

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

***Hedging Strategy* en el Sudeste Asiático en la era de la rivalidad sino-
americana: Las respuestas de Indonesia, Malasia, Singapur y al nuevo
ambiente estratégico regional.**

Alumno: Guillermo Russell

Tutor: Jorge Battaglino

Junio 2022

Introducción

A pesar de su profunda interdependencia y elementos de cooperación, los Estados Unidos y China, las dos principales potencias del mundo, están cada vez más inmersas en una relación competitiva. Aunque ahora se produce a nivel mundial, la rivalidad es más evidente en la vasta región asiática que se extiende desde el Océano Índico hasta el Pacífico occidental (Ikenberry, 2016). El documento sobre la estrategia para el Indo-Pacífico de la administración Biden evidencia esta evolución: “la administración Obama aceleró significativamente la priorización estadounidense de Asia, invirtiendo allí nuevos recursos diplomáticos, económicos y militares. Y la administración Trump también reconoció al Indo-Pacífico como el centro de gravedad del mundo” (White House, 2022). La competencia sino-americana en la vasta zona del Indo-Pacífico se manifiesta de forma desigual en las distintas subregiones. La región más ágil y particularmente disputada es el Sudeste Asiático, donde la mayoría de los diez estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) intentan navegar entre las dos grandes potencias (Shambaugh, 2018).

La región de Asia-Pacífico, para China, o el Indo-pacífico, para los Estados Unidos, representa el laboratorio para observar la intensificación de la competencia geopolítica entre China y Estados Unidos. En la actualidad, la rivalidad sino-americana se enmarca dentro de lo que el académico chino Yan Xuetong llama una “paz incómoda” (2019). Es una paz incómoda porque hay elementos de cooperación y de competencia, siendo los últimos los que vienen en aumento. Es una confrontación “bipolarizante” en un mundo no necesariamente bipolar. Determinados acontecimientos nos permiten rastrear la intensificación de esta competencia geopolítica. Por un lado, la administración de George W. Bush designó, de manera implícita, a Medio Oriente como la región de mayor interés geoestratégico para Estados Unidos. La guerra contra el terrorismo ocupó la mayor parte de la agenda exterior de los Estados Unidos, dejando a Asia en un segundo plano. No obstante, con la llegada de Obama al poder, y la disminución de la atención que las guerras en Afganistán e Irak habían generado en un principio, se designó al Indo-Pacífico como la región de mayor interés geoestratégico de los Estados Unidos, lo que se conoció como el *pivot to Asia*. Los cuatro años de la administración Trump (2017-2021) representaron el peor momento de la relación bilateral, marcada por una guerra comercial desencadenada por la iniciativa norteamericana de imposición de aranceles a los productos chinos (Johnson, 2018). Además, la estrategia de seguridad nacional de la administración Trump afirmó rotundamente que “China pretende

desplazar a Estados Unidos en la región del Indo-Pacífico, ampliar el alcance de su modelo económico impulsado por el estado y reordenar la región a su favor" (White House, 2017). No obstante, la llegada de la administración demócrata de Biden no llevó a un periodo de *détente*, como se podía anticipar a partir del giro estratégico más cooperativo de la administración Obama en la década anterior. El lenguaje del documento interino sobre la Estrategia de Seguridad Nacional es menos competitivo que el de la administración Trump, además menciona tanto a Rusia como China como rivales sistémicos (White House, 2021). Sin embargo, las declaraciones de del secretario de estado Anthony Blinken en el marco de la invasión rusa de Ucrania ilustran las verdaderas prioridades: "aunque la guerra del presidente Putin continúe, seguiremos centrados en el desafío más serio a largo plazo para el orden internacional, y es el que plantea la República Popular China", "China es el único país que tiene tanto la intención de reformar el orden internacional como el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo" (Hudson, 2022). Además, Blinken en la primera reunión entre ambas potencias de la era Biden dejó en claro que: "*the United States relationship with China will be competitive where it should be, collaborative where it can be, and adversarial where it must be.*" En 2022, la administración Biden publicó el documento sobre la estrategia para el Indo-Pacífico, destacando, al igual que la administración Trump, la necesidad de un *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) (White House, 2022). Por el lado chino, a partir de las reformas promovidas por Deng Xiaoping, de finales de la década de los 70, el país asiático optó por una política exterior de perfil bajo. Sin embargo, con la llegada al poder de Xi Jinping en 2013, China abandonó su política exterior de aceptación del orden liberal occidental por una política de mayor asertividad en el plano regional y global. Yan (2014) describe el primer periodo de la política exterior china como uno de "mantener el perfil bajo" y el segundo como "luchando por los éxitos". En ese sentido, la estrategia global china anunciada en 2013 de la Iniciativa de la Ruta y de la Seda, BRI por sus siglas en inglés, es la materialización de este nuevo enfoque de la política exterior del gigante asiático. La BRI de China tiene una importancia estratégica mundial, ya que se ha promovido activamente en varios aspectos económicos y no económicos, como las finanzas, el comercio, la inversión y la diplomacia cultural (Negara & Suryadinata, 2019).

En el marco de esta creciente competencia geopolítica la pregunta acerca de qué lado tomarán los estados menores del sistema, particularmente los asiáticos, ha cobrado mayor relevancia (Kuik 2008: 2012: 2020; Goh, 2016; Korolev, 2019; Shambaugh, 2018). Sin embargo, los estados no enfrentan una decisión dicotómica. El no alineamiento sigue siendo

una opción viable, y no en el sentido de la Guerra Fría, donde el acercamiento hacia una gran potencia generaba el rechazo categórico de la otra gran potencia y provocaba enormes costos para el estado menor. La dinámica competitiva de la Guerra Fría daba lugar a relaciones de baja intensidad entre los estados no alineados y las grandes potencias. En la actualidad, en el sistema internacional predominan interacciones de alta intensidad tanto con China como con los Estados Unidos. Sin embargo, hay una combinación de crecientes compromisos económicos y políticos tanto con China como con los Estados Unidos que hace del ambiente estratégico regional uno de gestión de riesgos para los estados menores. Asimismo, estos estados han contribuido a mantener el despliegue y la disuasión militar de EE.UU. en la región (Goh, 2016). No obstante, también han aumentado la cooperación militar con China (Teo & Koga, 2021; Kuik, 2020). No se debe cometer el error de decir que en los últimos años se está produciendo una estrategia de balanceo o contención a China. Más bien, se observa que los estados menores de la región mantienen altos niveles de autonomía e independencia, y ven que su interés reside en mantener buenas e intensas relaciones con ambas potencias globales. Este tipo de relación intensa y equidistante con las grandes potencias del sistema internacional ha sido generalmente caracterizado por la literatura de las RRII como estrategia de *hedging*. Shambaugh (2018) menciona que en la reciente rivalidad sino-americana, todos los estados del sudeste asiático, excepto Camboya y Laos, tienen un deseo central de “hacer malabares” entre los Estados Unidos y China y de implementar una estrategia de *hedging*. Tailandia y Filipinas son aliados históricos de los Estados Unidos en materia de defensa, no obstante, estos estados han mostrado ambivalencias ante las contestaciones chinas del orden internacional y regional imperante (Korolev, 2019; Quayle, 2019). Por lo tanto, en términos estratégicos, la conducta de los estados de esta región es enormemente incierta. Sin embargo, algunos estados menores con mayores capacidades estatales y una importante estabilidad política han hecho de la equidistancia entre las grandes potencias su principal orientación estratégica.

Esta tesis se enfocará en la subregión del Sudeste Asiático, ya que encontramos estados sin alineamientos claros, a diferencia de la situación en Asia del Este, y con capacidades materiales moderadas, a diferencia también del rico Este asiático y del nuclearizado Sur asiático. En particular se estudiarán los casos de Singapur, Malasia e Indonesia dado que se caracterizan por ser estados con importantes capacidades materiales y una compleja política exterior en su relación con China y los Estados Unidos. Asimismo, la condición de *hedgers* de estos estados no es cuestionada por la literatura (Goh, 2016; Korolev, 2019; Kuik, 2020).

Vietnam es un caso que también podría tomarse pero es dejado de lado porque ha hecho de la soberanía sobre las islas Paracelso y Spratly, disputadas con China y otros estados de ASEAN, un asunto prioritario (Gédéon, 2019), dando lugar a un intenso acercamiento con los Estados Unidos (Korolev, 2019). Asimismo, el presente trabajo se dividirá en dos secciones. En primer lugar, se analizará la lógica del *hedging* y se propondrá un marco teórico que integre sus múltiples elementos procurando no perder parsimonia teórica. En segundo lugar, se estudiará en por separado la conducta estratégica de cada caso.

Construyendo un Marco Teórico Integral

Esta sección se dividirá en dos partes. En primer lugar, se hará una revisión de literatura que permita ilustrar lo que en relaciones internacionales se entiende por estrategia de *hedging*. En segundo lugar, se establecerá un marco teórico que integre tres interrogantes distintos: ¿qué entendemos por *hedging*?, ¿cuál es el efecto de las presiones sistémicas sobre la posibilidad de que los estados hagan *hedging*?, ¿cuáles son los elementos de la estrategia de *hedging*?

1. La Lógica del Hedging: una Revisión de Literatura

Una definición completa de *hedging* debe explicar qué es y cuándo puede haber *hedging*. De manera sintética, la estrategia de *hedging* es definida como un comportamiento externo de un Estado que posee características tanto de balanceo como del plegamiento, y que solo ocurre cuando las grandes potencias lo permiten (Goh, 2005; Kuik, 2008).

En cuanto a cuándo hay espacio para que los estados menores del sistema desplieguen una estrategia de *hedging* la literatura identifica lo siguiente. La estrategia de *hedging* es posible cuando existe incertidumbre estructural. Los estados menores hacen *hedging* cuando la distribución de poder entre las grandes potencias es incierto o no está fijado, cuando el origen de amenazas inminentes no está claro, cuando no hay una competencia intensa entre las grandes potencias por el balance de poder, o cuando no está claro cómo se desarrollará la competencia (Jackson, 2014; Kuik, 2016). Asimismo, según Kuik (2008), para que los estados puedan seguir una estrategia de *hedging* se deben cumplir tres condiciones. En primer lugar, (1) la ausencia de una amenaza inmediata que lleve a un estado a aliarse con una potencia para garantizar su seguridad. En segundo lugar, (2) la ausencia de una clara división

ideológica global que fuerza a los estados a elegir entre polos antagónicos. En tercer lugar (3) la ausencia de una confrontación polarizante entre las grandes potencias que lleve a los estados menores a elegir bandos.

Sobre qué es la estrategia de *hedging* la literatura construyó dos grandes características. En primer lugar, la estrategia de *hedging* está asociada con el principio de equidistancia relativa y simultaneidad en el comportamiento de los estados más pequeños. Implica una mejora simultánea y equidistante de las relaciones con las grandes potencias, cuando los estados menores persiguen un compromiso proporcional de “doble sentido” con diferentes grandes poderes para evitar la dependencia excesiva de un solo poder (Jackson, 2014). En segundo lugar, *hedging* consiste en contrarrestar las políticas. Es una estrategia de “compromiso y resistencia” (Nadkarni, 2010) que es simultáneamente una combinación de balanceo y *engagement* (Goh, 2005); de cooperación y competencia (Medeiros, 2005); de "contención/contingencia de riesgos", que puede tomar forma de balanceo indirecto; y "maximización de beneficios", que puede convertirse en un plegamiento limitado (Kuik, 2008). Con la estrategia de *hedging*, los estados señalan "ambigüedad" con respecto a qué lado es probable que tomen e intentan evitar alineaciones completas y determinadas que requerirían su apoyo a los intereses de seguridad de una gran potencia (Ciorciari, 2007; Lim & Cooper, 2015).

