

67/2020

21 de mayo de 2020

*Mikel Herrera Pilar **

¿El fin de la ambigüedad estratégica india?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

¿El fin de la ambigüedad estratégica india?

Resumen:

La geopolítica mundial está desplazando uno de sus centros de gravedad hacia la Región del Océano Índico (ROI), donde la India de Modi ha reivindicado su liderazgo en seguridad para hacer frente a las aspiraciones regionales de China. Consciente de la superioridad de esta, Delhi sigue una estrategia de cobertura con Pekín –ejerciendo de contrapeso, a la vez que cooperan en plataformas multilaterales comunes–, lo que le permite proyectar su influencia en la región mientras evita una indeseable confrontación. En los últimos años, la política exterior india en la ROI ha combinado un alineamiento limitado con Occidente y su tradicional autonomía estratégica, implicándose con múltiples actores en función de la conveniencia táctica. Sin embargo, en vista de la necesidad de una estrategia a largo plazo, cada vez son más las voces que abogan por un mayor realismo. La política exterior india debe buscar convergencias en vez de conveniencias en su política exterior, a la vez que lidera la cooperación en seguridad con sus vecinos y las potencias medias de la ROI para contener la asertividad china.

Palabras clave: Océano Índico, India, China, geopolítica, poder, seguridad, estrategia.

***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.

The end of India's strategic ambiguity?

Abstract:

The world's geopolitical center of gravity is shifting towards the Indian Ocean Region (IOR), where Modi's India has claimed its leadership role as security provider in response to China's regional aspirations. Aware of the latter's superiority, Delhi resorts to strategic hedging against Beijing –by balancing the latter while cooperating in common multilateral platforms–, which gives India greater leverage to project its influence on the region while avoiding an undesirable confrontation. In recent years, India's foreign policy in the IOR has combined a limited alignment with the West and its traditional strategic autonomy, i.e. engaging with multiple actors on tactical convenience. However, in view of the need for a long-term strategy, there are now calls for greater realism. India's foreign policy should seek convergences instead of conveniences, while leading security cooperation with the IOR neighbours and middle powers to contain China's assertiveness.

Keywords:

Indian Ocean, China, India, geopolitics, power, security, strategy.

Cómo citar este documento:

HERRERA PILAR, Mikel. *¿El fin de la ambigüedad estratégica india?* Documento de Opinión IEEE 67/2020.
http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO67_2020MIKHER_India.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El océano Índico es el tercer océano más extenso del mundo, después del Pacífico y el Atlántico. Sin embargo, en términos de relevancia geopolítica, «el océano Atlántico podría ser considerado el océano de nuestros abuelos y padres; el océano Pacífico, el nuestro y el de nuestros hijos; y el océano Índico, el océano de nuestros hijos y nuestros nietos»¹. Tal y como predijo Alfred Mahan (1840-1914): «Quien controle el océano Índico dominará Asia. El Océano es clave para los siete mares. En el siglo XXI, el destino del mundo se decidirá en estas aguas»². En efecto, la Región del Océano Índico (ROI) se ha convertido en uno de los escenarios geopolíticos más disputados del planeta.

El transporte marítimo es el motor de la economía mundial, dado que más del 90 % del comercio mundial es transportado por mar³, y el mundo globalizado de hoy depende en gran medida del océano Índico. Casi dos tercios del comercio total de mercancías atraviesan este océano⁴, lo que lo convierte en una de las principales vías marítimas de comunicación (*SLCO*, por sus siglas en inglés) del mundo. En 2018, el océano Índico conectó a 12 de los 16 miembros del club del billón de dólares; para 2033, se espera que dicha cifra aumente a 21 de los 25 miembros mundiales del futuro club del billón de dólares. Por el contrario, el Pacífico solo conectará a 13 países y el Atlántico a 12⁵.

¹ JEFFREY, Craig. "Why the Indian Ocean Region Might Soon Play a Lead Role in World Affairs", Australia India Institute, enero 2019. Disponible en: <http://www.ii.unimelb.edu.au/blog/why-the-indian-ocean-region-might-soon-play-a-lead-role-in-world-affairs/>

² SCOTT, David. "India's 'Grand Strategy' for the Indian Ocean: Mahanian Visions", Asia-Pacific Review, 2006, Volumen 13 (2), p. 98.

³ United Nations. "International Maritime Organization Profile". Disponible en: <https://business.un.org/en/entities/13> (Consultado 11 enero 2020)

⁴ KAPUR, Lalit. 'An Indian Ocean Agenda for Modi 2.0', AMTI, Center for Strategic and International Studies (CSIC), junio 2019. Disponible en: <https://amti.csis.org/an-indian-ocean-agenda-for-modi-2-0/>

⁵ Idem.

Cuatro cuellos de botella estratégicos permiten el acceso por vía marítima a la ROI: Bab el-Mandeb, el estrecho de Malaca, el estrecho de Ormuz y el Canal de Suez. Cerca del 65 % del comercio marítimo de petróleo del mundo discurre por estos estrechos pasadizos de agua⁶. Pero la importancia de la ROI trasciende el ámbito del tránsito y del transporte. Se estima que el 40 % de la producción de petróleo submarino procede del océano Índico y la industria pesquera de la ROI ocupa el tercer lugar en importancia del mundo⁷. Por todas estas razones, el océano Índico ha adquirido un enorme valor estratégico y desempeña un papel clave en el favorecimiento e impulso de la interacción internacional mediante la unión de todos los continentes.

