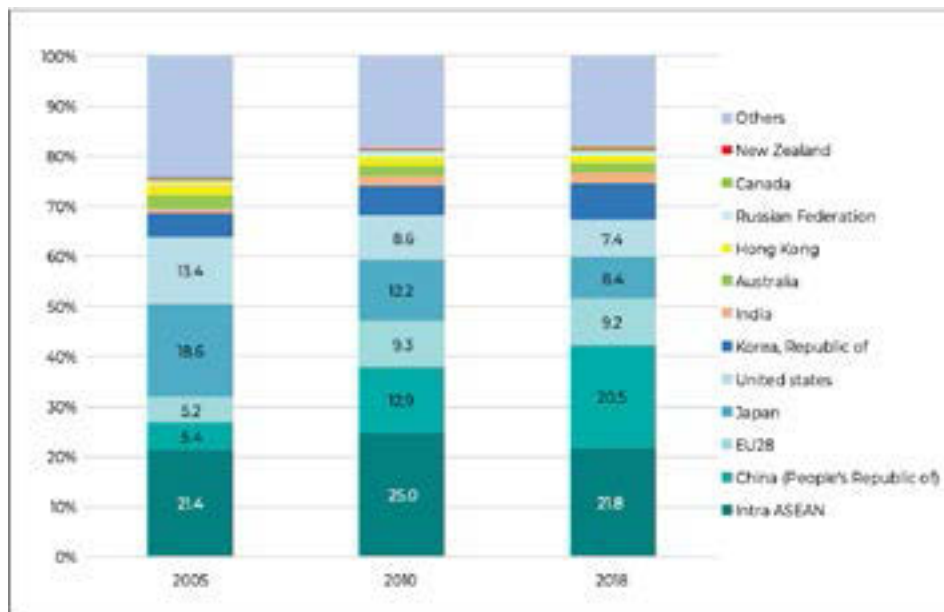


Figura 5. Valor de las importaciones (%) por socios comerciales 2005-2018¹².

¹¹ «Exportaciones entre ASEAN y China». ASEAN. Disponible en https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2019/11/ASEAN_Key_Figures_2019.pdf.

¹² «Importaciones entre ASEAN y China». ASEAN. Disponible en https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2019/11/ASEAN_Key_Figures_2019.pdf.

El modelo ASEAN

No obstante, a pesar de las pretensiones de Pekín, históricamente, la apuesta por el diálogo multilateral como herramienta de resolución de conflictos en Asia no siempre ha partido de la diplomacia china. Los países del sudeste asiático apostaron por esta vía a finales de los años 60 del siglo pasado, en los mismos años en que Mao imponía la Revolución Cultural y el gigante asiático se sumía en el caos. En 1967, influidos por EE. UU., el conflicto en Vietnam y el clima de Guerra Fría imperante en aquellos años, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, crearon la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Una organización que tenía por objetivo la integración económica entre sus socios pero que no se consolidó hasta los años 90 con el surgimiento de la globalización como fenómeno socioeconómico y la ampliación a diez países miembros. Sin embargo, no fue hasta los primeros años del nuevo siglo que ASEAN se ha impuesto como modelo de organización de cooperación multilateral, al fijarse como objetivos convertirse en una comunidad asiática común, donde rijan la libre circulación de personas, capitales y mercancías, además de estrechar la cooperación en materia de seguridad y justicia. Objetivos estos últimos en los que ha influido el desarrollo de China y su cada vez mayor asertividad en la región.

La meta fijada por ASEAN es ambiciosa y sus Estados miembros, hasta ahora, la han intentado alcanzar siguiendo el modelo de integración de la Unión Europea. Una iniciativa que le ha llevado a abrazar el consenso como fórmula de trabajar y de tomar decisiones. Un sistema que les ha conducido a adoptar acuerdos basados, en muchas ocasiones, en el mínimo común denominador para sortear viejas heridas territoriales o de soberanía nacional. Un método que ha sido criticado desde hace años por muchos expertos occidentales, que consideran que «ha servido a los países miembros para sortear problemas en lugar de resolverlos»¹³. Una idea que es rebatida por estudiosos orientales como el indo-canadiense, Amitav Acharya¹⁴, quien opina que constituye un ejemplo de cómo países pequeños y menos poderosos son capaces de resolver problemas si actúan de forma coordinada.

¹³ SMITH, M. L.; JONES, D. M. «ASEAN, Asian values and Southeast Asian security in the New World Order». 1997.

