

The Quad in the post-COVID world: beyond the China challenge

Abstract:

The COVID-19 pandemic has accelerated China's rise in the Indo-Pacific and has further increased its assertiveness in the region. This renewed determination on Beijing's part has provoked a reaction from the Quad, a security forum comprising the United States, India, Japan and Australia which, following the Indian government's increased engagement in the post-Covid era and the continuation of the new US administration's hard line on China, is progressively moving towards institutionalization. However, the Quad faces several challenges in its competition with China. This paper proposes that the Quad's growing rapprochement should translate into a regional strategy that looks beyond China, prioritizing its development as a forum for multilateral and multidimensional cooperation.

Keywords:

Quad, China, strategy, security, Indo-Pacific.

Cómo citar este documento:

HERRERA PILAR, Mikel. *El Quad en la era post-COVID: más allá del desafío chino.*

Documento de Opinión IEEE 102/2021.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO102_2021_MIKHER_Quad.pdf

y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El Quadrilateral Security Dialogue (Quad, por su abreviación en inglés) es un foro de seguridad para la región del Indo-Pacífico formado por Estados Unidos, India, Australia y Japón. Nació en una reunión celebrada al margen del Foro Regional de la ASEAN de 2007 en Manila (Filipinas), concibiéndose como una asociación informal de cuatro democracias liberales para frenar a China en la región. Si bien los cuatro países se habían asociado por primera vez en 2004 como grupo ad-hoc para hacer frente al tsunami que asoló las costas del océano Índico, el verdadero impulsor de un diálogo cuadrilateral en seguridad para el Indo-Pacífico fue el ex primer ministro japonés, Shinzo Abe, quien acuñó la idea de la «Confluencia de los dos Mares» en un discurso en el Parlamento indio¹ y el «Diamante de Seguridad Democrático» en un artículo escrito por él mismo² (ver Figura 1).

Paralelamente a la reunión en Manila, utilizando el marco de ejercicios navales Malabar ya existente desde 1992 entre India y Estados Unidos, se llevó a cabo un ejercicio naval entre Australia, Estados Unidos, India y Japón, junto con la participación de Singapur. El Gobierno chino respondió airadamente al ejercicio naval Malabar 2007 emitiendo una protesta diplomática formal, por lo que Australia decidió en 2008 retirarse del Quad (versión conocida hoy como Quad 1.0.). Unido a la marcha del primer ministro japonés Abe y la falta de voluntad india, la agrupación perdió toda relevancia hasta la Cumbre ASEAN de 2017, donde los cuatro países acordaron darle un nuevo impulso a la agrupación, en vista de la creciente determinación china en la región.

Adquiere especial relevancia la reunión del Quad de septiembre de 2019, pues suponía la primera reunión ministerial del Quad desde su nacimiento en 2007. Allí se consolidó la idea de un Indo-Pacífico libre y abierto³ (FOIP, por sus siglas en inglés), un término introducido por Japón y asimilado por Estados Unidos en respuesta a la amenaza que supone China para el orden liberal internacional. Pese a que el concepto de «Indo-Pacífico» está ganando popularidad en estos últimos años, en realidad fue acuñado por

¹ Ministry of Foreign Affairs of Japan: «"Confluence of the Two Seas" Speech by H.E.Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India» (22 agosto 2007). Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>

² ABE, Shinzo. «Asia's Democratic Security Diamond», *Project Syndicate* (27 diciembre 2012). Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>

³ US Department of State. «Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial ('The Quad')» (26 septiembre 2019). Disponible en: <https://2017-2021.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japanministerial-the-quad/index.html>

el pensador geopolítico alemán Karl Haushofer en el periodo de entreguerras⁴, con el término *Indopazifischer Raum* (Espacio Indo-Pacífico en alemán). Así pues, el espacio geográfico del Indo-Pacífico, conceptualizado por Haushofer hace ya un siglo, se ha convertido hoy en el centro de gravedad de la geopolítica mundial. Y es que solamente los cuatro miembros del Quad y China representan más del 52 % del PIB mundial⁵, alrededor del 42 % de la población global⁶ y todos ellos, con la excepción de Australia, se encuentran entre las cinco mayores potencias militares del mundo⁷.

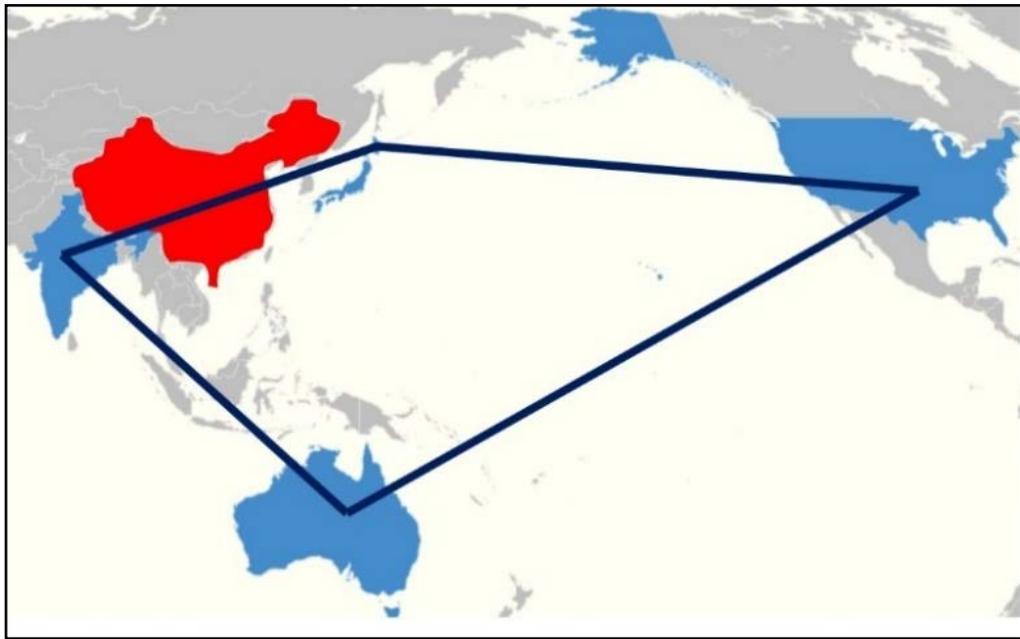


Figura 1. El Diamante de Seguridad Democrático formado por el Quad. Fuente. Elaboración propia.