En general la literatura sobre *hedging* establece que la aparición de esta estrategia se explica por factores sistémicos. En otras palabras, la existencia de estrategias de *hedging* se explica porque las grandes potencias lo permiten. En cambio, Korolev (2016; 2018; 2021) establece que hay espacio para la estrategia de *hedging* cuando los factores sistémicos lo permiten y cuando los estados, por sus características domésticas, tienen la capacidad de hacerlo.

Finalmente, hay que considerar la literatura que indaga sobre los distintos tipos de estrategia de *hedging*. Lee (2012) establece que hay tres tipos de estrategias de *hedging*: *soft*, *hard* y *double-hedging*. Estas estrategias de *hedging* dependen de la percepción que los estados menores tengan de la potencia en ascenso. El *soft hedging* ocurrirá cuando los estados menores tengan percepciones positivas sobre la potencia en ascenso. En cambio, el *hard hedging* ocurrirá cuando los estados vean a la potencia en ascenso como una potencial amenaza. El *double-hedging* caracteriza una relación relativamente equidistante entre las

grandes potencias. El problema con esta tipología es que es poco útil para el Sudeste Asiático. Los Estados seleccionados para el presente trabajo serían siempre *hard hedgers* porque perciben a China como una potencial amenaza y eso no está sujeto a una modificación en el corto y mediano plazo. En el marco teórico, los Estados son *hard hedgers*, ya que China se presenta como amenaza potencial y Estados Unidos como socio extra regional en materia de seguridad. Asimismo, algunos autores hablan de *double hedging* para referirse a una característica del comportamiento estratégico de los estados, como hace Choi (2018) para la ratificación por parte de Corea del Sur de tratados de libre comercio, o le ponen el mismo peso a los distintos elementos de la estrategia de *hedging*. Por ejemplo, Mubah (2019) caracteriza a la estrategia de Indonesia como *double-hedging* su participación en la BRI y por su conducta pragmática en materia económica. En el marco teórico se hará una diferenciación jerárquica de los tipos de interacción de los Estados menores con las grandes potencias. De esta forma, economía y seguridad pasan a tener intensidades diferentes, por lo que la idea de *double-hedging* pierde utilidad teórica. En cambio, para caracterizar la estrategia de *hedging* de cada caso se hará uso de distintos conceptos que permitirán categorizar las distintas políticas de los estados menores.

2. Marco Teórico

Dos fenómenos geo estratégicos orientan la estructura de este trabajo. En primer lugar, la intensificación de la competencia geopolítica entre China y Estados Unidos. En segundo lugar, las estrategias de los estados menores del Sudeste asiático frente a esta creciente presión que las condiciones del sistema internacional ejercen sobre ellos. Sobre el primer aspecto, se tomará como dado que existe una creciente competencia entre las dos potencias. Por lo tanto, las particularidades de esa competencia no serán tratadas, no se hablará de las grandes estrategias de estas potencias para conducir la relación entre ellas y la relación con el Sudeste Asiático. En efecto, es suficiente establecer que es un proceso que se ha intensificado y que sobrevive a los cambios de administración en los Estados Unidos.

En 2011 la administración Obama anunció el *pivot to Asia*, dejando en claro que esta región, y no el Medio Oriente, era el área de mayor interés geoestratégico para los Estados Unidos. No obstante, otros autores identifican una reorientación antes del *pivot*, siendo la disuasión de China y el mantenimiento de las alianzas y el poderío de los Estados Unidos en la región en el contexto de la pos Guerra Fría un interés que comenzó con la administración

de Bush hijo, pero que no fue anunciado por consideraciones estratégicas (Silove, 2016). Asimismo, en China se produce un cambio sustancial en la política exterior con la llegada de Xi Jinping al poder, en la que se da un cambio radical de una política de “mantenimiento del bajo perfil” a una de alto perfil caracterizada como “esfuerzo por los logros” (Yan, 2014). Si el objetivo chino es la consecución de la hegemonía regional (Mearsheimer, 2010), como sugiere el realismo ofensivo, es una discusión que tampoco puede abordarse. De modo que, se tratarán estos acontecimientos históricos de manera laxa, dado que lo que se observa desde el cambio de milenio es claramente una creciente competencia entre ambos grandes poderes. De esta forma, se analizarán las consideraciones estratégicas imperantes en Singapur, Indonesia y Malasia desde el fin de la Guerra Fría hasta la actualidad.

Ya se mencionó que la literatura define *hedging* de manera sintética como una serie de políticas que incluyen elementos de balanceo y plegamiento. De forma más amplia, el presente trabajo entenderá por *hedging* determinados aspectos de la conducta de los estados menores. En primer lugar, los estados menores del sistema despliegan una serie de políticas compensatorias apuntadas a las grandes potencias con el propósito de señalar una voluntad de cooperar en las áreas de mayor interés a la vez que dejan en claro el no alineamiento. Para ello, evitan tener niveles altos de dependencia, sea en materia de seguridad o económica, de una potencia en detrimento de otra. En segundo lugar, buscan señalar equidistancia diplomática o ambigüedad en los propósitos que los llevan a profundizar sus lazos con una gran potencia¹. En ese sentido, la estrategia de *hedging* incluye elementos tangibles en compromisos de seguridad y económicos así como elementos intangibles de señalamientos diplomáticos. La estrategia de *hedging* demanda que los cambios en los niveles y el tipo de interacción con las grandes potencias sea acompañado de un fuerte elemento discursivo que minimice esos cambios. En tercer lugar, los Estados menores maximizan los beneficios del sistema y reducen los riesgos a la vez que mantienen amplios márgenes de autonomía. Sin embargo, la estrategia de *hedging* es una de “gestión de riesgos” en el sentido que la

¹ Según Teo & Koga (2021), la diplomacia equidistante es la gestión de la percepción, es simplemente una táctica diplomática independiente destinada a señalar una imagen neutral. Es muy probable que una táctica diplomática de este tipo forme parte del comportamiento de *hedging*, dado que en situaciones de balanceo o plegamiento los estados menores eligen bandos mientras que con una estrategia de *hedging* no lo hacen. Sin embargo, los estados pueden emplear esta táctica diplomática al mismo tiempo que implementan una estrategia de balanceo o plegamiento si desean proyectar una imagen de neutralidad y los Estados destinatarios de estos señalamientos no los fuerzan a modificar esta táctica con sanciones materiales o diplomáticas. En el marco teórico de esta tesis, la estrategia de *hedging* requiere diplomacia equidistante, no vice versa.

cambiante distribución de poder entre China y Estados Unidos, así como la intensificación de su competencia, supone que los estados menores deben modificar o complejizar el carácter de la estrategia si quieren mantener sus altos márgenes de autonomía. En cambio, una estrategia clara de balanceo o plegamiento supondría un compromiso estratégico más sencillo para el estado menor en el sentido de que sus directrices serían establecidas por la gran potencia con la se alinea.

En el Sudeste Asiático predomina una estrategia de *hedging* evidenciada por tres fenómenos generales. En primer lugar, los Estados menores del sistema se benefician del ascenso chino a través de una multiplicidad de compromisos económicos que abarcan lazos comerciales y financieros. En efecto, China ofrece muchos más beneficios materiales que los Estados Unidos. En segundo lugar, distintas iniciativas diplomáticas promovidas por ASEAN buscan disminuir los riesgos del poder creciente de China, socializando a la potencia en las normas y reglas del orden existente, y, a su vez, buscan encontrar puntos de acuerdo entre las proyecciones de poder chinas y las preocupaciones en torno a la seguridad de los estados menores (Goh 2007/2008). En principio, el Foro Regional de ASEAN (ARF) es el medio creado para estos propósitos. En tercer lugar, los estados menores han generado nuevos mecanismos de cooperación en seguridad con los Estados Unidos o han profundizado los existentes al tiempo que envían señales de ambigüedad o equidistancia a China, generalmente profundizando su cooperación en seguridad con el gigante asiático de manera menos significativa (Kuik 2020; Abuza 2020; Teo & Koga, 2021).

En particular, para entender la estrategia de *hedging* en el contexto sistémico contemporáneo se utilizarán los marcos teóricos de Kuik (2008) y Korolev (2016; 2018; 2019). Los tres requisitos sistémicos de Kuik (2008) servirán para conceptualizar la intensificación de la competencia geopolítica y las presiones sistémicas que las potencias medias enfrentan. Korolev (2016; 2018; 2019) ha estudiado la estrategia de *hedging* con énfasis en sus diferencias con el balanceo y el plegamiento en términos de los patrones de la causalidad y los niveles de análisis. Su principal argumento es que mientras que el balanceo es un fenómeno del nivel sistémico, el *hedging* es un resultado de factores causales no sistémicos. Hay tres razones conceptuales que lo explican. En primer lugar, mientras que el balanceo es un comportamiento de grandes potencias y está dirigido contra la potencia más fuerte o la mayor amenaza en el sistema, el *hedging* involucra a una amplia gama de actores, grandes y pequeños, comprometidos en una combinación de políticas cotidianas versátiles en

diversas áreas de intereses estatales que no están necesariamente dirigidas a los líderes del sistema. Por lo tanto, a nivel de sistema las variables explican mejor el balanceo, mientras que la estrategia de *hedging* está más directamente afectada por otras fuerzas causales no sistémicas. En segundo lugar, dado que el *hedging* no es lineal, en el sentido de que es una "estrategia de participación y resistencia" que consiste de los elementos tanto del balanceo como del plegamiento, no encaja bien con las explicaciones monocausales sistémicas. Si se estableciera que el comportamiento *hedging* es resultado de la presión sistémica se estaría explicando a partir de la misma variable elementos tanto de balanceo como de plegamiento por un mismo estado, hacia un mismo estado, y al mismo tiempo. En tercer lugar, la estrategia de *hedging* se entiende mejor como un resultado de política exterior que como un resultado de política internacional.

El argumento de Korolev (2019) se construye sobre la base de los supuestos del realismo neoclásico, que argumenta que el papel de los factores al nivel de la unidad en la formación de la política exterior depende de la condición de la sistema internacional, es decir, de su permisividad y de la claridad de las amenazas (Rose 1998; Ripsman et al., 2016). Korolev (2019) establece que hay un encogimiento del espacio que los Estados menores tienen para hacer *hedging* por la creciente rivalidad entre las grandes potencias y la consiguiente presión que estas ejercen sobre los estados más pequeños. En ese proceso los Estados, al enfrentar amenazas externas más graves o anticipando mayores recompensas, optan por alinearse claramente con alguna gran potencia. A esta concepción se le debe sumar que los estados ceden por una razón adicional: la incapacidad de desplegar un comportamiento *hedging* más complejo, es decir, una política exterior más sofisticada que evite el predominio de factores sistémicos. En ese sentido, en el sistema internacional habrá un número inferior de *hedgers* pero estos desplegarán una estrategia *hedging* mucho más sofisticada. Los resultados de la presión sistémica sobre las estrategias de los estados menores del sistema se sintetiza en la figura 1. Un alto nivel de presión significa que las grandes potencias se proponen generar alineamientos más claros en los estados menores. De esta forma, estos últimos deben resistir estas presiones buscando nuevos mecanismos para moderar las proyecciones de poder de las grandes potencias.