¹⁴ ACHARYA, Amitav. «Whose ideas matter? Agency and power in Asia regionalism». 2009.



Figura 6. Mapa de ASEAN.

A pesar de las dudas que suscita el funcionamiento de ASEAN, su influencia internacional parece fuera de cuestión, en la medida en que ha fomentado otras estructuras de diálogo regional. En su día, impulsó ASEAN+3, donde los representantes de los diez Estados miembros se reúnen con los de China, Japón y Corea del Sur, y después lanzó ASEAN+6 para incorporar a India, Australia y Nueva Zelanda. Y también engendró el Foro Regional de ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés) que, desde 1994, tiene como finalidad promover la confianza y la diplomacia preventiva en la región y reúne a todos los actores estratégicos de Asia, más EE. UU., Rusia y la Unión Europea, con la única excepción de Taiwán. Una ausencia impuesta por China, lo que pone de manifiesto las limitaciones de ASEAN.

Los límites del modelo ASEAN

La ausencia de Taiwán en el ARF pone de manifiesto cómo el multilateralismo que se practica en Asia está profundamente influido por el legado histórico, viejos contenciosos bilaterales no resueltos y cuestiones de soberanía territorial. Unos condicionantes que sugieren que el llamado «modelo ASEAN» y sus acuerdos por consenso conducen a menudo a un callejón sin salida. Una situación influida por la creciente presión que ejerce China en los Estados miembros. Un ejemplo de ello fue el bloqueo que ejerció Camboya

durante su presidencia de ASEAN en 2016 para no incluir una declaración sobre la sentencia de la Corte Permanente de Arbitraje sobre la Convención de Mar, que había dado la razón a Filipinas en su contencioso con China sobre el mar de China Meridional. Ese caso afloró las divisiones internas de ASEAN y la falta de solidaridad regional, al mostrar cómo uno de los países más pobres de Asia puede bloquear la decisión de una organización para favorecer los intereses de una potencia exterior que persigue sus propios intereses y chantajea ayudas al desarrollo para lograr sus fines. Una realidad que pone de manifiesto la falta de conciencia comunitaria en el seno de ASEAN a la hora de defender el interés común y cuestiona el llamado «modelo ASEAN» como fórmula de cooperación multilateral efectiva y exportable.

Conclusiones

Asia no es Europa y, aunque la afirmación parece obvia, es importante tenerla en cuenta para asumir que el multilateralismo occidental y el asiático son distintos. En general, el modelo asiático ha sido, hasta ahora, bastante débil e ineficaz si se toma como ejemplo el denominado «modelo ASEAN» que ha sido la principal manifestación diplomática de gestión del orden internacional en Asia. El paso de los años demuestra que esta organización se autolimita al aceptar un sistema de equilibrios entre sus socios basado en un diálogo lleno de sobrentendidos y que tiene como fin último el consenso.

Una fórmula de gestión que se ha revelado poco eficaz cuando ASEAN debía ejercer un liderazgo claro en asuntos estratégicos, ya sea en contenciosos entre sus miembros o para plantar cara a una gran potencia como China. Una realidad que le resta credibilidad, si bien algunos estudiosos sostienen que como mínimo es una organización que ha servido para evitar conflictos bélicos en el continente asiático¹⁵.

¹⁵ BESSON, Mark. «Security in Asia what's different, what's not?». 2014.

El multilateralismo asiático, sin embargo, ha logrado traspasar sus fronteras regionales y su manera de interpretar la gestión del orden internacional y lo ha hecho a medida que China aceleraba su desarrollo y crecían sus objetivos en materia de política exterior. Las actuales metas de Pekín son muy distintas de las que eran hace 40 años. Ahora su estrategia es mucho más compleja y sofisticada y el reto para sus líderes es cómo conciliar sus intereses y sus obligaciones internacionales. Un dilema que China parece haber superado al apostar por una creciente y descarada asertividad por parte de sus diplomáticos, que no vacilan en anteponer su nacionalismo a la búsqueda de una solución equilibrada en un contencioso internacional. Una tesitura que sugiere que Pekín apuesta por interpretar la cooperación multilateral como un instrumento más de su política exterior. Una situación que, dado su peso económico y demográfico, da a entender que la influencia de los valores asiáticos en la gestión del orden internacional es imparable y el multilateralismo del siglo XXI está llamado a convertirse en un «multilateralismo con características chinas».

*Isidre Ambrós**

Periodista

Corresponsal de *La Vanguardia* en Asia-Pacífico en 2008-2018