⁴ LI, Hansong. "The 'Indo-Pacific': Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts", *Modern Intellectual History*, Cambridge University Press (4 junio 2021). Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/modern-intellectual-history/article/indopacific-intellectual-origins-and-international-visions-in-global-contexts/21B142B132F694349D46CAD22EA8C7CD>

⁵ "World Economic Outlook database: April 2021", *Fondo Monetario Internacional*. Consultado en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>

⁶ "Población, total", *Banco Mundial*. Consultado en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

⁷ "2021 Military Strength Ranking", *Global Firepower*. Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

Los retos del Quad ante el ascenso de China

China ha gestionado la pandemia de una manera exitosa⁸, lo que le ha permitido salir fortalecida de la crisis mundial provocada por el virus, siempre y cuando las recientes investigaciones acerca del origen del coronavirus no manchen esa gestión⁹. China es la única potencia mundial que registró un crecimiento en el año 2020 (un 2,3 %¹⁰) y, a pesar de ello, crecerá, según estimaciones, hasta un 8,5 % en 2021¹¹. Además, también aumentó un 9,4 % sus exportaciones en bienes y servicios con respecto a la prepandemia¹². En relación con la vacunación, que es uno de los factores decisivos para la recuperación en la era post-COVID, China es el país del mundo que más dosis ha administrado, con más de dos mil millones, casi la mitad del total de dosis administradas en todo el planeta¹³. Este extraordinario despliegue ha permitido a Pekín plantear una diplomacia de vacunas, una importante medida blanda para potenciar su proyección global.

Mientras tanto, los países del Quad han padecido gravemente los estragos de la pandemia: Estados Unidos e India son el primer y segundo país del mundo en número de casos COVID confirmados¹⁴ y, en número de muertes se sitúan en primer y tercer lugar¹⁵, respectivamente. La segunda ola de la COVID ha sido particularmente perjudicial para India, lo que ha afectado, a su vez, a las previsiones de crecimiento para 2021¹⁶. Los cuatro países del Quad sufrieron una contracción de su economía en 2020¹⁷: Australia (-2,4 %), Estados Unidos (-3,5 %), Japón (-4,8 %) e India (-8 %). Y también de

⁸ BURKI, Talha. "China's successful control of COVID-19", *The Lancet*, Volume 20, Issue 11: 1240-1241 (1 noviembre 2020).

⁹ "WHO calls for further studies, data on origin of SARS-CoV-2 virus, reiterates that all hypotheses remain open", Organización Mundial de la Salud (30 marzo 2021). Disponible en: <https://www.who.int/news/item/30-03-2021-who-calls-for-further-studies-data-on-origin-of-sars-cov-2-virus-reiterates-that-all-hypotheses-remain-open>

¹⁰ "Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2020 National Economic and Social Development", National Bureau of Statistics of China (28 febrero 2021).

¹¹ OECD: "OECD Economic Outlook", *Volume 2021, Issue 1* (31 mayo 2021). Disponible en: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

¹² Ibid.

¹³ Our World in Data: «China – Coronavirus Country Profile». Consultado en: <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/china>

¹⁴ "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard", *Organización Mundial de la Salud*. Disponible en: <https://covid19.who.int/>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ "Second COVID-19 wave to rein in India's economic recovery", *Moody's* (11 mayo 2021). Disponible en: https://www.moody.com/research/Moodys-Second-COVID-19-wave-to-rein-in-Indias-economic-PBC_1283923

¹⁷ "World Economic Outlook Database: April 2021" (abril 2021), Fondo Monetario Internacional. Consultado en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>

sus exportaciones. En el caso de EE. UU., las exportaciones de bienes se desplomaron un 24 % con respecto al 2019¹⁸. Así pues, se estima que la economía china superará a la estadounidense en 2028, cinco años antes de lo esperado, debido a la pandemia de la COVID¹⁹.

Esta coyuntura favorable ha propiciado que China se haya postulado como el competidor directo de Estados Unidos en el tablero mundial y ha aumentado, a su vez, el perfil asertivo del gigante asiático en la región del Indo-Pacífico. Además de Taiwán, Hong Kong o la ASEAN, China también se ha enfrentado a alguna tensión con los tres países del Quad de la región de Asia-Pacífico —Australia, India y Japón— desde el comienzo de la pandemia: las escaramuzas en la frontera entre China e India en junio de 2020; también en verano de ese año, los intrusiones de China en el mar territorial de las islas Senkaku bajo soberanía japonesa; o la tormentosa relación entre Australia y China en la postpandemia, con una guerra comercial que persiste desde hace un año (ver Figura 2).

Esta situación ha obligado al Quad a reformular su estrategia frente a China. Así pues, en marzo de 2020 se formó el Quad Plus, una extensión del Quad para afrontar el nuevo contexto postpandemia, que contó con la participación de Corea del Sur, Nueva Zelanda y Vietnam; en octubre de 2020 tuvo lugar la primera reunión del Quad en la era post-COVID; en noviembre de 2020 se llevó a cabo el primer ejercicio Malabar desde 2007 entre los cuatro miembros; y en marzo de 2021 se celebró la primera cumbre del Quad de la historia, con la primera declaración conjunta y la creación, por primera vez, de grupos de trabajo conjuntos. Pese a estos avances hacia una institucionalización, existen una serie de retos que dificultan la formulación de una estrategia a largo plazo en su competencia con China:

¹⁸ OCDE. “OECD Economic Outlook”, Volume 2021 Issue 1 (31 mayo 2021).