Aunque el océano Índico pertenece a la esfera de influencia «natural» de la India, su papel ha quedado eclipsado en gran medida por el llamado Collar de Perlas de China. En 2013, el presidente Xi Jinping anunció la nueva estrategia de conectividad china, que recibió el nombre de «Franja y Ruta de la Seda» (*BRI* por sus siglas en inglés) u «OBOR» (siglas del inglés *One Belt, One Road*). Esta estrategia consta de una ruta terrestre y una marítima, con una serie de conexiones a lo largo de ambas. Esta última se conoce por el nombre de «Ruta Marítima de la Seda», el trayecto marítimo de la histórica «Ruta de la Seda» que la *BRI* pretende emular. El Collar de Perlas alude al presunto intento de China por contener y cercar a la India, a la vez que toma el control sobre las *SLCO* en la ROI, como refleja la Figura 1. Este documento pretende analizar la respuesta india a la estrategia china, así como las perspectivas de futuro de la política exterior de Modi en el océano Índico.

⁶ US Energy Information Administration. 'World Oil Transit Chokepoints', julio 2017 (actualizado en octubre 2019). Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/World_Oil_Transit_Chokepoints (Consultado 19 febrero 2020)

⁷ CIA. Central Intelligence Agency: 'The World Factbook: Indian Ocean', Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/xo.html> (Consultado 19 febrero 2020).

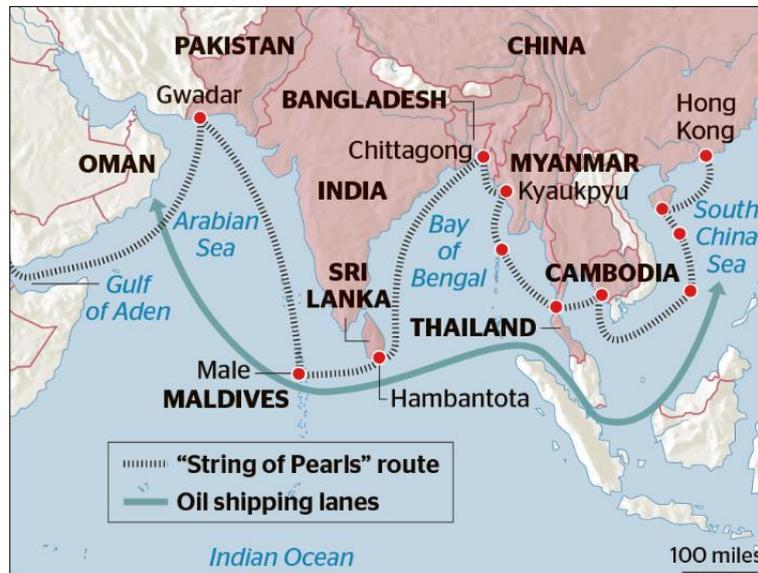


Figura 1. El Collar de Perlas y las rutas marítimas (SLCO) del océano Índico

Fuente: European Foundation for South Asian Studies (2019)

SAGAR, la seguridad como pilar

Cuando el primer ministro Narendra Modi llegó al poder en 2014, la Doctrina SAGAR (del inglés, *Security And Growth for All in the Region* – Seguridad y Crecimiento para Todos en la Región) se convirtió en la piedra angular de la estrategia india en la ROI. Desde entonces, el objetivo de la India es erigirse en «proveedor de seguridad neto» (*net security provider*) de la región. En otras palabras, la India está dispuesta a abordar las amenazas que ponen en riesgo no solo su seguridad nacional, sino también la de sus vecinos de la ROI, así como la de todos los países del mundo que mantienen alguna relación con la región. Es una manera sutil de proclamar su liderazgo regional por motivos de seguridad.

El énfasis de la India en la seguridad no es casual. En primer lugar, la dependencia india del océano Índico ha aumentado drásticamente: la India depende de las SLCO para el comercio exterior –que en 2018 representó el 43,4 % del PIB de la India⁸– y se estima que su dependencia del petróleo es mayor del 80 %, que aumentará aún más en los próximos años⁹. Hoy por hoy, India es el tercer mayor consumidor de petróleo del mundo, solo por detrás de Estados Unidos y China¹⁰; para 2024, el crecimiento de consumo de petróleo en la India superará al de China¹¹. Pero más allá de la seguridad energética, abordar los retos de seguridad no convencionales –como la piratería, el terrorismo marítimo, el tráfico de armas y drogas, o la pesca ilegal– es de suma importancia para la ROI y, consecuentemente, para la prosperidad de la economía mundial.

Son muchas las potencias que se han unido al liderazgo en seguridad de la India, tal como se reconoció, por ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, por sus siglas en inglés) del presidente Trump: «Profundizaremos en nuestra alianza estratégica con la India y apoyamos su papel de líder de seguridad en el océano Índico y de toda la región en general»¹². Estados Unidos considera que la India es un actor decisivo para contener el creciente expansionismo de China y, con ocasión de la primera visita de estado de Trump a la India en febrero de 2020, el presidente americano destacó la importancia de cooperar con la India en las áreas de defensa y seguridad para la región Indo-Pacífico. El término «Indo-Pacífico» proyecta una visión conjunta de ambas regiones como un todo continuo, si bien ha sido cuestionado por su supuesta intención subyacente de contener e incluso excluir a China en la región¹³¹⁴.

⁸ World Bank Data. “Trade (% of GDP): India”, 2018. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=IN> (Consultado 11 enero 2020)

⁹ International Energy Agency. “Energy Policy Review: India 2020”, enero 2020. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/india-2020> (Consultado 19 febrero 2020)

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² The White House. “US National Security Strategy (NSS)”, 2017, p. 50. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹³ CHEN, Dingding. “What China thinks of the Indo-Pacific strategy”, The Diplomat, abril 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/05/what-china-thinks-of-the-indo-pacific-strategy/>

¹⁴ SHARMA, Ashok. “Russia says Indo-Pacific strategy is to contain China”, The Diplomat, enero 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/01/russia-says-us-indo-pacific-strategy-is-to-contain-china/>