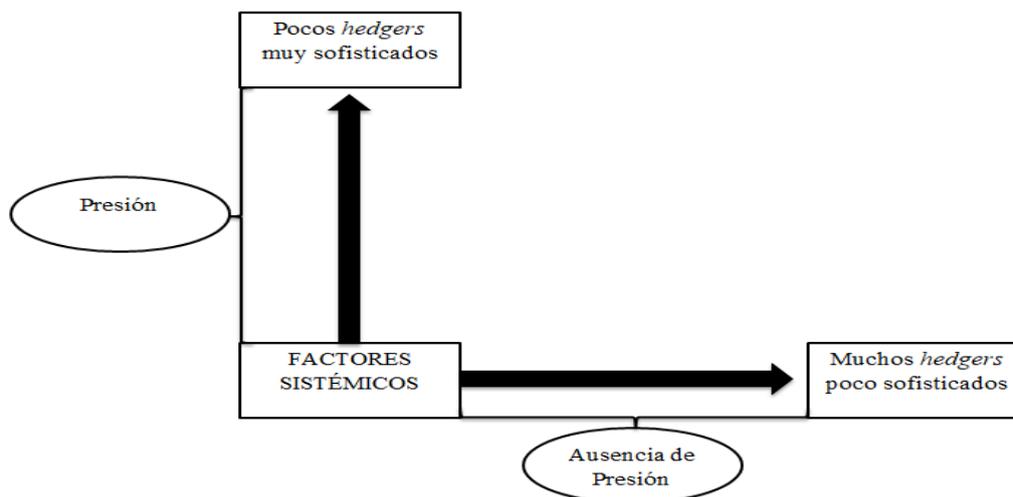


Figura 1: Hedgers en Distintos Ambientes Estratégicos

Fuente: elaboración propia

El caso del Sudeste Asiático es especialmente ilustrativo. Los estados menores del sistema más inestables políticamente o más débiles en sus capacidades estatales optan por estrategias de alineamiento claro. Camboya y Laos, los dos estados más pobres de la región, responden en gran medida a los intereses de China (Shambaugh, 2018). Tailandia y Filipinas, los dos estados más inestables de la región, no han mantenido compromisos claros y en han sido inestables en sus planteos estratégicos, mostrando ambivalencias ante la contestación china del rol de Estados Unidos en la región (Quayle, 2019; Korolev, 2019). En cambio, Singapur, Malasia, Indonesia y Vietnam, estados con economías pujantes, crecientes capacidades estatales y con una particular estabilidad política son los mayores *hedgers* de la región. Las estrategias que persiguen los estados menores del sistema hablan de su capacidad para extraer beneficios del orden y la distribución de poder internacionales, ejercicio que en gran medida requiere coherencia y perdurabilidad. En otras palabras, se debe hacer una distinción entre aquellos que llevan a cabo una estrategia coherente y perdurable y aquellos que pendulan en sus acercamientos hacia las grandes potencias. Este último punto no será objeto de mayor discusión en este trabajo. La figura 2 ilustra la variación en las estrategias de los estados menores, que depende tanto de sus capacidades estatales como de la presión del sistema. Se pretende mostrar en la siguiente sección el paso de Singapur, Malasia e Indonesia del cuadro (I) al cuadro (II). En la actualidad, cabe preguntarse si estos estados siguen siendo *hedgers* con mayores niveles de sofisticación o si las presiones sistémicas los llevaron a optar por

alineamientos claros, teniendo en cuenta tanto los factores materiales como la percepción de las grandes potencias.

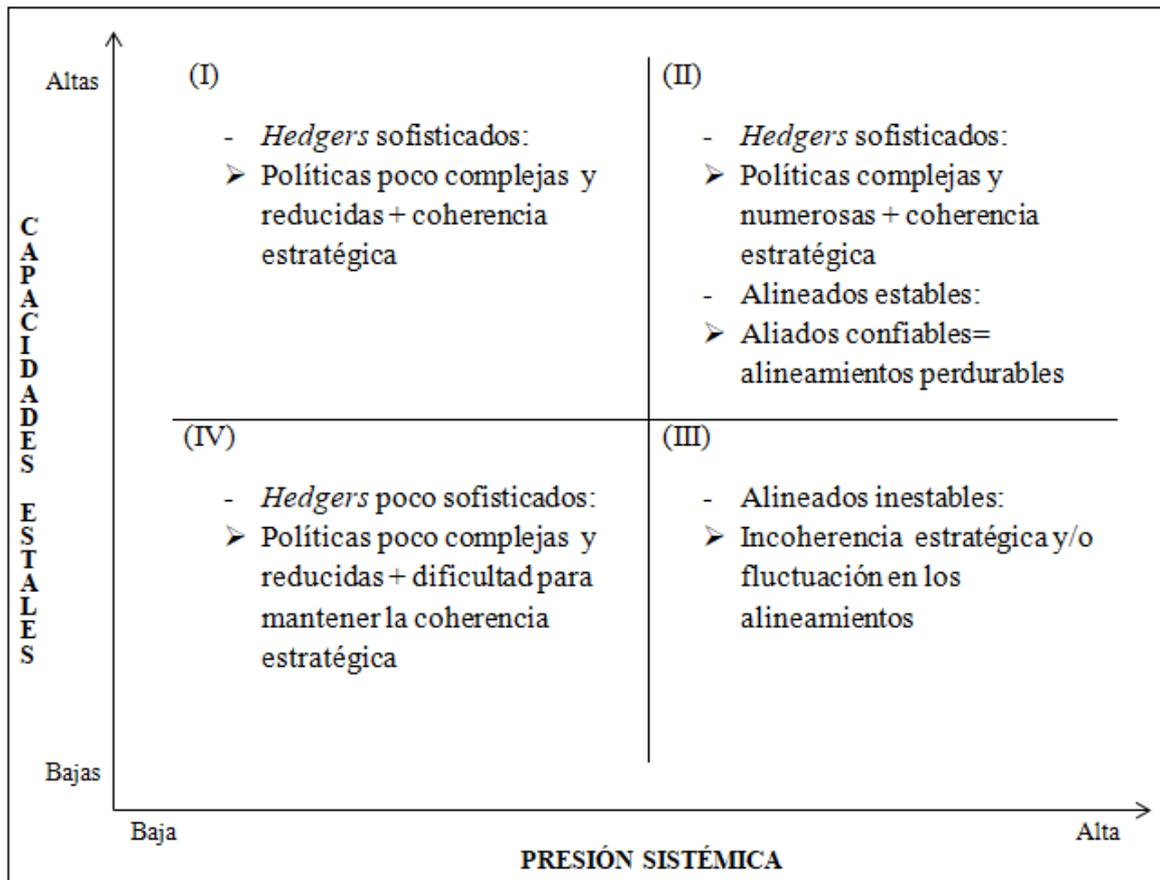


Figura 2: Hedging como Estrategia Sistémica y Sub Sistémica

Fuente: elaboración propia

Asimismo, es difícil interpretar cuando las tres condiciones de Kuik (2008) dejan de cumplirse. Las relaciones sino-americanas se han vuelto crecientemente competitivas aunque aún hay amplios espacios de cooperación. No debería ser objeto de discusión que las tres condiciones de Kuik (2008) aún se cumplen. En todo caso, el sistema internacional va en una dirección contraria a la preservación de estas condiciones, lo que equivale a decir que se está encogiendo el espacio para hacer *hedging*. En la figura 3, debe entenderse que la relación sino-americana se sitúa en distintos puntos de las tres flechas horizontales. Durante la Guerra Fría, la política internacional se situaba en el extremo derecho de las tres flechas.

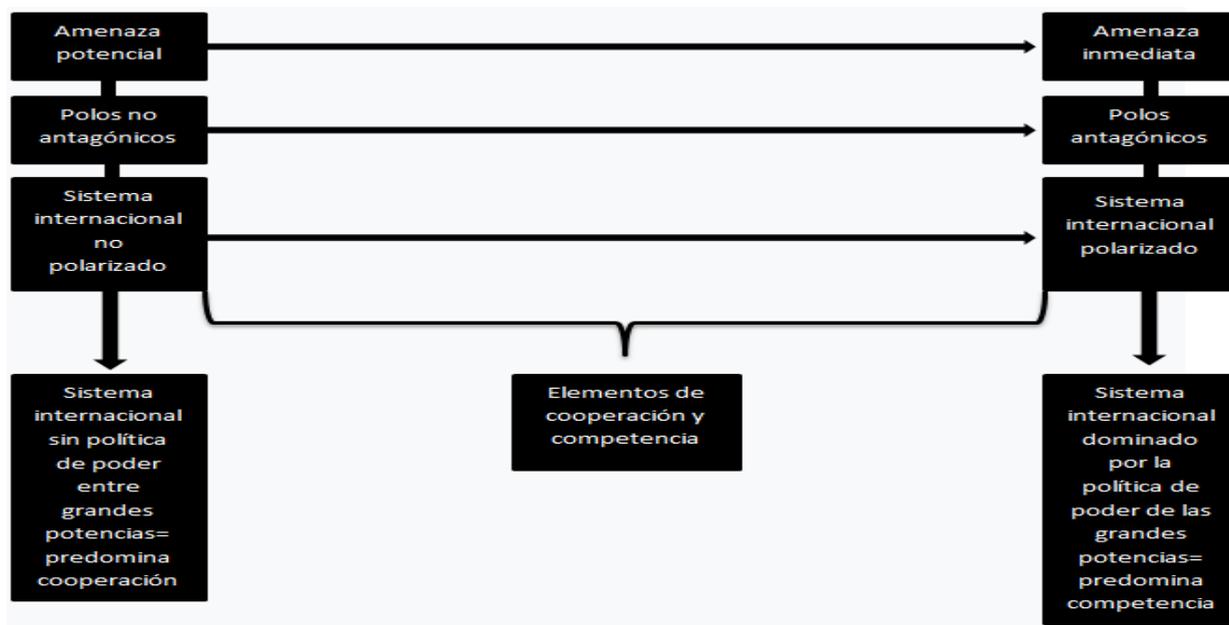


Figura 3: Modelo Relaciones entre Grandes Potencias

Fuente elaboración propia en base a Kuik (2008)

Por último, con el propósito de determinar la magnitud del alejamiento o acercamiento de un estado menor a una u otra gran potencia, se establecerá una jerarquía temática que identificará tres tipos de interacciones. En primer lugar, se pondrá a las interacciones en materia de seguridad en lo más alto de la jerarquía. Una mayor cooperación militar con una gran potencia es un claro indicador de a quien se percibe como amenaza así como el deseo de plantear una oposición. No obstante, el fracaso en la protección de los intereses de seguridad del estado menor por parte de la gran potencia puede provocar que el *hedger* se vea inclinado a interrumpir su acercamiento en materia de seguridad, poniéndole fin a su planteo de oposición. Es el caso de la Filipinas de Rodrigo Duterte (Korolev, 2019), que anunció en 2016 una “separación estratégica” de los Estados Unidos para dar lugar a una estrategia de *engagemnt* hacia China y buscar así un compromiso favorable para los reclamos filipinos en el Mar del Sur de China. En segundo lugar, se colocará a las interacciones económicas en una posición intermedia. La mayor dependencia económica de una u otra gran potencia disminuye la capacidad del estado menor de conducirse con equidistancia y autonomía. Esta diferencia jerárquica entre seguridad y economía se condice también con la idea de que los elementos de plegamiento en la estrategia hedging responden a un interés de beneficio (Sweller, 1994), mientras que elementos de balanceo generalmente responden a preocupaciones de seguridad, lo que es más consistente con la literatura realista (Waltz, 1979). En tercer lugar, se establecerá que las interacciones diplomáticas ocupan la posición

inferior de la jerarquía. Las interacciones diplomáticas constituyen señalamientos que los estados menores dirigen hacia a las grandes potencias. En general, buscan incrementar el carácter cooperativo y multilateral del ambiente estratégico regional. Además, como las vías diplomáticas buscan señalar equidistancia y/ o ambigüedad, los Estados menores buscan incluir a ambas grandes potencias en foros/ mecanismos multilaterales de la región aunque se le da una mayor relevancia a la socialización de la potencia regional. Sin embargo, también pueden contener medidas que desafían a determinada gran potencia o que buscan negar su dominación en ciertas esferas.