¹⁹ The Centre for Economics and Business Research: “World Economic League Table 2021”, 12th Edition, p.71 (20 diciembre 2020). Disponible en: <https://cebr.com/reports/world-economic-league-table-2021/>

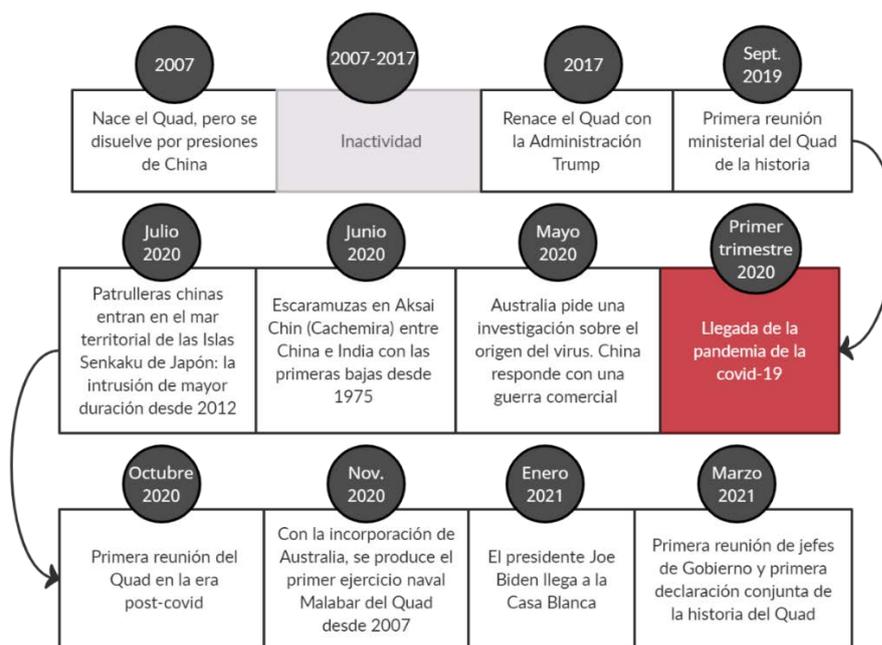


Figura 2. Cronología del Quad y principales hitos. Fuente. Elaboración propia.

La inconstancia del liderazgo de EE. UU.

Dado el ascenso de China en la era post-COVID y su consecuente pulso asertivo en la región del Indo-Pacífico, el Quad decidió reunirse en octubre de 2020, estando Trump aún en el poder. Sin embargo, como en 2019, no hubo declaración conjunta tras el encuentro, ni se presentó ningún plan de acción grupal, ni tampoco hubo ninguna mención directa a China por parte de Australia, India ni Japón^{20,21,22}. Estos hechos demuestran la persistente reticencia de estos países del Quad a enviar un mensaje de unidad frente al desafío chino durante el mandato del expresidente Donald Trump, a pesar de la transformación del contexto geopolítico en favor de China tras la llegada de la COVID-19.

²⁰ "Australia-India-Japan-United States Quad Foreign Ministers' Meeting", *Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government* (6 octubre 2020). Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/news/news/australia-india-japan-united-states-quad-foreign-ministers-meeting>

²¹ "2nd India-Australia-Japan-USA Ministerial Meeting", *Ministry of External Affairs, Government of India* (6 octubre 2020). Disponible en: https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33098/2nd_IndiaAustraliaJapan_USA_Ministerial_Meeting

²² "Secretary Pompeo's Quad Meeting with Japanese Foreign Minister Motegi, Indian Foreign Minister Jaishankar, and Australian Foreign Minister Payne", *US Department of State* (6 octubre 2020). Disponible en: <https://in.usembassy.gov/secretary-pompeos-quad-meeting-with-japanese-foreign-minister-motegi-indian-foreign-minister-jaishankar-and-australian-foreign-minister-payne/>

Más allá de la retórica contra China de la administración Trump, la falta de unión y convergencia exhibida por el Quad post-COVID obedece en gran medida al aislacionismo, la imprevisibilidad intencionada, el unilateralismo y el «transaccionalismo» táctico de la estrategia del presidente Trump en la región del Indo-Pacífico²³, todo ello encarnado en el eslogan «Estados Unidos primero» (*America First*, en inglés). Su defensa del proteccionismo supuso el repliegue de la influencia económica estadounidense en el Indo-Pacífico, pues en 2017 Trump decidió retirarse del Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés); en vez de ello, optó por declarar una guerra comercial a China de manera unilateral. Este abandono del multilateralismo no sucedió solo a nivel comercial, sino también en medio ambiente —con la retirada del Acuerdo de París— o en salud —con la retirada de la Organización Mundial de la Salud—.

No obstante, la política exterior llevada a cabo por Trump también tuvo aspectos positivos en su estrategia del Indo-Pacífico, como facilitar que los socios de la región fuesen más francos con sus posiciones respecto a China²⁴. Asimismo, la nueva administración estadounidense encabezada por Joe Biden ha hecho suyo el término «Indo-Pacífico Libre y Abierto» (FOIP, por sus siglas en inglés) promovido por Trump y ha favorecido una continuidad respecto a la política *hawkish* de su predecesor frente a China²⁵. Pese al impulso al Quad y la firme oposición a China de ambos presidentes estadounidenses, la administración Biden ha logrado un hito en el marco del Quad que la administración Trump no consiguió, ni siquiera en la era post-COVID. Así pues, la primera reunión Quad del presidente Biden el 12 de marzo de 2021 se saldó con la primera declaración conjunta de la historia del Quad y un plan de acción inédito²⁶. Aunque sigue sin haber referencia directa a China en la declaración —ni siquiera a la seguridad militar—, este hito marca un antes y un después en la historia del Quad, al ser la primera muestra de unión y convergencia estratégica entre las cuatro democracias liberales en el Indo-Pacífico.

²³ JOSHI, Yogesh y ATMAKURI, Archana. “Biden’s Indo-Pacific Strategy: Expectations and Challenges”, *Institute of South Asian Studies y Sasakawa Peace Foundation, Special Report Issue No. 12* (febrero 2021). Disponible en: <https://www.spf.org/global-data/user34/1stReport.pdf>

²⁴ PANT, Harsh y PARPIANI, Kashish. “US Engagement in the Indo-Pacific: An Assessment of the Trump Era”, *Observer Research Foundation, Occasional Paper, n°279* (28 octubre 2020). Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/us-engagement-in-the-indo-pacific-an-assessment-of-the-trump-era/>

²⁵ DOLLAR, David. “What does Biden’s first 100 days tell us about his approach to China?”, *Brookings* (26 abril 2021). Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/26/what-does-bidens-first-100-days-tell-us-about-his-approach-to-china/>

²⁶ “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’”, *The White House* (12 marzo 2021). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>

Además, anuncia la formación de tres grupos de trabajo con objetivos bien definidos. Uno de ellos se centrará en la producción y distribución de la vacuna de la COVID-19; el segundo facilitará la cooperación en tecnologías críticas y emergentes; y un tercer grupo de trabajo se centrará en la lucha contra el cambio climático. Los dos primeros grupos de trabajo socavan el liderazgo de China en diplomacia de vacunas y en desarrollo tecnológico, a la vez que buscan crear y fortalecer nuevas cadenas de suministro para contrarrestar el dominio chino de estas²⁷; por otro lado, el grupo de trabajo en cambio climático es un área en la que China es un actor cooperativo y no un competidor.