También cabe considerar el factor chino para entender la estrategia de seguridad india. El Collar de Perlas y la creciente presencia de la Armada del Ejército Popular de Liberación (PLAN, por sus siglas en inglés) suponen un reto importante para el país de Modi. Asimismo, la alianza de Pakistán con China representa una amenaza directa para Delhi, ya que la Armada Pakistaní está acometiendo un proceso de modernización con el apoyo de China¹⁵. De igual modo, es reseñable la cooperación chino-pakistaní en materia nuclear. En respuesta, la India ha desarrollado el misil Agni-V¹⁶ –como fuerza disuasoria nuclear– que puede amenazar los centros de producción y poder de la costa china. Asimismo, la India lanzó el «Plan de Perspectiva de Capacidad Marítima» (MCPM, por sus siglas en inglés), un megaplan militar a nivel regional para aumentar su capacidad naval para 2027¹⁷. Esta pretensión de potenciar su influencia marítima también se refleja en el evento «Milan 2020: Sinergia a través de los Mares» (del inglés, *Synergy Across the Seas*), que tenía previsto celebrarse en marzo de 2020, pero fue finalmente cancelado por la crisis de la COVID-19. Este evento iba a ser el mayor ejercicio naval en la historia de la Armada india, así como el mayor ejercicio naval multilateral de la ROI, con más de 40 países invitados –entre ellos, Rusia, Irán o Estados Unidos–, lo que evidencia la ambigüedad estratégica india que más tarde se analizará.

Como era de esperar, China y Pakistán fueron excluidos del evento. En enero 2020 ambos países participaron en su sexto ejercicio naval bilateral –llamado «Guardianes del Mar 2020» (*Sea Guards 2020*)¹⁸– en el norte del Mar Árabe, al oeste de la costa india. El poder duro es, por tanto, imprescindible para la India. Si bien el gasto en defensa de la India aumenta cada año en términos absolutos –para el año 2020-2021, el presupuesto en defensa representa el 15,49 % del gasto público¹⁹–, la

¹⁵ ROMANIUK, Scott. “Pakistan’s new generation of Chinese warships”, *The Diplomat*, enero 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/01/pakistans-new-generation-of-chinese-warships/>

¹⁶ GADY, Franz-Stefan. “India Test Fires Agni V Nuclear Capable ICBM”, *The Diplomat*, diciembre 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/12/india-test-fires-agni-v-nuclear-capable-icbm/>

¹⁷ The Economic Times. “Indian Navy aiming at 200-ship fleet by 2027”, julio 2018. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indian-navy-aiming-at-200-ship-fleet-by-2027/articleshow/48072917.cms>

¹⁸ PILLAI RAJAGOPALAN, Rajeswari. “China-Pakistan naval drills: more than just symbolism”, *The Diplomat*, enero 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/01/china-pakistan-naval-drills-more-than-just-symbolism/>

¹⁹ Ministry of Defence, Government of India. “Defense Budget 2020-2021”. Disponible en: <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=197859> (Consultado 17 marzo 2020)

modernización militar es todavía un tema pendiente²⁰ y, pese a que la India está esforzándose por desarrollar sus capacidades navales, el progreso es demasiado lento²¹, posiblemente debido a la escasa asignación que percibe la Armada (15 %) del Presupuesto total en Defensa para el año 2020-2021, en comparación con el Ejército de Tierra (56 %) o el Ejército del Aire (23 %) ²².

«Neighborhood First» (la vecindad primero)

Bajo el mandato de Modi la ROI se ha convertido en una prioridad de la política exterior de la India y la iniciativa de vecindad *Neighbourhood First* es ahora un pilar de su estrategia marítima. Esta reorientación estratégica explica por qué el primer ministro indio está estrechando lazos con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC, por sus siglas en inglés), así como su decisión de visitar las Maldivas y Sri Lanka como primeros destinos tras ganar las elecciones de mayo 2019.

El expresidente de las Maldivas –Abdulla Yameen– se mostró partidario de reforzar las relaciones con China, por lo que durante su mandato (2013-2018) la relación bilateral con la India fue prácticamente inexistente, circunstancia que aprovechó el gobierno chino para acometer grandes inversiones en proyectos de infraestructura. Sin embargo, dichas inversiones derivaron en una supuesta acumulación de deuda²³, que en la actualidad alcanza el 25 % del PIB maldivo frente a la deuda del 16 % en 2015²⁴. De hecho, China ha sido acusada de prácticas opacas e insostenibles, así como de incurrir

²⁰ PERI, Dinakar. “Budget 2020: Meagre Defence hike threatens military modernization”, The Hindu, febrero 2020. Disponible en: <https://www.thehindu.com/business/Budget/337-lakh-crore-allocated-for-defence-budget/article30712444.ece>

²¹ PILLAI RAJAGOPALAN, Rajeswari. “The trouble with India’s slow naval buildup”, The Diplomat, octubre 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/10/the-trouble-with-indias-slow-naval-buildup/>

²² Institute for Defence Studies and Analyses. “India’s Defence Budget 2020-2021”, p.5, febrero 2020. Disponible en: <https://idsa.in/system/files/issuebrief/def-bgt-2020-21-040220.pdf> (Consultado 17 marzo 2020)

²³ HILLE, Kathrin. “The Maldives Counts the Cost of Its Debts to China”, Financial Times, febrero 2019. Disponible en: <https://www.ft.com/content/c8da1c8a-2a19-11e9-88a4-c32129756dd8>

²⁴ Maldives Monetary Authority. “External Debt”. Disponible en: <http://www.mma.gov.mv/#/statistics/externalsector> (Consultado 19 febrero 2020)

en «trampas de deuda» en algunos países de la región Indo-Pacífico²⁵. Si bien China ha desmentido tales acusaciones, Mohammed Solih –partidario de la recuperación de la tradicional relación indo-maldiva– ganó las elecciones en noviembre de 2018 con una amplia mayoría. Desde entonces, las relaciones con la India han renacido. En diciembre de 2019, durante la presentación por ambos dirigentes de proyectos de desarrollo y seguridad para el país insular, Modi declaró: «La política “Neighborhood First” de mi gobierno y la política “India First” del suyo han consolidado nuestra cooperación bilateral en todos los sectores»²⁶. El caso de las Maldivas muestra los primeros frutos de la estrategia de Modi.