Esta tríada es coherente con la amplia gama de conceptos que en conjunto constituyen a la estrategia de *hedging*. Es importante mencionarlos porque se debe distinguir a la estrategia de *hedging* de sus elementos. Por ejemplo, “balanceo indirecto” refiere las políticas que minimizan los riesgos percibidos de una potencia en ascenso por medios militares, en el caso del presente trabajo, refiere a la facilitación por parte de los estados menores del mantenimiento de los compromisos de seguridad de los Estados Unidos en la región (Kuik, 2008; Goh, 2007/2008). También podría usarse el término de balanceo “blando”. Hay razones por las que el presente estudio utiliza el término "indirecto" en lugar de "blando" para describir los actos de equilibrio de los Estados de la ASEAN. La cuestión de la cooperación militar informal frente a la formal entre los estados de la ASEAN y las potencias occidentales es atribuible en gran medida a factores distintos del ascenso de China y, por tanto, es menos relevante a la hora de reflejar las políticas de los estados respecto a China (Kuik, 2008). En general, balanceo suave se usa como contracara informal del balanceo “duro”, que refiere a la conformación de alianzas militares formales (Khong, 2004). El “plegamiento limitado” se refiere a políticas que maximizan los rendimientos de la política exterior de una gran potencia dando deferencia y/o colaborando en áreas de política de intereses convergentes, pero sin aceptar una posición subordinada (Kuik, 2008). Goh (2007/2008), aunque no menciona la estrategia de *hedging*, menciona el concepto de “involucramiento omnidireccional” para referirse al proceso de comprometerse con un Estado para llevarlo a una participación profunda en la sociedad internacional o regional, envolviéndolo en una red de intercambios y relaciones sostenidas, con el objetivo de largo plazo de la integración. Asimismo, el concepto de “compromiso vinculante” señala un fenómeno similar, particularmente a aquellas iniciativas dirigidas a la maximización de los retornos diplomáticos, involucrando y vinculando a las grandes superpotencias en varias plataformas bilaterales y multilaterales institucionalizadas, con el propósito de crear canales de comunicación y aumentar la

tendencia al *statu quo* del comportamiento externo las potencias (Kuik, 2008). Es de particular interés remarcar que estos tres conceptos se condicen con los tres fenómenos generales del ambiente estratégico regional que se mencionan al principio de este apartado. El concepto de “involucramiento omnidireccional” ilustra el fenómeno de las iniciativas regionales que buscan disminuir los riesgos del poder creciente de China, socializando a la potencia en las normas y reglas del orden existente, y, a su vez, buscan encontrar puntos de acuerdo entre las proyecciones de poder chinas y las preocupaciones de seguridad de los Estados menores. El balanceo indirecto concuerda con el fenómeno de la creciente cooperación en seguridad con Estados Unidos, mientras que el plegamiento limitado concuerda con el de los crecientes lazos económicos con China, fundamentalmente en el marco de la estrategia BRI.

La figura 4 permite categorizar, respetando la jerarquía temática, los distintos elementos del *hedging*. Asimismo, contiene las dinámicas más salientes de las potencias en las distintas esferas de interacción. Por ejemplo, Estados Unidos se caracteriza por la oferta de marcos normativos de cooperación económica mientras que China destaca por una oferta normativa y material. Por lo tanto, en el plano económico Estados Unidos figura como socio limitado y China como socio significativo. Ya fueron explicados los conceptos de balanceo indirecto, plegamiento limitado, involucramiento omnidireccional y compromiso vinculante. Asimismo, debe agregarse el concepto de negación de la dominación, que refiere a los mecanismos que impiden el surgimiento de un poder predominante por medios no militares, principalmente mediante el cultivo de un equilibrio de influencia entre los principales actores (Kuik, 2008).

	<i>Areas de Interacción</i>	<i>CHINA</i>	<i>EEUU</i>	<i>Elementos de Hedging</i>
J E R A R Q U I A	SEGURIDAD	Amenaza Potencial → potencia regional + disputas en Mar del Sur de China	Socio Extra regional	Balanceo Indirecto
	ECONOMIA	Socio Significativo: BRI, AIIB	Socio Limitado: B3W, IPEF, FOIP	Plegamiento Limitado
	DIPLOMACIA	Receptor de Socialización: ASEAN+ 3, ARF, EAS	Compromiso con arquitectura institucional regional: ARF, EAS	Involucramiento omnidireccional/ compromiso vinculante + negación de la dominación

Figura 4: Elementos del *Hedging* dentro de la Jerarquía Teórica

Fuente: elaboración propia en base a teorización de Goh (2007/2008) y Kuik (2008; 2012)

Se debe analizar en qué medida y de qué manera un estado menor del sistema rechaza la proyección de poder una gran potencia para entender las principales características de la estrategia de *hedging* y determinar cuales son sus elementos sobresalientes. Los estados menores del sistema llevan adelante determinadas decisiones que pueden entenderse como de “contención de riesgos” o “maximización de beneficios”. El balanceo indirecto y la negación de la dominación refieren a políticas de contención de riesgos mientras que el plegamiento limitado y el compromiso vinculante/ involucramiento omnidireccional refieren a la maximización de beneficios (Kuik, 2008). Todos los *hedgers* rechazan y aceptan en determinada medida la proyección de poder de las potencias. Lo interesante es ver de qué manera y en qué medida difiere el nivel de aceptación o rechazo de la proyección de poder de China y Estados Unidos. En ese sentido, la contestación de la proyección de poder de una potencia a través del medio militar es distinta en sus implicancias a la contestación económica y esta, a su vez, es distinta de la contestación diplomática. Esto último es lo que deriva en el establecimiento de la jerarquía que nos permite diferenciar teóricamente los niveles de rechazo o aceptación de una gran potencia por parte de un estado menor.

Estudios de Caso: el Comportamiento de Singapur, Malasia e Indonesia en el Nuevo Ambiente Estratégico Regional

Singapur, Malasia e Indonesia son estados con importantes capacidades estatales y orientaciones estables en su política exterior (McRae, 2019; Kuik, 2021; Lam, 2021). Malasia e Indonesia tienen disputas directas con China por el territorio marítimo. Sin embargo, todos los países plantean preocupaciones sobre la asertividad china en el Mar del Sur de China. Esta situación sugiere un acercamiento en materia de seguridad a los Estados Unidos. Asimismo, el impresionante crecimiento chino y su peso en las economías global y regional plantean una situación en la cual la cooperación económica con el gigante asiático puede resultar enormemente beneficiosa. De esta forma, la participación de estos países en la Iniciativa de la Franja de la Ruta y de la Seda (BRI) no es llamativa. Sin embargo, los casos seleccionados servirán para debatir los niveles de dependencia en los distintos ámbitos, otorgándole una dimensión diferente a la conducta de estos estados en lo que refiere a las dinámicas de apoyo y rechazo a las grandes potencias. En ese sentido, el planteo de que los

estados menores del Sudeste Asiático son *hedgers* porque se alinean estratégicamente a los Estados Unidos en materia de seguridad mientras cooperan estrechamente en materia económica con China demostrará ser insuficiente. A partir de la jerarquía planteada en el marco teórico, se le dará prioridad al análisis de las interacciones de seguridad. Luego, con el propósito de analizar el elemento del plegamiento limitado, se hará un análisis de la participación de los estados en la estrategia BRI. Finalmente, se destacarán los elementos más salientes de las orientaciones diplomáticas de estos tres estados.

1. Singapur: el *Hedger* Discreto

Para entender el carácter del comportamiento estratégico de Singapur este apartado estará dividido en tres partes. En primer lugar, se analizará la política de seguridad externa de Singapur. En esta sección, se describe cómo Singapur responde a dos problemáticas, por un lado, la creciente amenaza de China y, por el otro, el riesgo al aprisionamiento y abandono por parte de Estados Unidos. En segundo lugar, se presentará la cooperación económica de Singapur en el marco de la BRI. En tercer lugar, se examinará el rol preponderante de la ciudad- estado en términos de generación de normas internacionales.

1.1 La Seguridad de la Ciudad- Estado: la Configuración de las Alianzas

El tamaño limitado de Singapur ha obligado al Estado insular a basar su estrategia de seguridad regional más amplia principalmente en el préstamo de fuerza política y militar de las potencias extrarregionales. En términos militares, Singapur depende de la cooperación y el compromiso de los Estados Unidos con la seguridad de la región. Singapur, junto a Filipinas y Tailandia, tiene la relación más robusta con los Estados Unidos en materia militar. Asimismo, la ciudad-estado no tiene ninguna disputa territorial directa con China. Su condición de socio de los Estados Unidos deja un margen para que la ciudad estado pueda proyectar una imagen de neutralidad política. El despliegue de instalaciones aéreas y navales estadounidenses en las bases militares de Singapur es probablemente el elemento más destacable de la relación con los Estados Unidos. Este elemento dificulta que otros estados perciban a Singapur como un estado neutral. La desestimación de Singapur de la importancia de la cooperación militar con los Estados Unidos se enmarca dentro de lo que algunos autores han llamado diplomacia equidistante, que debe entenderse como una táctica no material que puede pertenecer o no al comportamiento estratégico de *hedging* (Teo & Koga, 2021). En

ese sentido, se debe decir que Singapur, en el campo militar, balancea la amenaza china mientras que manipula las señales diplomáticas para negar su alineamiento en seguridad (Teo & Koga, 2021). Su comportamiento táctico busca contradecir su comportamiento estratégico, siendo este último producto del carácter potencial de la amenaza china. En otras palabras, la diplomacia equidistante de Singapur es la dimensión táctica del comportamiento estratégico del balanceo indirecto. Esta combinación puede confundir estratégicamente a los estados objetivo y, a su vez, permitir que el estado menor gane tiempo para sus fines estratégicos, como la obtención de capacidades militares o la maximización de beneficios económicos hasta que los estados objetivo imponen presiones diplomáticas o sanciones materiales (Teo & Koga, 2021, p. 7).