Se podría argumentar que el hecho de que la primera declaración conjunta de la historia del Quad haya tenido lugar nada más llegar Biden al poder sea una mera coincidencia. Sin embargo, hay dos diferencias entre las políticas exteriores de Trump y Biden que son decisivas para el Quad. En primer lugar, a diferencia de la política de confrontación total de Trump, Biden continúa la línea dura frente a China, pero ha dejado espacio para la cooperación en cuestiones como el cambio climático, un ámbito en el que con la Administración Trump no se podría haber avanzado, pues el propio Trump abandonó los compromisos de Estados Unidos en esta materia y decidió sacar a Estados Unidos del Acuerdo de París.

En segundo lugar, a diferencia de la defensa de Trump por el tradicional aislacionismo de Estados Unidos encarnado en el *America First*, Biden está proyectando el liderazgo de Estados Unidos en sintonía con el excepcionalismo estadounidense, y se está centrando en reforzar la primacía de Estados Unidos en los asuntos globales por medio del multilateralismo, habiéndose reunido con el Quad en marzo, pero también con el G7, la OTAN, la UE y Rusia en su primer viaje internacional^{28,29}. A diferencia del unilateralismo, transaccionalismo y la falta de predictibilidad de Trump con sus aliados en la región, la apuesta por la cooperación multilateral de la nueva administración

²⁷ DE, Arijit; RANA, Vishal y PATEL, Parth: «Quad: countering Chinese dominance by building new supply chains», *London School of Economics and Political Science* (1 julio 2021). Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/07/01/quad-countering-chinese-dominance-by-building-new-supply-chains/>

²⁸ «Statement by Press Secretary Jen Psaki on the President's Travel to the United Kingdom and Belgium», *The White House* (23 abril 2021). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/statement-by-press-secretary-jen-psaki-on-the-presidents-travel-to-the-united-kingdom-and-belgium/>

²⁹ «Statement by White House Press Secretary Jen Psaki on the Meeting Between President Joe Biden and President Vladimir Putin of Russia», *The White House* (25 mayo 2021). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/25/statement-by-white-house-press-secretary-jen-psaki-on-the-meeting-between-president-joe-biden-and-president-vladimir-putin-of-russia/>

garantiza el compromiso e implicación de Estados Unidos frente a China como parte de su estrategia global, pues la OTAN también ha presentado a China como un desafío³⁰. Por otro lado, la retirada de Afganistán en agosto de 2021 sella el viraje estratégico de Estados Unidos, del Gran Oriente Medio al Indo-Pacífico, con el objetivo de hacer frente al desafío chino³¹.

La necesidad de una estrategia geoeconómica

Solo han pasado dos años desde que China afirmara que el Quad se disiparía como la espuma del mar³², hasta acusarlo de ser una OTAN del Indo-Pacífico³³, lo que evidencia la creciente preocupación que suscita el Quad en los cálculos geoestratégicos de China. La denominación de la OTAN del Indo-Pacífico se volvió popular a raíz de las declaraciones del subsecretario de Estado Stephen Biegun bajo el mandato del presidente Trump, quien sugirió una organización de seguridad similar a la OTAN para el Indo-Pacífico en agosto de 2020³⁴, pero no fue hasta octubre de ese mismo año que China hizo por primera vez una acusación de ese calado contra el Quad. Por tanto, la actitud de China hacia el Quad se tornó más agresiva a finales de 2020, siendo el punto de inflexión la reunión del Quad de octubre de 2020 bajo la administración Trump. Las airadas protestas de China son un indicador inequívoco del nuevo reto que supone la formación de las cuatro democracias para la influencia china y el equilibrio de poder en el Indo-Pacífico.

Sin embargo, China cuenta con una baza clave, y es su hegemonía económica en la región. China es una superpotencia manufacturera, con un 28,7 % de la producción mundial³⁵; ni siquiera la suma del volumen de fabricación global de Estados Unidos

³⁰ "Brussels Summit Communiqué", *North Atlantic Treaty Organization (NATO)* (14 junio 2021). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

³¹ AKITA, Hiroyuki: «China's Neighbors Hope Afghanistan Pullout Means Pivot to Indo-Pacific», *Foreign Policy* (19 agosto 2021). Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/08/19/afghanistan-withdrawal-biden-indo-pacific-china-japan-taiwan-asia-pivot/>

³² "Foreign Minister Wang Yi meets the press", Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (9 marzo 2018). Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1540928.shtml

³³ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: «Wang Yi: U.S. "Indo-Pacific Strategy" Undermines Peace and Development Prospects in East Asia» (13 octubre 2020). Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1824140.shtml

³⁴ "Deputy Secretary Biegun Remarks at the U.S.-India Strategic Partnership Forum", *US Department of State* (31 agosto 2020). Disponible en: <https://2017-2021.state.gov/deputy-secretary-biegun-remarks-at-the-u-s-india-strategic-partnership-forum/index.html>

³⁵ United Nations Statistics Division. Consultado en: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/CountryProfile>

(16,8 %), Japón (7,5 %) e India (3,1 %) alcanza la cifra china. Este último dato es muy importante para comprender el liderazgo de Pekín en las cadenas de suministro globales. China fue en 2020 el mayor socio comercial de Australia³⁶, Japón³⁷ y Estados Unidos³⁸, y el segundo socio de India, aunque fue el primero en el primer semestre del año fiscal 2020-2021³⁹. A este respecto, es particularmente vulnerable la posición de Australia, pues el 33 % de sus exportaciones globales se destinan a China⁴⁰.

Esta dependencia económica respecto a China ya ha sido explotada por el Gobierno liderado por Xi Jinping, demostrando que está dispuesto a recurrir a la coerción económica contra los miembros del Quad. En mayo de 2020, el Gobierno australiano decidió solicitar una investigación sobre los orígenes del coronavirus y China respondió con una guerra comercial contra Australia, que se ha extendido hasta hoy (si bien parece que no ha surtido el efecto deseado)⁴¹. Asimismo, en mayo de 2021, China suspendió indefinidamente el Diálogo Económico Estratégico entre Australia y China, cayendo el valor del dólar australiano un 0,6 % respecto al dólar estadounidense poco después de conocerse la noticia⁴².