Como parte de la estrategia OBOR, China también mostró interés en Sri Lanka, otro país insular que se enfrenta a un incluso mayor crecimiento de deuda, que actualmente alcanza el 83,4 % del PIB frente al 72 % de deuda en 2014²⁷. El arrendamiento de 99 años del puerto de Hambantota de Sri Lanka a China en 2017 suscitó mucha polémica, lo que reforzó la creencia de la trampa de deuda china²⁸. No obstante, hay quien niega la veracidad de tal acusación²⁹. Sea como fuere, y al igual que las Maldivas, Sri Lanka ha vivido recientemente un cambio de gobierno. En noviembre de 2019, Gotabaya Rajapaksa asumió la presidencia y se reunió con Modi en su primera visita de estado. De igual manera, en febrero 2020, el primer ministro Mahinda Rajapaksa –expresidente de Sri Lanka (2005-2015) y hermano del actual presidente Gotabaya– visitó la India en su primer viaje oficial como primer ministro. Ambas visitas giraron en torno a la seguridad en la ROI. Como en el caso de las Maldivas, Modi está aplicando inteligentemente sus políticas *Neighborhood First* y *SAGAR*, lo que está produciendo un paulatino acercamiento de los países insulares vecinos a su esfera de influencia.

²⁵ GREEN, Mark. “China’s Debt Diplomacy”, *Foreign Policy*, abril 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/04/25/chinas-debt-diplomacy/>

²⁶ Government of India. “Remarks by PM during DVC with Maldivian President Solih”, diciembre 2019. Disponible en: <https://pib.gov.in/PressReleaseDetail.aspx?PRID=1594973>

²⁷ Central Bank of Sri Lanka. “Government Debt”. Disponible en: <https://www.cbsl.gov.lk/en/statistics/statistical-tables/fiscal-sector> (Consultado 19 febrero 2020)

²⁸ ABI-HABIB, Maria. ‘How China got Sri Lanka to cough up a port’, *New York Times*, junio 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>

²⁹ MORAMUDALI, Umesh. ‘The Hambantota Port Deal: Myths and Realities’, *The Diplomat*, enero 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/01/the-hambantota-port-deal-myths-and-realities/>

Además de los países insulares vecinos, Modi también está fortaleciendo las relaciones con ASEAN³⁰ y especialmente con BIMSTEC³¹, en línea con la *Act East Policy* (Actuar en el Este)³². De hecho, a lo largo de su mandato Modi ha antepuesto su relación con BIMSTEC en detrimento de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC), debido al deterioro de las relaciones con Pakistán por el conflicto de Cachemira. Curiosamente, durante la crisis de la COVID-19 en marzo de 2020, Modi invitó a todos los jefes de gobierno de la SAARC –también a Pakistán– para elaborar una hoja de ruta con el objetivo de enfrentar la emergencia sanitaria (la última cumbre SAARC se celebró en 2014). Este hecho evidencia la pretensión de Modi por liderar la seguridad en el Sur de Asia. Asimismo, esta acción tiene un ligero toque diplomático, ya que la invitación a Pakistán podría ser interpretada como una apertura al acercamiento con ese país³³. Sin embargo, el primer ministro pakistaní –Imran Khan– decidió no participar y delegó en una funcionaria de sanidad que, por cierto, trajo a colación el conflicto de Cachemira durante la conferencia. A pesar de la reticencia de Khan al liderazgo indio, hay quien anticipa el resurgimiento de la cooperación regional en el Sur de Asia y el regreso de la SAARC a la política exterior india³⁴. No obstante, Modi tendrá que abordar los problemas domésticos que puedan afectar a la relación con sus vecinos y socios musulmanes, como la polémica *Citizen Amendment Act* 2019³⁵. A pesar de ello, India también está estrechando lazos con los países del Golfo Pérsico³⁶.

³⁰ The Economic Times. “PM Modi favors expansion of ties between India and ASEAN”, noviembre 2019. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/pm-modi-favours-expansion-of-ties-between-india-and-asean/articleshow/71875016.cms?from=mdr>

³¹ RAMACHANDRAN, Sudha. “India’s BIMSTEC Gambit”, The Diplomat, mayo 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/05/indias-bimstec-gambit/>

³² Ministry of External Affairs, Government of India. “Act East Policy”, diciembre 2015. Disponible en: <https://pib.gov.in/newsite/printrelease.aspx?relid=133837> (Consultado 19 enero 2020)

³³ SIBAL, Kanwal. “Modi’s move to engage SAARC on Covid-19 shows his capacity to surprise”, The Economic Times, marzo 2020. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/view-modis-move-to-engage-saarc-on-covid-19-shows-his-capacity-to-surprise/articleshow/74644928.cms>

³⁴ MADISHETTY, Kamal. “Can India coordinate a SAARC response to the Covid-19 pandemic?”, The Diplomat, marzo 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/03/can-india-coordinate-a-saarc-response-to-the-covid-19-pandemic/>

³⁵ La ley ofrece la ciudadanía a los no musulmanes que huyen de la persecución religiosa de tres países vecinos.

En consonancia con esta estrategia de acercamiento con los países vecinos, en marzo de 2020 la India se integró en la Comisión del Océano Índico (*Indian Ocean Commission*) como estado observador, siguiendo así los pasos de China. La Comisión –formada por las Comoras, Madagascar, Mauricio, Reunión (Francia) y las Seychelles– es una importante institución regional del océano Índico Occidental que permite un contacto estratégico con el litoral africano y el Canal de Mozambique³⁷. Pero probablemente la evidencia más notable de la reorientación estratégica india hacia la ROI es que el Presupuesto Indio 2019-2020 refleja un incremento sin precedentes de la ayuda exterior a estos países, concretamente un 26 % en comparación con el de 2018-2019, y un 54 % con respecto a 2017-2018³⁸³⁹.