Asimismo, su neutralidad táctica le permite contar con un mayor margen para esquivar los potenciales riesgos del abandono y el aprisionamiento, que refieren, respectivamente, a "ser abandonado por el aliado" y "ser arrastrado en un conflicto por los intereses de un aliado que uno no comparte o comparte parcialmente" (Snyder, 1984, pp. 466-467). Es importante tener en cuenta los riesgos que supone una divergencia entre los intereses estratégicos de los estados del Sudeste Asiático y los Estados Unidos. La lectura de estos estados acerca de la amenaza que representa el gigante asiático para la seguridad regional y global puede diferir y, de hecho, suele diferir de la estadounidense. Los incentivos de Estados Unidos a buscar un mayor alineamiento en el vecindario chino generan una presión sobre los países del Sudeste asiático, dificultando así la diplomacia de la neutralidad política y generando riesgos de aprisionamiento. Si Singapur es arrastrado por Washington a un enfrentamiento con China, sería vulnerable a la doctrina china de negación de área de acceso (A2/AD). Esta última prevé el uso de armas de negación de área, como los misiles de crucero, para interrumpir las operaciones aéreas y navales de Estados Unidos. Dado el despliegue de instalaciones aéreas y navales estadounidenses en las bases militares de Singapur, la ciudad-estado sería probablemente el objetivo de China en caso de un enfrentamiento entre Estados Unidos y la potencia asiática (Cook, 2017). En particular, durante la administración Trump el miedo al abandono y el aprisionamiento creció en Singapur (Tan et al., 2020), dando lugar a una mayor diversificación de la cooperación militar por parte de la ciudad-estado, en particular con otros poderes occidentales. No obstante, esta dinámica no responde a las particularidades de una administración estadounidense sino que se explica por las características de la competencia sino-americana. En todo caso, la administración Trump apresuró la respuesta de Singapur a los riesgos de abandono y aprisionamiento. De esta forma, podría decirse que

“hedging recíproco” en el sentido que Singapur se protege de la proyección de poder de China en la región al mismo tiempo que diversifica su cooperación militar para enfrentar los riesgos de abandono y aprisionamiento que pueden ocasionar las decisiones estratégicas de Estados Unidos. Asimismo, estas dos dinámicas de diplomacia equidistante y diversificación de las alianzas deben entenderse como dos tácticas dentro del comportamiento estratégico de balanceo indirecto contra la amenaza china, siendo la primera una táctica no material y la segunda una táctica material. En ese sentido, la cooperación de seguridad con China en el marco de la ADESC responde al objetivo de proyectar una imagen de neutralidad, mientras que la cooperación con Estados Unidos y otros actores regionales genera capacidades defensivas reales.

a) La Diplomacia Equidistante: El MOU y la ADESC

El Memorando de Entendimiento (MOU) es posiblemente la piedra angular de las relaciones militares entre Singapur y los Estados Unidos. Su objetivo es asegurar la presencia militar estadounidense en el sudeste asiático y mantener el equilibrio de poder regional. El MOU de 1990, firmado por el primer ministro fundador, Lee Kuan Yew, y el entonces vicepresidente de Estados Unidos, Dan Quayle, ha apuntalado la presencia de seguridad de Estados Unidos en la región durante casi 30 años. El acuerdo facilita el acceso de las fuerzas estadounidenses a las bases aéreas y navales de Singapur, y proporciona apoyo logístico a su personal, aviones y barcos en tránsito. En el marco de este acuerdo, EE.UU. ha desplegado rotativamente aviones de combate para ejercicios, reabastecimiento y mantenimiento, y buques de combate litoral y aviones P-8 Poseidón en Singapur desde 2013 y 2015, respectivamente. Asimismo, desde el cierre de las bases estadounidenses en Filipinas en 1992, Singapur ha sido anfitrión de un centro de comando de logística naval. La renovación de este documento en 2019 subraya el apoyo a la presencia de Estados Unidos en la región, que sigue siendo vital para la paz, la estabilidad y la prosperidad regionales (MINDEF, 2019a) Además, según el Departamento de Estado estadounidense (2021) Singapur ha cultivado amplios lazos con Estados Unidos en términos de equipos de defensa, incluyendo 8.500 millones de dólares en casos activos bajo el sistema de Ventas Militares Extranjeras y 37.600 millones de dólares en ventas comerciales directas de exportación permanente desde 2016. La cooperación militar entre Estados Unidos y Singapur sigue siendo sólida, como indica el hecho de que más de 1.000 militares singapurenses participan en actividades relacionadas con el ejército, como la formación y la educación, en Estados Unidos (Teo &

Koga, 2021). Al final de la era de la Guerra Fría, una de las mayores preocupaciones de seguridad de Singapur era la posible retirada de EE.UU. del Sudeste Asiático. En una serie de discursos durante este periodo, Lee Kuan Yew enfatizó la importancia de que Estados Unidos actuara como el garante de la seguridad regional (Ang, 2019, pp. 26-27). El MOU otorgó al ejército estadounidense un mayor uso de las instalaciones singapurenses, incluyendo el aeropuerto de Paya Lebar y los muelles de Sembawang, así como espacio para una pequeña oficina en el muelle de Clifford (Parlamento, 1990). Sin embargo, a lo largo de este proceso de negociación, Singapur se mostró excepcionalmente cauteloso respecto a las especulaciones internacionales derivadas de la conclusión del MOU. Desde la perspectiva de Singapur, era necesario evitar que otros vieran al Memorando de Entendimiento como un primer paso hacia una alianza formal entre Estados Unidos y Singapur. En este momento, el público principal no era China, sino otros Estados del sudeste asiático, en particular Indonesia y Malasia. De hecho, uno de los propósitos fundamentales de la ASEAN, de la que Singapur es miembro fundador, era evitar la creación de bases extranjeras en el Sudeste Asiático (Secretaría de la ASEAN, 1967). Indonesia y Malasia eran especialmente sensibles a la presencia militar extranjera en la región (Koga, 2021).

De todos modos, la amenaza potencial resultante del seguro ascenso chino estaba presente en el establishment de Singapur. Aunque China no era una potencia militar ni económica formidable en 1990, Singapur temía que la retirada de las fuerzas estadounidenses en la región y el consiguiente vacío estratégico que se formó incentivaran a otras potencias, incluida China, a comportarse de forma beligerante para llenarlo (Ang, 2013, pp. 73, 78). En ese contexto, se hizo un gran esfuerzo por restar importancia del Memorandum de Entendimiento desde la fase de planificación en 1989 hasta su conclusión (Teo & Koga, 2021). El ministro de Estado, George Yeo, aseguró constantemente al público nacional e internacional que el objetivo del Memorandum no era estrechar los lazos militares con Estados Unidos, sino cumplir con un deber regional y fomentar la presencia militar estadounidense para la seguridad regional. El MOU se presentó como una decisión política tomada con consideraciones regionales, más que nacionales. Cuando se le preguntó si el Memorando era el comienzo de un acuerdo formalizado con Estados Unidos, que en última instancia conduciría a algún tipo de acuerdo de seguridad bilateral", Yeo destacó que el "objetivo es principalmente mantener y preservar el statu quo", donde "la cuestión de un pacto o tratado militar con Estados Unidos realmente no se plantea porque no es lo que se prevé" (Parlamento, 1989). En una sesión parlamentaria separada tras la conclusión del

acuerdo, Yeo reiteró que "el Memorándum de Entendimiento con los EE.UU. no hace más que formalizar el acuerdo para que los Estados Unidos sigan utilizando nuestras instalaciones", porque los Estados Unidos habían estado utilizando las instalaciones de Singapur (Parlamento, 1990). Estas declaraciones de funcionarios de la ciudad-estado minimizando la importancia del MOU evidencian el objetivo de proyectar una imagen de neutralidad política, en esa época dirigida no solamente a China sino que también a Malasia e Indonesia.

La cooperación en materia de seguridad entre Singapur y Estados Unidos se profundizó a partir de los intereses compartidos en el marco de la guerra contra el terrorismo. La lucha contra el terrorismo se convirtió en la causa común más importante de la cooperación entre Singapur y Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos (Goh & Chua, 2015, p. 62). En consecuencia, se firmó el Acuerdo Marco Estratégico (SFA por sus siglas en inglés) en julio del 2005 para enfrentar al terrorismo, lo que Lee Kuan Yew, entonces retirado como primer ministro, consideraba como uno de los "dos grandes desafíos", el otro de los cuales era el ascenso de China, al que se enfrentaban Asia Oriental y el resto del mundo (Ang, 2013, p. 95). La conclusión del SFA supuso la ampliación de la actual cooperación en materia de seguridad, pero al mismo tiempo significó que Singapur se convertiría en un principal socio de cooperación en materia de seguridad de Estados Unidos (MINDEF, 2005). Asimismo, en el marco del SFA de 2005, el entonces ministro de Defensa, Teo Chee Hean, y el entonces secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, firmaron también el Protocolo de Enmienda del Memorando de Entendimiento de 1990 y el Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa (DCA por sus siglas en inglés) de 2005, que preveía nuevas áreas de cooperación mutuamente beneficiosas. En 2015, Singapur y Estados Unidos concluyeron el DCA mejorado, que se basó en el SFA de 2005 para profundizar la cooperación en el ámbito de la seguridad no convencional y emergente (MINDEF, 2019b). De todos modos, el contexto geopolítico ya no era el mismo que en la inmediata posguerra fría. China se había convertido en un actor económico y político mucho más importante. En ese sentido, la lógica de minimización que había tenido lugar luego de la firma del MOU ya no era suficiente, por lo que Singapur optó por una lógica tanto de minimización como de reciprocidad (Teo & Koga, 2021, p. 22). El debate sobre las relaciones militares entre Singapur y China culminó en el Acuerdo de Intercambios de Defensa y Cooperación en Seguridad (ADESC por sus siglas en inglés) en enero de 2008, que el Secretario Permanente de Defensa Chiang Chie Foo firmó con el Jefe Adjunto del Estado Mayor Conjunto del

Ejército Popular de Liberación, el teniente general Ma Xiaotian. Este fue el primer pacto de defensa entre los dos Estados, que "formaliza las actividades de defensa existentes, que van desde el intercambio de visitas, la asistencia a cursos, seminarios y escalas portuarias recíprocas, a la vez que cubre nuevas áreas de cooperación, que incluye la asistencia humanitaria y la ayuda en caso de desastre" (MINDEF, 2008). Este acuerdo se elaboró cuidadosamente, ya que no hacía hincapié en las nuevas iniciativas de defensa que tanto Singapur como China habían estado llevando a cabo juntos, a excepción de los campos de seguridad no tradicionales, sino que formalizó las actividades de defensa bilaterales existentes (Teo & Koga, 2021). Además, el ministro de Defensa Teo se comunicó inmediatamente a sus homólogos estadounidenses, incluido el secretario de Defensa Robert Gates, informando de la naturaleza de la ADESC (Garekar, 2008). Es importante mencionar que los acuerdos no son excluyentes entre sí dado que se enfocan en los lazos de seguridad bilateral y en amenazas no tradicionales.