Por otro lado, la firma de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2020, el que se convertirá en el mayor tratado de libre comercio del mundo, excluyó a Estados Unidos, e India renunció a su adhesión, dando alas a la perpetuación de la hegemonía económica de Pekín en el Indo-Pacífico⁴³. Mientras tanto, dos miembros del Quad —Australia y Japón— sí se han integrado en la RCEP, accediendo a adherirse a una red de libre comercio liderada y moldeada por

³⁶ "Australia's trade statistics at a glance", Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/trade/resources/trade-at-a-glance/Pages/default>

³⁷ "Japan's International Trade in Goods (2020)", *Japan External Trade Organisation*. Disponible en: <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>

³⁸ "Foreign Trade – Top Trading Partners 2021", *US Census Bureau*. Disponible en: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top2012yr.html>

³⁹ "Export Import Data Bank – Total trade", *Government of India, Department of Commerce*. Disponible en: <https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/iecnttopn.asp>

⁴⁰ "China country brief: Trade and Investment", *Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade*. Consultado en: <https://www.dfat.gov.au/geo/china/china-country-brief>

⁴¹ RAJAH, Roland. "Vital trade lessons from China's failed attempt at coercion", *Lowy Institute* (14 abril 2021). Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/vital-trade-lessons-china-s-failed-attempt-coercion>

⁴² "Aussie dollar falls after China says to end 'strategic economic dialogue' with Australia", *Nasdaq* (5 mayo 2021). Disponible en: <https://www.nasdaq.com/articles/aussie-dollar-falls-after-china-says-to-end-strategic-economic-dialogue-with-australia-0>

⁴³ MACKINNON, Amy. "The World's Largest Trade Agreement Doesn't Include the United States", *Foreign Policy* (16 noviembre 2020). Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/11/16/largest-trade-agreement-rcep-asia-pacific-united-states-china/>

China. El arma principal que tiene China, por tanto, es la económica. Sin embargo, la incursión en la geoeconomía es un paso que el Quad aún no ha dado, más allá del grupo de trabajo en tecnologías críticas y emergentes, el cual busca reducir el control de China sobre las cadenas de suministro tecnológicas, siendo Pekín el mayor productor de tierras raras del mundo con casi un 60% de la producción global⁴⁴. Sí existe una iniciativa geoeconómica trilateral —que ya se ha puesto en marcha— y un proyecto de infraestructura también trilateral:

En abril de 2021, los socios de Asia Pacífico —Australia, India y Japón— formalizaron la Iniciativa de Resiliencia de la Cadena de Suministro (IRCS), que tiene como objetivo «crear un círculo virtuoso de mejora de la capacidad de recuperación de la cadena de suministro con el fin de lograr un crecimiento fuerte, sostenible, equilibrado e inclusivo en la región del Indo-Pacífico»⁴⁵. Aunque no se exprese directamente, la IRCS tiene como intención subyacente reducir la dependencia del control de las cadenas de suministro chinas⁴⁶, por lo que se ha convertido en la primera iniciativa geoeconómica contra Pekín en la era post-COVID.

Por otro lado, de manera informal, se ha puesto sobre la mesa un proyecto de infraestructura para rivalizar con la Franja y la Ruta china: la Blue Dot Network (BDN). La BDN, liderada por Estados Unidos y apoyada por Japón y Australia, «tiene como objetivo promover una inversión en infraestructuras de calidad que sea abierta e inclusiva, transparente, económicamente viable, financiera, medioambiental y socialmente sostenible, y que cumpla con las normas, leyes y reglamentos internacionales»⁴⁷, en contraposición a los proyectos de infraestructura chinos de la Franja y la Ruta, que han sido acusados de ser opacos y de incurrir en trampas de deuda para los países en desarrollo⁴⁸.

⁴⁴ US Department of the Interior, US Geopolitical Survey: «Mineral Commodity Summaries 2021», p. 133 (29 enero 2021). Disponible en: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021.pdf>

⁴⁵ «Australia-India-Japan Trade Ministers' Joint Statement on Launch of Supply Chain Resilience initiative», *Ministry of Commerce and Industry, Government of India* (27 abril 2021). Disponible en: <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1714362>

⁴⁶ PALIT, Amitendu. «Resilient Supply Chain Initiative: A Political Driver to Revive Asian Regional Growth», *Georgetown Journal of International Affairs* (30 enero 2021). Disponible en: <https://gija.georgetown.edu/2021/01/30/resilient-supply-chain-initiative-a-political-driver-to-revive-asian-regional-growth/>

⁴⁷ «Blue Dot Network», *US Department of State*. Disponible en: <https://www.state.gov/blue-dot-network/>

⁴⁸ GREEN, Mark. «China's Debt Diplomacy», *Foreign Policy* (25 abril 2019). Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/04/25/chinas-debt-diplomacy/>

La autonomía estratégica de India

India es el socio menos comprometido del Quad. Su posición ambivalente ante China, así como su autonomía estratégica en política exterior han dificultado una mayor implicación de India en la agrupación. Más allá del temor hacia China y la imprevisibilidad de la Administración Trump de estos últimos años, varios factores explican la autonomía estratégica india. En primer lugar, Delhi no quiere renunciar, por ahora, al fortalecimiento de los lazos con adversarios de Occidente como Irán —un actor importante para su acceso a Asia Central mediante el puerto de Chabahar—⁴⁹ o Rusia, país con el que mantiene una relación amistosa histórica. Por otro lado, si India pretende convertirse en el «proveedor de seguridad neto» (en sintonía con su política SAGAR del inglés «Seguridad y Crecimiento para Toda la Región») del océano Índico, debe demostrar la máxima capacidad autónoma como líder en seguridad de la región. Por último, según la imaginación geográfica india, una alianza militar a la larga desvirtuaría el destino de India de convertirse en una gran potencia⁵⁰.