Basta observar las cifras de los últimos presupuestos en ayuda exterior para constatar la cada vez mayor consideración de la India por la ROI: en 2017-2018, Mauricio ocupó la 4ª posición y las Maldivas la 9ª; ahora ocupan el 3º y 6º puesto, respectivamente. África ocupaba el año pasado la 7ª posición, ahora es 4ª; Sri Lanka es, según el Presupuesto 2019-2020, el 7º destinatario, seguido por Myanmar (8º) y Bangladés (9º). Asimismo, las estimaciones del Presupuesto Indio 2020-2021 –publicado en febrero 2020– confirma y consolida esta tendencia hacia la ROI⁴⁰: Mauricio (2º), África (5º), Maldivas y Myanmar (6º), Sri Lanka y Bangladés (7º) y las Seychelles (8º). El resto de países beneficiarios son vecinos de la India por tierra: Bután (1º) o Nepal (3º) –ambos clave para contener las aspiraciones territoriales chinas– y Afganistán (4º). A pesar de ser un país sin litoral, Afganistán contribuye decisivamente a la estrategia india en el océano Índico.

³⁶ TANEJA, Kabir. “Why Saudi Arabia and the UAE aren’t bothered by India’s Citizenship Amendment Act”, *The Diplomat*, enero 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/01/why-saudi-arabia-and-the-uae-arent-bothered-by-indias-citizenship-amendment-act/>

³⁷ CHAUDHURY, Dipanjan Roy. “India joins Indian Ocean Commission as observer bolstering Indo-Pacific vision”, *The Economic Times*, marzo 2020. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-joins-indian-ocean-commission-as-observer-bolstering-indo-pacific-vision/articleshow/74518307.cms?from=mdr>

³⁸ SHUKLA, Ajai. “Budget 2019: India Redirects Foreign Aid to Indian Ocean Countries”, *Business Standard*, julio 2019. Disponible en: https://www.business-standard.com/budget/article/budget-2019-india-redirects-foreign-aid-to-indian-ocean-countries-119070800030_1.html

³⁹ Ministry of External Affairs, Government of India: “Union Budget of India 2019/2020 and 2020/2021: Expenditure Budget, Aid to countries”, pp. 89-90. Disponible en: <https://www.indiabudget.gov.in/doc/eb/sbe26.pdf> (Consultado 27 febrero 2020)

⁴⁰ Idem.

AYUDA EXTERIOR INDIA (en millones \$)		
Nº	Presupuesto Revisado 2019-2020	Presupuesto 2020-2021
1	Bután – 366.4	Bután – 391.9
2	Nepal – 162.9	Mauricio – 138.8
3	Mauricio – 149.3	Nepal – 107.7
4	África – 60.4	Afganistán – 53.8
5	Afganistán – 53.8	África – 47.1
6	Maldivas – 43.9	Maldivas y Myanmar – 40.4 cada
7	Sri Lanka – 27.5	Sri Lanka y Bangladesh – 26.9 cada
8	Myanmar – 22.8	Seychelles – 18.9
9	Bangladesh – 23.5	Puerto de Chabahar (Irán) – 13.5

Tabla 1. Ayuda exterior india (2019-2021)

Fuente: Elaboración propia

Afganistán es un aliado tradicional de la India y uno de los principales beneficiarios de su ayuda exterior, tal y como demuestra la dotación en ambos presupuestos. Pero hay un detalle revelador en el Presupuesto 2020-2021 que atañe a ambos países: India ha destinado unos 14 millones de dólares al puerto iraní de Chabahar. Pese a que el Presupuesto Indio 2019-2020 reflejaba una ayuda de 6 millones de dólares, el Presupuesto Revisado 2019-2020 finalmente lo descartó, probablemente debido a las tensiones crecientes entre Irán y Estados Unidos.

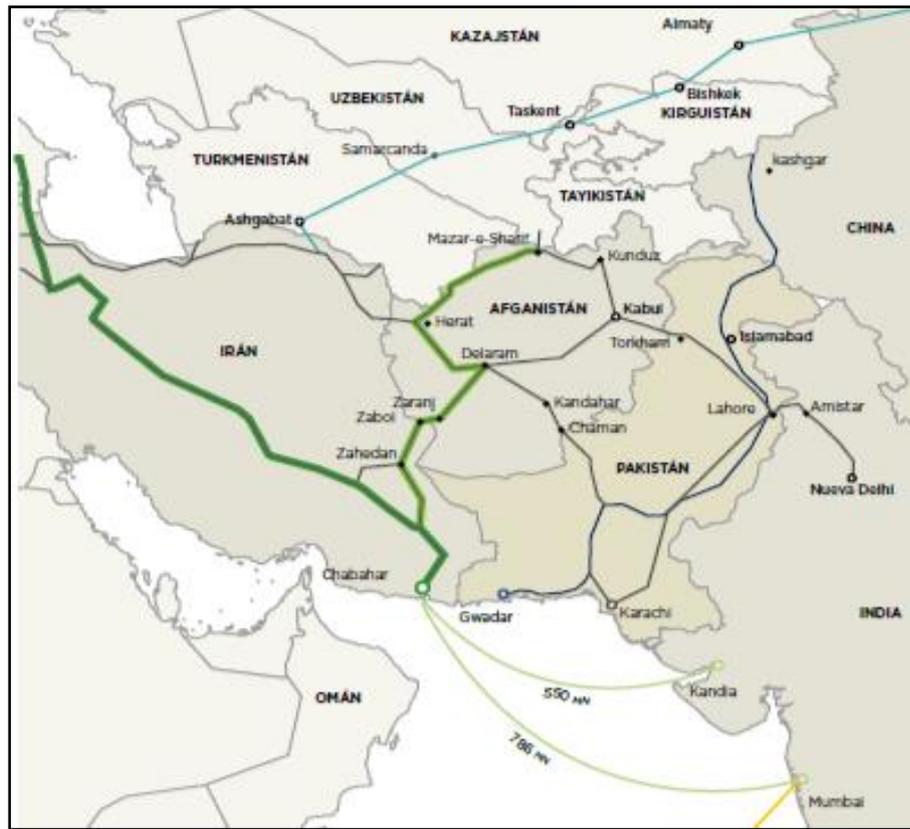


Figura 2. El puerto iraní de Chabahar conecta la India con Asia Central
(en verde claro) Fuente: CIDOB