Finalmente, en 2019 Singapur decidió renovar y profundizar sus relaciones de defensa con los Estados Unidos y China. Cabe destacar la simultaneidad de los nuevos acuerdos, que debe explicarse por la preocupación de la ciudad-estado por la posible colisión sino-americana, la cual probablemente sería causada por un accidente militar, como el incidente de un buque de guerra que estuvo a punto de ocurrir entre el USS Decatur y el Lanzhou de China en 2018 (Oficina del Primer Ministro, 2020). Singapur necesitaba renovar su acuerdo de defensa con Estados Unidos, que expiraba en 2020, por lo que se firmó en septiembre el Protocolo de Enmienda al MOU de 1990 (AMOU), extendiéndose por otros 15 años (MINDEF, 2019a). Al mismo tiempo, Singapur firmó el acuerdo mejorado de ADESC con China en octubre (MINDEF, 2019c). No se trataba simplemente de una reafirmación del compromiso singapurense y chino con la actual cooperación bilateral en materia de defensa, sino que incorporó nuevas áreas, a saber, el inicio de un diálogo regular a nivel ministerial entre Singapur y China, la regularización y ampliación de las maniobras militares bilaterales, el establecimiento de un apoyo logístico mutuo, el establecimiento de un acuerdo de fuerzas visitantes para las tropas que participan en ejercicios bilaterales la mejora y regularización de los diálogos de la diplomacia paralela y el establecimiento de una línea directa bilateral (MINDEF, 2019). Según el gobierno de Singapur, esto fue el resultado del desarrollo de la confianza y el entendimiento mutuos basados en objetivos compartidos en el mantenimiento de la estabilidad regional a través de la cooperación militar (MINDEF, 2019c). Sin embargo,

el peso de la nueva ADESC es cuestionable dado que sus elementos evidencian un componente eminentemente procedimental.

La diplomacia equidistante de Singapur no siempre tiene éxito. Por ejemplo, China percibió cada vez más que Singapur tomaba partido después de que Lee Hsien Loong hiciera un cuidadoso comentario sobre el laudo del Tribunal de Arbitraje del Mar de China Meridional de 2016, afirmando que "lo ideal es que las sentencias de los tribunales internacionales establezcan el orden del mundo", aunque las grandes potencias ven el mundo de forma diferente (Oficina del Primer Ministro, 2016). También hubo tensiones diplomáticas bilaterales en 2016, como la incautación de los vehículos blindados personales de Singapur, Terrex, y la acusación del Global Time de que Singapur abogaba por incluir el laudo del Tribunal del Mar de China Meridional en el comunicado de la Conferencia del Movimientos de países no Alineados, lo que Singapur negó (Zhou, 2016). Sin embargo, estos incidentes no alteraron fundamentalmente la postura básica de Singapur sobre la diplomacia equidistante ni deterioraron aún más las relaciones bilaterales Singapur-China (Lim, 2017). En todo caso, muestran la capacidad de resistencia de esta táctica diplomática en un contexto de creciente asertividad china.

b) La Diversificación de las Relaciones de Seguridad: la Revitalización de la FDPDA

La ciudad-estado ha tratado de evitar “poner todos los huevos en la misma canasta” mediante una dependencia excesiva en la presencia militar de Estados Unidos (Tan et al., 2020, p. 177). Como señaló el primer ministro Lee Hsien Loong, "el mundo se ha beneficiado enormemente del liderazgo estadounidense en situaciones como ésta durante décadas. Si Estados Unidos está ahora en una lógica diferente, bueno, nos las arreglaremos y creo que otras configuraciones acabarán funcionando" (Lee, 2020), insinuando así la voluntad de la ciudad-estado de recurrir a socios diplomáticos y de seguridad alternativos. No obstante, es importante destacar que la profundización de cooperación en seguridad mantiene la misma lógica estratégica, es decir, surgen de la necesidad de enfrentar la política de poder china en la región a través de mecanismos que, al mismo tiempo, balanceen o contrarresten las iniciativas confrontativas de los Estados Unidos. En ese sentido, la revitalizada cooperación en el marco de la *Five Power Defence Agreement* (FPDA) representa un punto de partida y referencia para disminuir la dependencia de los Estados Unidos. La FPDA es una alianza militar creada en 1971 y sus miembros son el Reino Unido, Malasia, Singapur, Australia y

Nueva Zelanda; a su vez, todos son miembros de la Commonwealth. La FPDA consiste en que los cinco estados se consulten entre sí "inmediatamente" en caso de que se produzca o amenace con producirse un ataque armado contra cualquiera de los miembros de la FDPA, es decir, no establece el principio de seguridad colectiva en caso de un ataque contra uno de sus miembros como es el caso de la OTAN. Sus estructuras militares y políticas son el Consejo Consultivo Conjunto, Consejo de Defensa Aérea y Sistema Integrado de Defensa Aérea (IADS). Los dos primeros se fusionaron en 1994 para formar el Consejo Consultivo de la FPDA, mientras que el último se convirtió en el Sistema Integrado de Defensa de Área, aumentando la integración entre los estados miembros. Aunque no tiene la escala de la OTAN, la FPDA también inició constantemente ejercicios militares como los Ejercicios de Defensa Aérea, el ejercicio anual Suman Warrior, el ejercicio Bersama Shield y el ejercicio Bersama Lima. La FPDA se ha convertido en una alianza militar creíble en el Sudeste Asiático (Li, 2019) Los orígenes del pacto en la Guerra Fría se encuentran en la retirada militar del Reino Unido de Malasia y Singapur, lo que allanó la necesidad y el camino para un acuerdo de seguridad multilateral (Rej, 2020). Una importante motivación para establecer los acuerdos en primer lugar, sólo cinco años después del final de la campaña de Konfrontasi del entonces presidente indonesio Sukarno, fue la de protegerse contra el resurgimiento de una Indonesia inestable y amenazante que pudiera volver a poner en peligro la seguridad de Malasia y Singapur, e incluso el equilibrio de poder más amplio del sudeste asiático. Una segunda función implícita era la de proporcionar canales de comunicación en materia de defensa entre Malasia y Singapur, y fomentar la confianza estratégica entre ellos. A principios de la década de 1970, había mucha ansiedad en el Sudeste Asiático por la inminente retirada militar de Estados Unidos de Vietnam y la perspectiva de victorias comunistas en toda Indochina (Huxley, 2017). En la actualidad, el fin de la amenaza comunista y las relativas buenas relaciones entre Singapur, Malasia e Indonesia sugieren que la revitalización del acuerdo tiene otras motivaciones. El 27 de noviembre del 2020, los ministros de Defensa de la FPDA emitieron una declaración conjunta en la que, entre otras cosas, "reafirmaron su compromiso con los principios fundacionales de la FPDA: seguir siendo relevante y de carácter defensivo, y evolucionar a un 'ritmo cómodo para todos'" (MINDEF, 2020). La declaración evitó mencionar a China, pero está claro que la revitalización de este acuerdo puede explicarse del todo sin mencionar las características del ambiente estratégico regional, en particular, el interés de los cinco miembros en la libertad de navegación y la seguridad marítima. En efecto, será de particular interés una eventual mención a China en las declaraciones de la alianza.

Singapur ha utilizado su poder de convocatoria como vehículo diplomático para reforzar sus vínculos en materia de seguridad con el Reino Unido y Australia dentro de la FPDA. Con el Reino Unido buscando nuevos socios económicos para amortiguar el impacto de su salida de la Unión Europea (Storey, 2019), en 2018, Gran Bretaña y Singapur renovaron su Memorando de Entendimiento de Cooperación en Defensa, que incluye el intercambio de tecnología e inteligencia militar (Parameswaran, 2018). A esto le siguió la presentación por parte del entonces Secretario de Asuntos Exteriores, Jeremy Hunt, de la nueva "Asociación para el futuro" entre Singapur y el Reino Unido en enero de 2019, que pretendía ampliar el alcance de la cooperación bilateral entre ambos países (Storey, 2019). Con el Reino Unido contemplando el establecimiento de una presencia militar ampliada en Asia-Pacífico (Shi, 2019), la infraestructura militar altamente desarrollada de Singapur garantiza que las potencias clave, no solo Estados Unidos, sino también el Reino Unido, perciban a la ciudad-estado como el socio más lógico para concertar los intereses geoestratégicos de la FPDA (Brooke-Holland, 2018). Además, el estatus de Singapur como ciudad política global la ha convertido en el lugar elegido para las convenciones de exposiciones de la industria de defensa, proporcionando así a Gran Bretaña un anfitrión local para la industria (Lendon, 2019). Asimismo, Singapur cuenta una relación geoestratégica simbiótica con Australia (Robbins, 2016), como se refleja en el despliegue de las fuerzas armadas de Singapur en suelo australiano en el marco de ejercicios conjuntos para superar su limitada cantidad de terreno para el entrenamiento militar (Huxley, 2000). Por el contrario, la política de defensa australiana se ha basado en mantener una presencia amistosa en el sudeste asiático como barrera para proteger el corazón australiano de las tensiones geoestratégicas en Asia. De esta forma, en 2015, Australia y Singapur firmaron la Asociación Estratégica Integral (CPS por sus siglas en inglés), facilitando mayores niveles de intercambio de inteligencia (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2016). Además con la creciente preocupación australiana por las implicaciones de la creciente asertividad geoestratégica de China, Canberra y Singapur han aumentado el alcance de sus instalaciones militares conjuntas (Parameswaran, 2019), así como el lanzamiento de su programa bilateral de seguridad cibernética. A partir de la mencionada afirmación del Reino Unido de su asociación en seguridad con Singapur, resulta evidente la centralidad de este último en la planificación estratégica de la FPDA proporciona a sus miembros un importante punto de apoyo geoestratégico en la región de Asia-Pacífico (Tan et al., 2020).