Pese a la particular política exterior india, la Revisión de Fin de Año del Ministerio de Defensa de India lanzó una advertencia directa a China, en referencia a las escaramuzas de Aksai Chin en junio de 2020, indicando que cualquier intento de alterar unilateralmente el statu quo en la frontera es inaceptable y que India está decidida a proteger su soberanía e integridad territorial⁵¹. Teniendo en cuenta que India ha evitado mencionar o dirigirse a China directamente en los últimos años⁵², esta advertencia pública marca un antes y un después. Considerado siempre el eslabón más débil del grupo⁵³, en esta era post-COVID los acuerdos de seguridad entre Estados Unidos e India se han reforzado: en octubre de 2020 ambos países firmaron el BECA (acrónimo del inglés, Acuerdo Básico de Intercambio y Cooperación) que, junto con el Memorando de

⁴⁹ HERRERA, Mikel. *¿El fin de la ambigüedad estratégica india?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 67/2020, p.13 (21 mayo 2020). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO67_2020MIKHER_India.pdf

⁵⁰ BREWSTER, David. "India's Ocean: The Story of India's Bid for Regional Leadership", *Routledge Security in Asia Pacific Series*, p.201 (2014), citado en HERRERA, Mikel. *¿El fin de la ambigüedad estratégica india?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 67/2020 (21 mayo 2020): http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2020/DIEEEO67_2020MIKHER_India.html

⁵¹ "Year End Review – 2020 Ministry of Defence", *Ministry of Defence, Government of India* (1 enero 2021). Disponible en: <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1685437>

⁵² MADAN, Tanvi. "What India thinks about China's One Belt, One Road initiative (but doesn't explicitly say)", *Brookings* (14 marzo 2016). Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/03/14/what-india-thinks-about-chinas-one-belt-one-road-initiative-but-doesnt-explicitly-say/>

⁵³ GROSSMAN, Derek. "India Is the Weakest Link in the Quad", *Foreign Policy* (23 julio 2018). Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2018/07/23/india-is-the-weakest-link-in-the-quad/>

Entendimiento de Intercambio Logístico (LEMOA) y el Acuerdo de Compatibilidad y Seguridad (COMCASA), ayudará a ambos países a potenciar la cooperación tecnológica militar de alto nivel⁵⁴.

Sin embargo, la insistencia de India en su autonomía estratégica no permite por ahora la construcción de bloques sólidos con sus socios en la región. Y es que la particular política exterior de India, descrita por el actual ministro de Relaciones Exteriores indio como «The India Way»⁵⁵, carece de una ruta estratégica clara a largo plazo. India sigue reforzando la cooperación militar con Rusia (por ejemplo, llevó a cabo un ejercicio militar con Moscú en agosto de 2021)⁵⁶ cuando Rusia ha criticado ferozmente tanto al Quad como al concepto del Indo-Pacífico por tratar de excluir a China de la región⁵⁷. En diciembre de 2020 el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, llegó a afirmar que «India es actualmente objeto de la política persistente, agresiva y tortuosa de los países occidentales, ya que están tratando de involucrarla en juegos anti-China promoviendo estrategias del Indo-Pacífico, como el Quad⁵⁸». Por otro lado, el hecho de que India coopere con Pekín en los grupos BRICS, Rusia-India-China (RIC) o la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO, por sus siglas en inglés) cuando el objetivo de Estados Unidos y del Quad es precisamente frenar el avance de Pekín, se suma a la variedad de ambigüedades y contradicciones de la autonomía estratégica india.

Retos en el mar

En noviembre de 2020, tuvo lugar un hecho histórico para la agrupación: la reincorporación de Australia a los ejercicios navales Malabar. Desde la reincorporación formal de Japón a los ejercicios Malabar de manera permanente en 2015, Australia había

⁵⁴ JOSHI, Manoj. "Building upon the American connection", *Observer Research Foundation* (28 octubre 2020) Disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/building-upon-the-american-connection/>

⁵⁵ JAISHANKAR, Subrahmanyam: «The India Way: Strategies for an Uncertain World». *HarperCollins India* (4 septiembre 2020).

⁵⁶ Ministry of Defense: «Exercise INDRA 2021» (27 julio 2021). Disponible en: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1739351>

⁵⁷ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: "Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to questions at a plenary session of the Raisina Dialogue international conference, New Delhi, January 15, 2020" (15 enero 2020). Disponible en: https://mea.gov.in/response-to-queries.htm?dtl/33333/Official_Speakers_response_to_a_media_report_regarding_the_IndiaRussia_Annual_Summit

⁵⁸ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: "Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks at the general meeting of the Russian International Affairs Council, Moscow, December 8, 2020" (8 diciembre 2020). Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4470074

tratado de volver a integrarse en los ejercicios, pero India se había mostrado reticente para no provocar a China. Tras las mencionadas tensiones fronterizas con el Ejército chino en Aksai Chin, Delhi se deshizo de sus vacilaciones e invitó a Australia al ejercicio Malabar 2020⁵⁹. Malabar 2020 fue, por tanto, el primer ejercicio que incluye a los cuatro miembros del Quad desde 2007 y supuso la primera participación de Australia en 13 años. Además, parece que su participación se regularizará, pues Australia también ha sido invitada a los ejercicios Malabar 2021, celebrados en agosto en el Mar de Filipinas.

No hay duda de que la incorporación de Australia tras trece años de ausencia marca un hito hacia una institucionalización del Quad. Pero, en el supuesto de que llegase a convertirse en una alianza, cabe preguntarse si el poder del Quad conseguiría servir como disuasión a China. Según el Índice de Poder de Asia 2020 del Lowy Institute, el coronavirus ha cambiado la realidad geopolítica asiática, en la que Estados Unidos «lejos de ser la potencia unipolar indiscutible, podría ser descrito como el primero entre iguales en un Indo-Pacífico bipolar»⁶⁰. De hecho, Estados Unidos es cada vez más consciente de la erosión de sus capacidades militares frente a China⁶¹.

Pese a ello, según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo⁶² (SIPRI, por sus siglas en inglés), Estados Unidos lideró con holgura el gasto en defensa mundial en 2020 —con la extraordinaria cifra de 778 000 millones de dólares—, seguido de China, con 252 000 millones de dólares. India tuvo un gasto militar de 73 000 millones de dólares, lo que socava su credibilidad pues, pese al aumento progresivo de su inversión en defensa desde 2015, su gasto militar anual es casi cuatro veces inferior al de China, lo que acentúa aún más la necesidad del alineamiento con Estados Unidos para frenar el avance de Pekín. En cuanto a Japón y Australia, su gasto en defensa alcanzó los 49 000 y 28 000 millones de dólares en 2020, respectivamente. Por tanto, incluso el gasto anual conjunto de India, Japón y Australia —150 000 millones de dólares— queda muy lejos del gasto anual de China (ver Figura 3). Así pues, aunque el

⁵⁹ “Malabar 2020 Naval Exercise”, *Ministry of Defence, Government of India* (19 octubre 2020). Disponible en:

<https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1665830#:~:text=The%20participants%20of%20Exercise%20Malabar,a%20rules%20based%20international%20order>.