La India, como una de las mayores economías del mundo, busca ampliar sus relaciones comerciales y abrirse a nuevos mercados, y Asia Central es una región de suma importancia estratégica por su algodón –vital para la industria textil india– y sus hidrocarburos. El puerto pakistaní de Gwadar –operado por China– ofrece una ruta directa al mercado de Asia Central, pero no es una opción viable para India. Una de las alternativas para llegar a Asia Central es a través de Afganistán⁴¹, como refleja la Figura 2. Este país, por su parte, lleva tiempo tratando de diversificar sus rutas comerciales para reducir así su dependencia de Pakistán. Sin embargo, ser un país sin litoral ha supuesto un gran obstáculo. El puerto de Chabahar está a tan solo 70 km de distancia del puerto pakistaní de Gwadar y representa una importante oportunidad tanto

⁴¹ FAROOQ, Khesraw Omid. “Chabahar Port: A Step Toward Connectivity for India and Afghanistan”, The Diplomat, julio 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/07/chabahar-port-a-step-toward-connectivity-for-india-and-afghanistan/>

para Afganistán como para la India⁴². Al primero le otorga acceso al océano Índico, y a Delhi le permite ganar presencia en Asia Central y la posibilidad de entablar nuevas relaciones diplomáticas, económicas y comerciales con Teherán. Estados Unidos ha intentado mantener a la India alejada de este, lo que ha contribuido a un mayor distanciamiento entre la India y Estados Unidos.

La ambigüedad estratégica india

El contrapeso a China mediante el establecimiento de relaciones con países afines – como Estados Unidos, Australia, Francia o Japón– ha sido un aspecto fundamental de la estrategia de la India en la ROI. El Diálogo Cuadrilateral de Seguridad, conocido como la iniciativa «Quad» (del inglés, *Quadrilateral Security Dialogue*), es una agrupación informal formada por Australia, India, Japón y Estados Unidos que tiene como objetivo reforzar la seguridad multilateral y la cooperación estratégica en el océano Índico. Dicho contrapeso estratégico parecía un paso lógico debido a la amenaza común de las aspiraciones regionales de China, así como la proximidad geográfica de China a estos países. China es también una amenaza para los valores y los compromisos éticos de los países que componen la *Quad* a favor de la democracia liberal y el orden internacional liberal reglamentado⁴³⁴⁴. De hecho, en octubre de 2019, el Secretario de Estado de EE. UU. Mike Pompeo reconoció abiertamente que Estados Unidos no solamente buscaba contener a China, sino reducir su posición global actual, y la *Quad* podría ser una plataforma útil para «garantizar que China solo ocupe su debido lugar en el mundo» ([...] *ensuring that retains only its proper place in the world*)⁴⁵.

⁴² SAWHNEY, Asha. “Chabahar Port: Unlocking Afghanistan's Potential”, Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponible en: <https://www.csis.org/chabahar-port-unlocking-afghanistans-potential>

⁴³ SINGH, Ameya Pratap. “What Shapes India's View on the Quad?”, *The Diplomat*, noviembre 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/11/what-shapes-indias-view-on-the-quad/>

⁴⁴ PANDA, Ankit. “US, India, Australia, Japan ‘Quad’ Holds Senior Officials Meeting in Bangkok”, *The Diplomat*, noviembre 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/11/us-india-australia-japan-quad-holds-senior-officials-meeting-in-bangkok/>

⁴⁵ HENRY, Iain. “Finally, some plain talk on the Quad”, *Lowy Institute*, octubre 2019. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/finally-some-plain-talk-quad>

Pese a esta estrategia de contrapeso, hasta ahora la India ha considerado la *Quad* como una de las tantas plataformas multilaterales existentes en la ROI, y no necesariamente la decisiva a nivel regional. En 2018, Modi hizo hincapié en que la gran estrategia de la *Quad* no coincidía con la de su país: «La India no considera a la región Indo-Pacífico (...) como un club de pocos miembros. Ni tampoco como una agrupación que intenta imponer su dominio. Y ni mucho menos enfrentada a ningún país»⁴⁶. De esta afirmación se desprenden muchas conclusiones. La más importante es que la India no desea oponerse ni provocar a China, sino más bien coexistir con ella. De hecho, la economía india depende enormemente de China, que es –con mucha diferencia– su principal exportador⁴⁷. Por lo tanto, la cooperación con el gigante asiático es indispensable. Así pues, Delhi está siguiendo una estrategia combinada de alineamiento y autonomía, y no pretende adherirse a un bloque formal que se enfrente a Beijing. Pero este juego de alianzas geopolítico tampoco se puede considerar un contrapeso blando. De ahí el término «contrapeso estratégico limitado».