En síntesis, la figura 5 expresa la conducta de balanceo indirecto de Singapur en sus interacciones y compromisos de seguridad. En esa conducta sigue preponderando la percepción de China como una amenaza potencial. Sin embargo, la creciente asertividad estadounidense en la región del Indo- Pacífico orienta la política de seguridad de la ciudad-estado hacia una menor dependencia de los americanos y una mayor protección contra los riesgos de abandono y aprisionamiento. Asimismo, esta conducta podría entenderse como un *hedging* recíproco, dado que Singapur mantiene a los Estados Unidos como socio principal ante la creciente amenaza china al mismo tiempo que necesita “cubrirse” contra el riesgo de abandono y aprisionamiento por parte de Estados Unidos. Sin embargo, el concepto de balanceo indirecto es un elemento de la conducta de *hedging* que expresa justamente la decisión de un Estado de no tener un alineamiento militar claro, sino que, al representar una gran potencia una amenaza mayor que la otra, el Estado menor mantiene una relación de seguridad más cercana con una que con otra. En ese sentido, el concepto de *hedging* recíproco no expresa la diferencia que representa China en comparación con los Estados Unidos en términos de amenaza a la seguridad de la isla. En otras palabras, si los Estados Unidos fueran una amenaza potencial de igual talla que China, Singapur no acudiría a un esquema de seguridad de asociación con los Estados Unidos y proyección de neutralidad política dirigida hacia china vía la diplomacia equidistante. Por último, es esperable que en el marco de esta conducta de balanceo indirecto se produzca un aumento del gasto militar en Singapur, dado los fuertes incentivos para poder garantizar la seguridad de la isla de forma independiente. Ante la necesidad de complejizar la estrategia de defensa nacional, sería extraño que un estado rico como Singapur opte sólo por el balanceo externo renunciando al interno. Las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores Vivian Balakrishnan lo evidencian, “no es necesario nombrar a los enemigos, sino que basta con recordarles que, como tenemos a las Fuerzas Armadas de Singapur, tenemos muchos amigos” (Balakrishnan, 2020). En ese sentido, no debería ser llamativa la visión para 2040, en la que Singapur ha revelado varios programas de adquisición y mejora que el país ha emprendido o emprenderá en los próximos años. Además, una imagen publicada en el sitio web del Ministerio de Defensa muestra una serie de armas avanzadas que probablemente se incorporarán a los respectivos servicios en el horizonte temporal propuesto (Palanisamy, 2022). Para garantizar una progresión sostenida, el gobierno de Singapur propuso un presupuesto de defensa estimado en 12.000 millones de dólares para 2022, lo que supone un aumento del 6,5% respecto a la asignación de 2021.

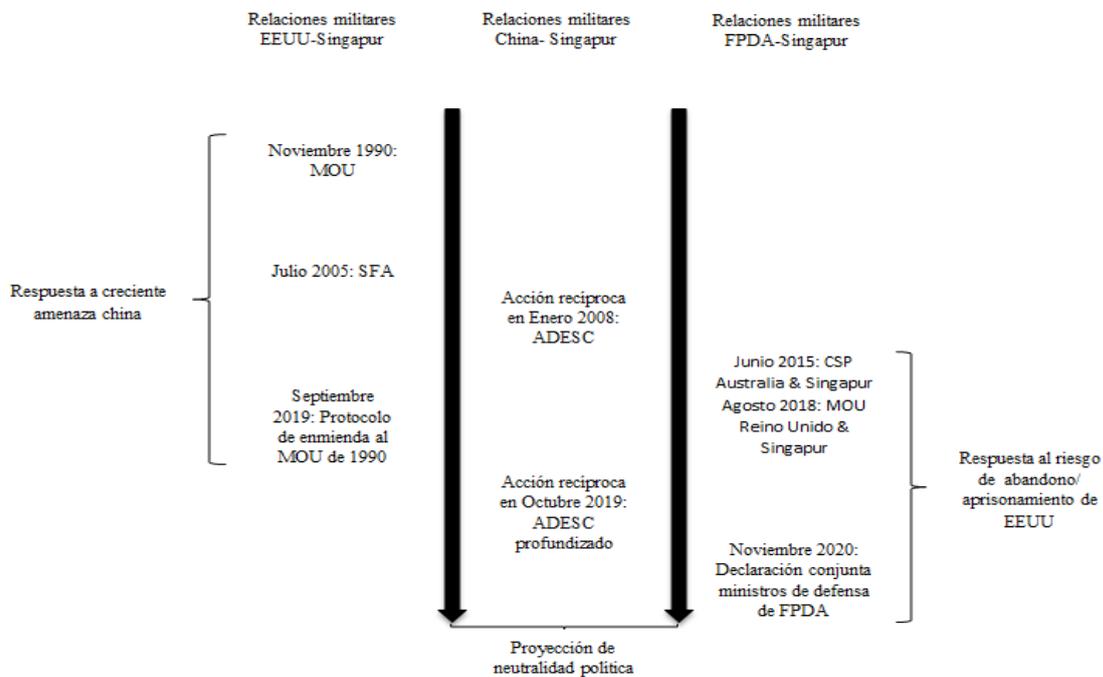


Figura 5. Balanceo indirecto: la asociación con los Estados Unidos, la diplomacia equidistante y la diversificación de las relaciones de seguridad

Fuente: elaboración propia en base a Teo & Koga, 2021

1.2 Economía: aceptación e independencia de la BRI

En diferentes entrevistas, el ex primer ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, aseguró que “es en el interés de todos que antes de que que antes de que llegue este momento de elección, China tenga todos los de elegir la cooperación internacional, que absorberá sus energías sus energías de forma constructiva durante otros 50 o 100 años. La mejor manera de acelerar el ritmo y la dirección del cambio político en China es aumentar sus vínculos comerciales y de inversión con el mundo. La integración de China en el sistema mundial creará fuertes intereses para que el país se atenga a las normas internacionales” (Allison & Blackwill, 2013).

Singapur fue uno de los primeros países en expresar públicamente su apoyo a la BRI. El comunicado del Ministerio de Desarrollo Nacional de Singapur (2017) expresa que “la posición de Singapur sobre la Franja y la Ruta es muy clara. Apoyamos plenamente la

Iniciativa de la Franja y la Ruta y estamos dispuestos a asociarnos con China para construir la Franja y la Ruta “. Esta postura responde a la necesidad de la isla de tener una economía abierta con procesos de producción deslocalizados, sobre todo a nivel regional, modelo en el cual China tiene el papel más relevante (Ministerio de Desarrollo Nacional, 2017).

A diferencia de otros países del Sudeste asiático, Singapur no tiene ningún proyecto de infraestructura importante relacionado con el Proyecto de la Ruta y de la Seda. No obstante, es un importante centro de financiación regional y desempeña un papel fundamental como puerta de entrada a una región que es una parte clave de la Ruta de la Seda Marítima. Asimismo, Singapur es el sexto hub financiero del mundo más competitivo y cuenta con un dinámico ambiente empresarial, lo que le permite jugar un rol sustancial de financiamiento e inversión en la iniciativa geoestratégica de China. El 60% de los proyectos del Sudeste Asiático obtienen su financiación y asesoramiento de bancos con sede en Singapur. Además, la sucursal de Singapur del Banco de China (BOC) y la sucursal de Singapur del Banco de Construcción de China (CCB) emitieron bonos de la BRI por un valor de 600 millones de US\$ y 1.000 millones de RMB en 2017 (Ministerio de Desarrollo Nacional, 2017). Asimismo, la importancia de la ciudad-estado no se reduce al financiamiento, ya que servicios que permiten la buena ejecución de un proyecto de infraestructura, a saber, el asesoramiento, el diseño, la ingeniería, la resolución de conflictos y los servicios jurídicos tienen base en Singapur (Ministerio de Desarrollo nacional, 2017). Por lo tanto, Singapur es un contribuidor importante en los proyectos del BRI en términos de conectividad y financiamiento mientras que permanece independiente del capital chino para financiar los proyectos de infraestructura nacionales (Chan, 2019). Para el año 2017, 6500 empresas chinas tenían presencia en Singapur (Ministerio de Desarrollo Nacional, 2017). Las asociaciones empresariales de propietarios étnicos chinos de Singapur funcionan como importantes recursos no gubernamentales en la promoción de los vínculos entre Singapur y China, complementando el enfoque descendente del Estado (Liu et al., 2021). Además, la isla es el destino preferido por las empresas chinas para realizar sus iniciativas en ASEAN. En ese sentido, en el marco de la BRI China depende de la buena voluntad de Singapur para que proyección en la región no sea puesta en peligro.

Sin embargo, la cooperación económica entre China y Singapur es anterior al establecimiento del BRI como la estrategia superior de la política exterior china. De esta forma, el compromiso de Singapur con la BRI puede dividirse en dos grandes mecanismos

institucionales mecanismos institucionales: los existentes y los nuevos. Las instituciones existentes se han mejorado y actualizado para enfrentar nuevos desafíos y oportunidades de la BRI. Luego, se han creado nuevas instituciones para cubrir un nicho específico que las instituciones existentes no pueden atender adecuadamente (Liu et al. 2021) En particular, los mecanismos e instituciones nuevas y existentes que explican en gran medida la cooperación económica institucionalizada entre China y Singapur son los consejos bilaterales de negocios y los proyectos intergubernamentales de parques industriales y centros urbanos.

Actualmente, Singapur y China cuentan con cuatro proyectos gobierno a gobierno de construcción de construcción de parques industriales y centros urbanos. A su vez, estos proyectos cuentan cada uno con una secretaría y un comité de trabajo conjunto. En el caso del Parque Industrial de Suzhou fue conceptualizado a principios de los años 90, una época en la que China trató de aprender de Singapur para atraer las inversiones extranjeras directas y desarrollar su entonces atrasada economía. La ecociudad de Tianjin se puso en marcha en 2008. Tras tres décadas de rápido crecimiento, varias ciudades chinas empezaban a sufrir graves casos de contaminación. Tanto Singapur como China decidieron utilizar este proyecto como modelo de desarrollo sostenible y ecológico para otras ciudades chinas, centrándose principalmente en la conservación del medio ambiente, la conservación de recursos y energía y el desarrollo sostenible (Flynn et al., 2016; Caprotti, 2014). En 2010, se puso en marcha la Ciudad del Conocimiento de Guangzhou. Este proyecto representaba la creciente conciencia de ambos países de la necesidad de aprovechar la economía del conocimiento, altamente competitiva y globalizada. Si se ejecutara bien, podría impulsar el progreso del nicho emergente de China, con Singapur cosechando frutos como facilitador, en sectores de alta intensidad de conocimiento, como la inteligencia artificial y la fabricación de alta tecnología. En noviembre de 2015, se puso en marcha la Iniciativa de Conectividad de Chongqing. Este proyecto es la colaboración más destacada entre Singapur y China desde que se anunció la BRI en 2013. A diferencia de la anterior colaboración gobierno a gobierno, este proyecto no está limitado geográficamente. Este proyecto es también más ambicioso que los demás proyectos entre Singapur y China hasta ahora, ya que pretende mejorar la conectividad de Chongqing dentro de la propia China y con el resto del mundo (Chong, 2019). La experiencia de Singapur en la planificación de infraestructuras y el desarrollo logístico se consideró útil para este proyecto. Durante la 14^a cumbre del Consejo Conjunto de Cooperación Bilateral, celebrada en Singapur el 20 de septiembre de 2018, el entonces viceprimer ministro Teo Chee Hean anunció que las empresas de Singapur y Chongqing han

formado empresas conjuntas, la *Sino-Singapore Chongqing Connectivity Solutions* (SSCCS) y la *Sino-Singapore (Chongqing) DC Multimodal Logistics* (SSDCML), para impulsar el desarrollo de la nueva ruta comercial (Oficina del Primer Ministro, 2018). Asimismo, provee algunos ejemplos de cooperación empresarial en terceros países, ilustrando la importancia de las empresas singapurenses en la iniciativa BRI. También destacan los numerosos consejos bilaterales, siete de estos se han formado antes de la BRI, siendo el más antiguo el que se estableció en 1993. En mayo de 2019, se formó el Consejo Integral de Cooperación Singapur-Shanghai y se estableció bajo el *Joint Council for Bilateral Cooperation* (JCBC). Con un enfoque de "toda la nación", estos consejos están co-presididos por altos funcionarios de Singapur y China. Es probable que la próxima generación de políticos singapureses, conocidos comúnmente como la cuarta generación, estén co-presidiendo varios de estos consejos de cooperación bilateral (Au- Yong, 2018).