⁶⁰ “Asia Power Index – Key Findings 2020”, *Lowy Institute* (2020). Disponible en: <https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-2020-asia-power-index-key-findings-report.pdf>

⁶¹ “Military and Security Developments involving the People’s Republic of China – Annual Report to Congress”, *Department of Defense, United States of America* (2020). Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

⁶² SIPRI Military Expenditure Database. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>

gasto en defensa del Quad es muy superior al de China, es muy dependiente del de Estados Unidos. Sin Estados Unidos, los países vecinos de China quedan a su merced, mientras continúa con el exponencial crecimiento militar que ha mantenido en los últimos años (ver Figura 4). El gasto en Defensa chino ha aumentado, de 2010 a 2019, en un 85 %, en comparación con India (37 %) o Estados Unidos (-15 %)⁶³.

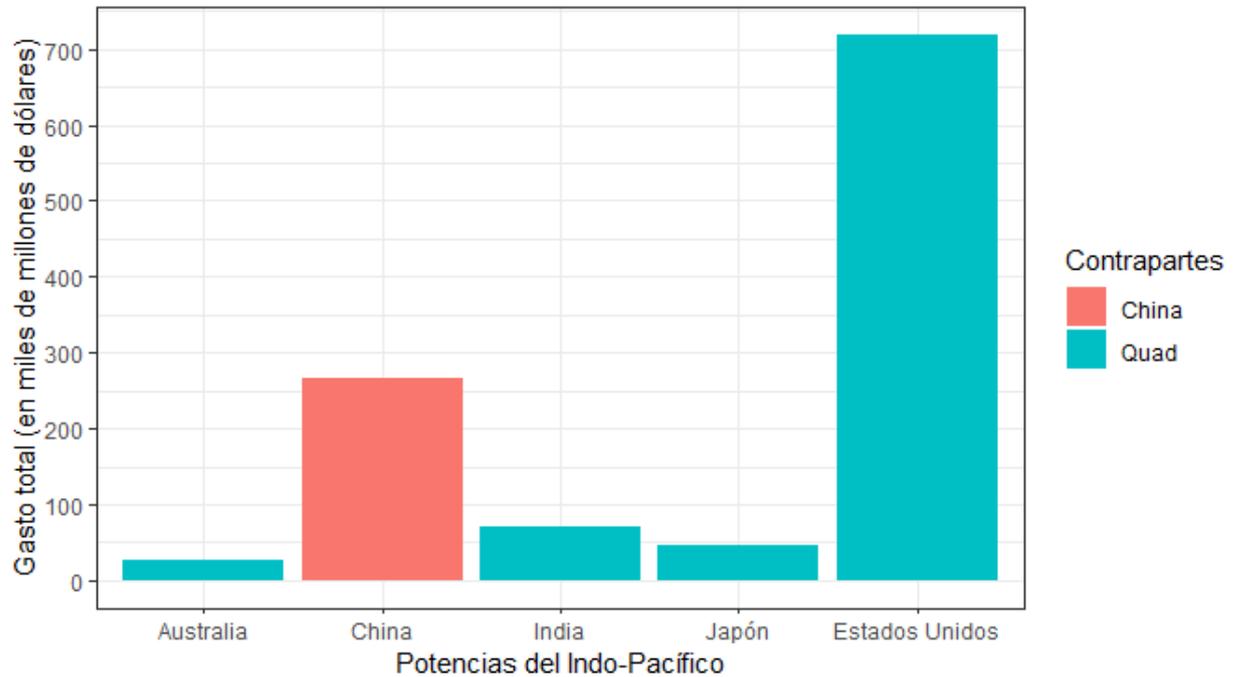


Figura 3. Gasto en Defensa de China y del Quad en 2020. Fuente. Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.

En las últimas dos décadas, China ha construido la mayor armada del mundo, superando su flota a la de Estados Unidos, y seguirá creciendo en los próximos años⁶⁴. Pekín plantea un importante desafío a la capacidad de la armada estadounidense para lograr y mantener el control de las aguas azules —término que hace referencia a las aguas profundas de los océanos abiertos— en el Pacífico Occidental, que se convierte en el primer desafío de este tipo al que se enfrenta la armada estadounidense desde el final de la Guerra Fría, cuestionando así el estatus de Estados Unidos como principal potencia

⁶³ SIPRI Military Expenditure Database. Consultado en: <https://www.sipri.org/databases/milex>

⁶⁴ "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020", *Department of Defense, United States of America* (2021). Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

militar en esa región⁶⁵. Por si fuera poco, la inmensidad del Indo-Pacífico también hace que la distancia geográfica entre Estados Unidos y los socios del Quad sea muy significativa, agravando estas cuestiones. Además, la base de la Séptima Flota de los Estados Unidos —la flota estadounidense para el Pacífico Occidental— se encuentra en Yokosuka (Japón), una zona relativamente periférica del Indo-Pacífico, por lo que su capacidad de respuesta y movilización se ve reducida.