Varios factores explican la autonomía estratégica india que, a su vez, deriva en una política exterior ambigua, basada en la conveniencia. En primer lugar, la imprevisibilidad del presidente estadounidense que, además, está inmerso en una guerra comercial y tecnológica con China. En segundo lugar, la India no quiere renunciar al fortalecimiento de los lazos diplomáticos, económicos, militares y comerciales con adversarios de Occidente, como Irán o Rusia. En tercer lugar, si la India pretende erigirse en un verdadero líder regional y «proveedor de seguridad neto» en la ROI, debe demostrar su poder, eficiencia y capacidad con la máxima autonomía. Por último, la imaginación geográfica desempeña también un papel decisivo en la cultura y mentalidad tradicionalmente no alineada de la India. Una alianza militar

⁴⁶ Ministry of External Affairs, Government of India. 'PM's Keynote Address at Shangri La Dialogue, junio 2018. Disponible en: <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

⁴⁷ Ministry of Commerce and Industry of India. "Export Import Data Bank (Annual)", 2019. Disponible en: <https://commerce-app.gov.in/eidb/default.asp> (Consultado 23 febrero 2020)

chocaría con autonomía estratégica india⁴⁸, y a la larga desvirtuaría el destino de la India de convertirse en una gran potencia⁴⁹.

Aunque India intenta ser un actor autónomo de la región, es totalmente consciente de sus limitaciones en esta ambiciosa tarea. De ahí que la India practique una ambivalencia estratégica con China, recurriendo a la estrategia de cobertura (del inglés, *hedging*): a la vez que participaba en los ejercicios navales «Malabar» con Estados Unidos y Japón, también acudía a las reuniones de los BRICS y de la Organización de Cooperación de Shanghai (en inglés, SCO). La política exterior de Modi basada en la multilateralidad está alentada por una China asertiva, una Administración americana impredecible y su arraigada autonomía estratégica.

Su autonomía estratégica, sin embargo, es totalmente compatible con el contrapeso limitado. De hecho, esta estrategia contribuye al objetivo de convertirse en líder en seguridad de la ROI, a la vez que desplaza a China fuera de su esfera de influencia. Por ejemplo, sus acuerdos con Francia y EE. UU. permiten el acceso a puertos estratégicos como Reunión y Diego García, respectivamente⁵⁰, y la India participa anualmente en los ejercicios navales «Malabar» junto con Japón y EE. UU. Al mismo tiempo, deja a Australia fuera de estos ejercicios para evitar provocar a China. Aunque la India no está dispuesta a ser tratada como una potencia de segundo orden en el océano Índico, la polarización de la seguridad es un escenario totalmente indeseable para los intereses de Delhi. De ahí su ambigüedad estratégica y su prudencia en el juego de alianzas.

⁴⁸ Ministry of External Affairs, Government of India. “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue”, junio 2018. Disponible en: <https://mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>

⁴⁹ BREWSTER, David. “India’s Ocean: The Story of India’s Bid for Regional Leadership”, p.201, Routledge, Routledge Security in Asia Pacific Series, 2014.

⁵⁰ THAKKER, Aman. “A Rising India in the Indian Ocean Needs a Strong Navy”, Center for Strategic and International Studies (CSIC). Disponible en: <https://www.csis.org/npfp/rising-india-indian-ocean-needs-strong-navy>

En línea con esta estrategia de contrapeso, en noviembre de 2019, se presentó el proyecto «*Blue Dot Network*» (BDN) –considerado como la *BRI* de Occidente–, liderado por Estados Unidos y apoyado por Australia y Japón (todos ellos miembros de la *Quad*). En la Declaración Conjunta de Estados Unidos e India (25 febrero 2020), ambos países «reconocen que, para contener la acumulación de deuda soberana en países en desarrollo y de bajos ingresos, es importante garantizar prácticas financieras responsables, transparentes y sostenibles tanto para prestatarios como para acreedores. El presidente Trump y el primer ministro Modi expresaron interés en el concepto de “*Blue Dot Network*”, una iniciativa (...) para promover estándares de alta calidad en el desarrollo de infraestructura global»⁵¹. Sin hacer alusión directa, parece referirse a los proyectos de infraestructura en el marco de la estrategia *BRI* china, y su aparente impacto negativo sobre países como Maldivas o Sri Lanka por la falta de transparencia en las prácticas y las ya mencionadas supuestas trampas de deuda. Si la India optase finalmente por integrarse en el proyecto *BDN*, la agrupación *Quad* pasaría del ámbito de la seguridad al económico y de desarrollo, con implicaciones geopolíticas que no se harían esperar, especialmente si China considera el proyecto *BDN* como una oposición frontal a su estrategia *BRI*.

Aparentemente, Modi está acercándose a Estados Unidos como respuesta a los recientes gestos hostiles por parte de China hacia la India, especialmente relacionados con sus reclamos territoriales, como el enfrentamiento fronterizo de Doklam en 2017 o sacando a colación el conflicto de Cachemira en el Consejo de Seguridad de la ONU en diciembre de 2019⁵². Asimismo, Rusia –un viejo amigo de la India– parece que se está alineando cada vez más con China, ya que ha cambiado radicalmente su postura sobre Cachemira y se ha opuesto frontalmente al término «Indo-Pacífico» por excluir a China de la región. Por tanto, parece que hay una creciente tensión en la agrupación RIC (Rusia, India, China), que por cierto tienen previsto reunirse a finales de marzo de

⁵¹ The White House. “Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership”, febrero 2020. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/>

⁵² Al Jazeera. “UN Security Council to meet on Kashmir at China’s request”, diciembre 2019. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/security-council-meet-kashmir-china-request-191217032517001.html>

2020. Este es un ejemplo más de la estrategia de cobertura india, puesto que en la visita de Trump a la India en febrero de 2020 el presidente estadounidense afirmó que, junto con el primer ministro indio, estaban revitalizando la Iniciativa *Quad* y ampliando la cooperación en materia de seguridad para garantizar un Indo-Pacífico libre y abierto, en clara referencia a las aspiraciones expansionistas de China.

Por ahora no hay signos de dicha revitalización de la *Quad*⁵³. Sin embargo, el Ministro de Asuntos Exteriores indio –Subrahmanyam Jaishankar– abogó recientemente por una mayor determinación y una recalibración de la gran estrategia de la India⁵⁴, sugiriendo un giro hacia el realismo en la política exterior india. Y es que los principales socios regionales de India –como Japón y Australia–, al igual que otros actores importantes como Corea del Sur, forman parte de un sistema de alianzas estadounidense centrado en Asia Oriental. La India, sin embargo, está cada vez más expuesta a la amenaza china en el océano Índico.

Por esa razón, la India debe reforzar la cooperación con sus vecinos y las potencias medias de la ROI. Los vecinos insulares y del litoral del océano Índico esperarán un liderazgo constructivo, y no uno competitivo, como una alternativa sostenible al Collar de Perlas chino. Los puertos chinos previamente mencionados como el de Hambantota en Sri Lanka o el de Gwadar en Pakistán, en los que China podría posicionar equipamiento militar marítimo, demuestra que el Collar de Perlas es más que una ruta comercial con reminiscencias del pasado. Por ello, mientras tanto, fortalecer y modernizar las capacidades navales es imprescindible para que India sobreviva y compita en un escenario geopolítico cada vez más disputado.

⁵³ PANDA, Ankit. “Trump, in India, hints at revitalized ‘Quad’ Initiative”, *The Diplomat*, febrero 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/02/trump-in-india-hints-at-revitalized-quad-initiative/>

⁵⁴ SUBRAMANIAM, Arjun. “The One Speech That Explains India's New Strategic Thinking”, *The Diplomat*, diciembre 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/12/the-one-speech-that-explains-indias-new-strategic-thinking/>

Conclusión

El objetivo de la India es liderar la seguridad en la Región del Océano Índico (ROI). La meta es bastante ambiciosa, teniendo en cuenta la complejidad de los retos de seguridad a los que se enfrenta la región: piratería, terrorismo, tráfico y pesca ilegal, etc. No obstante, parece que dicha reivindicación es también una declaración de intenciones dirigida a China. Aunque Delhi mueve las fichas con cautela para evitar una confrontación directa con Pekín, el fortalecimiento y modernización del poder naval en el océano Índico es crucial para hacer frente a la amenaza china, tarea que se le resiste por ahora pese a los esfuerzos presupuestarios. Modi es consciente de que Pekín es muy superior, tanto en términos militares como económicos, así que necesita apoyo externo.

Por eso recurre al contrapeso mediante el juego de alianzas con países afines como Francia o la *Quad*. Sin embargo, la India considera que la *Quad* es una plataforma multilateral más que contribuye a la seguridad en la ROI –lo que sirve a sus intereses nacionales–, pero ha negado categóricamente que se trate de un bloque formal en contra de China. De ahí el término contrapeso limitado. India no quiere enfrentarse a China, sino coexistir y cooperar con ella. Al menos por ahora. Por tanto, la visión que tiene la India de la ROI difiere de la de la *Quad*, especialmente de la de Estados Unidos, cuya actitud impredecible podría suponer un riesgo considerable para la tensa relación entre China e India. Asimismo, Modi no descarta entablar y profundizar relaciones con adversarios declarados de Occidente, como Irán o Rusia.

Por eso Delhi opta por su tradicional autonomía estratégica, reforzada a su vez por la imaginación geográfica india. India considera que su integración en un bloque militar podría desvirtuar su destino de convertirse en una gran potencia. No obstante, esta visión podría estar cambiando. El Ministro de Asuntos Exteriores indio invocaba en diciembre de 2019 una mayor determinación y una redefinición de la gran estrategia de la India. En consonancia con esta reorientación estratégica, la revitalización de la *Quad* (palabras del propio Trump) y el interés mostrado por Modi en el proyecto *Blue Dot Network* (BDN) liderado por Estados Unidos pueden marcar un punto de inflexión en la ambigua política exterior de la India. De hecho, dichas iniciativas son compatibles y complementarias con los pilares de la política exterior de Delhi: *Neighbourhood First*

(La Vecindad Primero), SAGAR (Seguridad y Crecimiento para Todos en la Región) y Act East (Actuar en el Este). Todavía es demasiado pronto para saberlo. Además, las implicaciones geopolíticas de la COVID-19 probablemente transformarán el orden internacional en favor de China, por lo no sería prudente anticipar futuros escenarios en la ROI.

Por ahora, la política exterior india se basa en la ambigüedad estratégica –alineándose con múltiples actores en función de la conveniencia táctica– y en la estrategia de cobertura: ejerciendo un contrapeso limitado a China, a la vez que se relaciona con ella y muestra su implicación en las cumbres y organizaciones multilaterales comunes. Este planteamiento permite a la India proyectar su influencia en la región mientras evita una confrontación con China. No obstante, tal influencia quizá no sea tan importante como la calidad de las relaciones de cooperación que establezca la India con sus vecinos y las potencias medias de la ROI. Modi parece ser consciente de ello: Las Maldivas y Sri Lanka se están acercando a la esfera de influencia india; los países de ASEAN y BIMSTEC parecen sentirse cómodos con el liderazgo en seguridad de la India; los países del Golfo Pérsico se están convirtiendo en socios estratégicos, y Delhi se está implicando cada vez más en la cooperación con los países insulares y del litoral africano.

Sin embargo, Modi también tendrá que abordar los problemas domésticos que pueden afectar a la relación con sus vecinos y aliados musulmanes. Asimismo, la India debería buscar convergencias en vez de conveniencias con las potencias externas. En otras palabras, tendrá que decidir si seguirá actuando por libre o si finalmente dará un mayor giro realista a su política exterior para contrarrestar la asertividad china, que probablemente se acentuará tras la crisis de la COVID-19.

*Mikel Herrera Pilar**

Alumno del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III Madrid