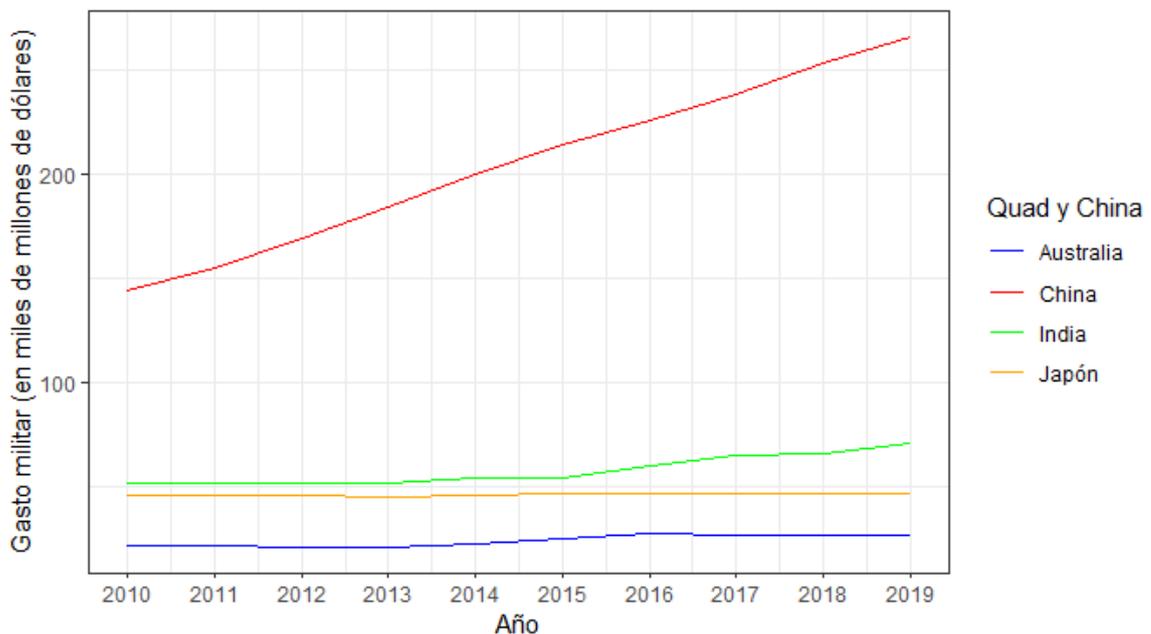


Figura 4. Gasto militar de China y del Quad (sin EE. UU.). 2010-2019. Fuente. Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.

Aquí se produce un dilema. Aunque India siempre ha visto con buenos ojos un papel destacado de Estados Unidos en su patio trasero, también es muy receloso de que la presencia estadounidense pueda erosionar su papel de liderazgo en la región. Es decir, la dependencia militar de India respecto a Estados Unidos choca a su vez con el espíritu de la política exterior india, que está basada en la plena autonomía, como se ha explicado previamente. Esto se puso de manifiesto en abril de 2021, cuando un buque de la Séptima Flota estadounidense navegó a 130 millas náuticas de las islas Lakshadweep, cruzando la Zona Económica Exclusiva de India sin permiso previo de Delhi. India

⁶⁵ “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service* (marzo 2021). Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>

expresó su malestar por la maniobra de su aliado⁶⁶, pero el comandante de la Séptima Flota de EE. UU. afirmó que Washington seguiría llevando a cabo este tipo de operaciones de libertad de navegación calificando de «excesivos» los derechos de India⁶⁷. Si este tipo de conflictos se siguen produciendo en el futuro, no será positivo para la profundización de la relación militar entre India y Estados Unidos ni, por ende, para el Quad.

Consideraciones finales

China es una potencia militar, económica y tecnológica que, además, presenta un desafío a los valores compartidos del Quad: la libertad, la democracia y el Estado de derecho. Este desafío se ha acentuado, pues Pekín ha salido fortalecido de la crisis de la COVID-19. Para dar respuesta a este problema, y tras el renovado perfil asertivo de India ante China y la llegada de Biden a la Casa Blanca, los miembros del Quad han planteado por primera vez en su historia un plan conjunto, con ejes estratégicos y grupos de trabajo con objetivos definidos. Asimismo, se ha reanudado la práctica militar conjunta tras 13 años. Pese a estos pasos hacia una institucionalización, existen una serie de retos que dificultan la formulación de una estrategia a largo plazo del Quad frente a China.

Por ello, el Quad debería priorizar su desarrollo interno y coordinación grupal mediante una alineación estratégica de las políticas exteriores nacionales. Es necesario convertir la agrupación en una institución con un amplio conocimiento mutuo y trabajo conjunto, unívoco en materia de seguridad y cuya cooperación como agrupación en diferentes ámbitos —militar, geoeconomía, desarrollo, y seguridad no tradicional— se visibilice cada vez más y se le dote de una visión a medio-largo plazo, sin formular una estrategia contra China, sino en beneficio de toda la región del Indo-Pacífico.

El Quad ha de ser, además, un foro inclusivo, que promueva la participación de actores regionales —fortaleciendo la extensión Quad Plus— y extrarregionales, como Francia, Alemania, Países Bajos o la UE, que ya han formulado una estrategia para el Indo-

⁶⁶ “Passage of USS John Paul Jones through India's EEZ”, *Ministry of External Affairs, Government of India* (9 abril 2021). Disponible en: https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33787/Passage_of_USS_John_Paul_Jones_through_Indias_EEZ

⁶⁷ Commander, U.S. 7th Fleet: «7th Fleet conducts Freedom of Navigation Operation» (7 abril 2021). Disponible en: <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/2563538/7th-fleet-conducts-freedom-of-navigation-operation/>

Pacífico^{68,69,70,71}. Esta cuestión es especialmente relevante, pues a medida que el poder estadounidense se erosione y el de China aumente en el Indo-Pacífico, se acentuará la necesidad de buscar nuevos aliados que contribuyan a la disuasión y al equilibrio de poder en la región. El ejercicio naval La Pérouse, liderado por Francia y realizado en el golfo de Bengala en abril de 2021, contó con la participación de los cuatro miembros del Quad, lo que supone un importante paso en esta dirección⁷². Pero, sobre todo, el desarrollo del Quad irá en consonancia con su contribución positiva a la región, más allá del desafío chino, así que la cooperación con Pekín también será deseable.

*Mikel Herrera Pilar**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

⁶⁸ “The Indo-Pacific region: a priority for France”, *Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères* (abril 2021). Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/>

⁶⁹ “Policy guidelines for the Indo-Pacific”, *The Federal Government, Germany* (septiembre 2020). Disponible en: <https://rangun.diplo.de/blob/2380824/a27b62057f2d2675ce2bbfc5be01099a/policy-guidelines-summary-data.pdf>

⁷⁰ “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia”, *Government of the Netherlands* (13 noviembre 2020). Disponible en: <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>

⁷¹ “EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific”, *European Union* (16 abril 2021). Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>

⁷² “Indian Navy Ships and Aircraft to participate in exercise La Perouse”, *Ministry of Defence, Government of India* (5 abril 2021). Disponible en: <https://pib.gov.in/PressReleaseDetailm.aspx?PRID=1709626>