El éxito del Parque Industrial de Suzhou ha profundizado desde entonces la cooperación bilateral (Liu et al. 2020). En noviembre de 2003, la cooperación entre Singapur y China se institucionalizó cuando el entonces primer ministro Goh Chok Tong y el entonces primer ministro Wen Jiabao crearon el Consejo Conjunto de Cooperación Bilateral (JCBC) de alto nivel (Saw, 2014). El JCBC, co presidido de los viceprimeros ministros de China y Singapur, permite a los dos países revisar anualmente el estado de las relaciones existentes e identificar nuevas áreas de colaboración. Su creación ha proporcionado una plataforma regular y sistemática para que los líderes políticos, los burócratas y empresarios de ambos países para establecer redes y cooperar en proyectos. El JCBC se convirtió eventualmente en la institución bilateral más relevante, ya que, además de los ocho consejos bilaterales, supervisa directamente los proyectos clave *G-to-G* como el mencionado Parque Industrial de Suzhou, mediante la creación de consejos de dirección conjunta de proyectos específicos (Liu et al., 2020). La figura 6 ilustra el este universo supervisado por el JCBC.

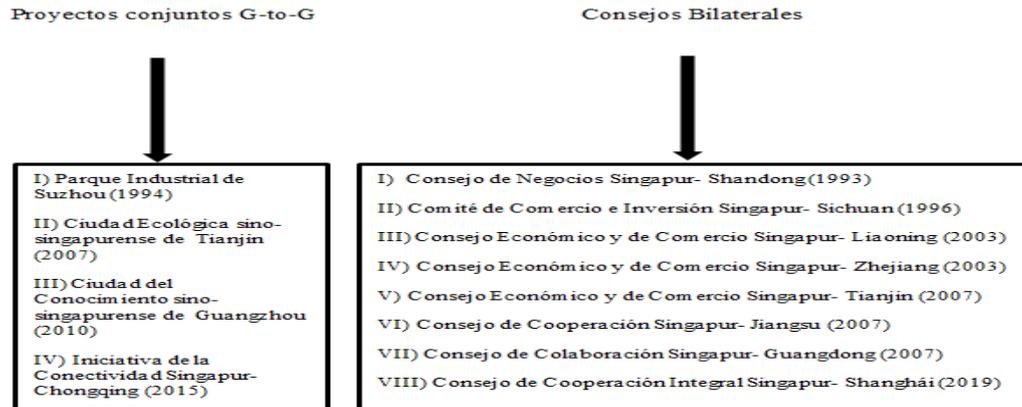


Figura 6: Los proyectos conjuntos G-to-G y los consejos bilaterales bajo el paraguas de la JCBC

Fuente: elaboración propia

De nuevo, Singapur no cuenta con proyectos de infraestructura de la BRI. Su nivel de desarrollo y flujos de financiación externa exigen a Singapur de acudir a la iniciativa geopolítica de China. Además, curiosamente, se puede decir que Singapur cumple en China el rol que el gigante asiático cumple en países en vías de desarrollo. En particular, la Iniciativa de Conectividad de Chongqing se concibe como una parte importante del esfuerzo de China por reducir la disparidad de ingresos entre sus ricas regiones costeras y las pobres del interior y el oeste, promoviendo de comercio e inversión en las regiones y provincias de Guizhou, Guangxi, Ningxia y Gansu (Liu et. al, 2021). Asimismo, esta iniciativa es vital para el éxito de la BRI. A un nivel más amplio, la iniciativa consiste en conectar la iniciativa continental de la BRI con su contraparte marítima. Esto ofrecerá una ruta comercial y más directa entre el oeste de China y el sudeste asiático. Potencialmente, puede mejorar los flujos comerciales transfronterizos y ayudar a catalizar el desarrollo económico de ambas regiones, lo que beneficiará directamente a Singapur como centro clave de transporte y logística en la región de Asia-Pacífico (Liu et. al, 2021). Por lo tanto, China es más dependiente de Singapur para el éxito de su iniciativa geopolítica y el desarrollo de su oeste empobrecido de lo que Singapur es del capital chino.

Por último, es importante destacar los proyectos conjuntos entre empresas de ambos países en terceros países. Esta es una dimensión muy relevante ya que gran parte de estos proyectos se realizan en países miembros del BRI, contribuyendo de esta forma a la iniciativa estratégica china. La figura siete menciona las iniciativas conjuntas más relevantes entre empresas de ambos países en terceros países.

Proyectos empresariales
conjuntos en terceros países



- I) Pacific International Lines (PIL) y China Merchant Port firmaron un memorando de entendimiento para desarrollar nuevos mercados en el sudeste asiático, el sur de Asia y África, como parte de la estrategia BRI.
- II) Surbana Jurong se asoció con China Highway Engineering Consulting para proporcionar servicios de diseño y consultoría para proyectos relacionados con carreteras e infraestructuras a escala mundial, en el marco de la BRI.
- III) Ascendas-Singbridge formó una empresa conjunta con China Machinery Engineering para invertir en parques industriales y empresariales en países del sudeste asiático como Vietnam, Indonesia y Malasia, así como en India y China.
- IV) La empresa de ingeniería de Singapur ISDN se asoció con China Huadian Engineering (una de las mayores empresas industriales de China) para desarrollar proyectos de minihidráulica en Indonesia.
- V) El grupo YCH se asoció con la empresa china Forchn Holdings en 2017 para aprovechar el crecimiento del comercio electrónico en la ASEAN, aprovechando el sistema de comercio electrónico de la BRI.

Figura 7: Proyectos empresariales conjuntos en terceros países

Fuente: elaboración propia

En síntesis, retomando el concepto de plegamiento limitado, la temprana participación de Singapur en la BRI se entiende por la histórica participación de Singapur en iniciativas económicas intergubernamentales con China, su perfil de baja vulnerabilidad económica, y por las importantes oportunidades para el capital privado de la ciudad-estado.

1.3 Diplomacia: *Statu Quo* y Negación de la Dominación China

La postura diplomática de Singapur se basa en los dos principios fundamentales de "pragmatismo" y "vulnerabilidad". Fueron institucionalizados por Lee Kuan Yew (1923-2015), el primer ministro del país, y Sinnathamby Rajaratnam (1915-2006), el ministro de Asuntos Exteriores, y se convirtieron en la base de la diplomacia equidistante de Singapur. Asimismo, el ministro de Asuntos Exteriores de Singapur, George Yeo, supo dejar en claro el nivel de desafío que ha representado China para la ciudad-estado, "Singapur no puede permitirse que otros países de la ASEAN nos vean como un Estado chino en el Sudeste Asiático. Lee Kuan Yew estableció como principio que Singapur sólo establecería relaciones diplomáticas con China después de que nuestros vecinos lo hicieran". Se debe tener en cuenta que el 74,3% de la población singapurense pertenece a la etnia Han, mayoritaria en China, siendo la india y la malaya las minorías más importantes, con 9% y 13,4% de la población respectivamente (Department of Statistics, 2018). Según *Asian-Barometer* (2014-2016), el 82% de los singapurenses tenían una percepción positiva de la influencia china en el país.

Con estas directrices en mente, no resulta llamativo el complejo despliegue de instrumentos con los que Singapur enfrenta el ambiente estratégico regional y global.

Singapur se ha posicionado como un estado que ofrece buenos oficios diplomáticos. Singapur es *hub* diplomático porque tiene poder de convocatoria, esto se refleja en su promocionarse como anfitrión diplomáticamente neutral de cumbres de alto nivel para las grandes potencias en el intercambio de opiniones sobre cuestiones críticas en las relaciones internacionales (Tan et al., 2020). Las implicaciones del poder de convocatoria se reflejan en el trabajo Calder (2014) sobre las ciudades políticas globales, que caracterizó como: i) un centro político que convoca eventos diplomáticos claves; ii) una comunidad político-diplomática, basada en la ecuanimidad diplomática con las grandes potencias; iii) un complejo de información estratégica alimentado por un flujo constante de nuevos datos sobre las relaciones internacionales. Este enfoque refleja la capacidad de una entidad de utilizar su posición internacional para atraer aliados y simpatizantes que se reúnen para cooperar sobre la base de intereses compartidos Singapur ha aprovechado su reputación de imparcialidad diplomática (Ghosh, 2018), especialmente al acoger el Diálogo de Shangri-La anual desde 2002. El Diálogo, organizado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), reúne a jefes de Estado, ministros de Defensa, jefes de servicios armados y académicos de toda la región de Asia-Pacífico (Zimmerman, 2016). Al acoger la principal cumbre de seguridad y diplomacia, Singapur está en condiciones de poner de relieve las cuestiones diplomáticas y de seguridad que preocupan a Asia Oriental, así como la estabilidad regional, no sólo para la ciudad-estado, sino también para otros actores de la región. En particular, un tema recurrente en las iteraciones más recientes del Diálogo desde 2013 ha sido el énfasis de la ciudad-estado en que el comportamiento cada vez más asertivo de China, al contribuir a las tensiones regionales, socava la confianza de los inversores extranjeros y los intereses económicos de todas las partes interesadas en la región (CSIS, 2014). Por el contrario, tras la toma de posesión de Trump, el Diálogo ha sido testigo de los crecientes intentos de las partes interesadas de la región de expresar su preocupación por el unilateralismo de la visión del mundo de Trump, "América primero". El primer ministro australiano, Malcolm Turnbull, criticó sutilmente tanto a Estados Unidos como a China en su discurso en el Diálogo de 2017, instando a todas las partes interesadas en Asia-Pacífico a ser "claros en cuanto a los principios que nos guían una región en la que el poderío no sea lo correcto, en la que las reglas transparentes se apliquen a todos: los peces grandes, los pequeños y los camarones" (Turnbull, 2017). En otras palabras, Singapur lleva adelante una diplomacia que niega la

dominación de China en distintos foros de diálogo y que busca preservar el *statu quo* del orden internacional.

2. Malasia: el Hedger Liviano

Una característica clave del sistema político de la Federación de Malasia es su fuerte ejecutivo con el primer ministro como figura política dominante. Malasia suele ser calificada como democracia defectuosa o como régimen híbrido. La victoria de Mahathir Mohamad, otrora gobernante entre 1981 y 2003, en las elecciones parlamentarias de mayo de 2018 y el traspaso de poder sin contratiempos demostraron la madurez de la democracia malaya (Gerstl, 2020). Sin embargo, desde el 2020 Malasia se encuentra en una crisis política generada por el cambio en el apoyo parlamentario que privó a Mahathir de su mayoría legislativa. En consecuencia, el primer ministro renunció, agravando aún más la crisis. Fue sustituido por el gobierno de la Perikatan Nasional del primer ministro Muhyiddin Yassin. La inestabilidad política continuó después de este cambio a lo largo de 2020 y en 2021 y, exacerbada por la pandemia de COVID-19, se produjo la dimisión de Muhyiddin y su gabinete en agosto de 2021 tras 17 meses en el poder. Ismail Sabri Yaakob fue nombrado primer ministro unos días después, el 21 de agosto de 2021. Históricamente un país estable, y con incertidumbres aún por delante, Malasia ha sufrido tres cambios de gobierno en tres años.

Esta crisis política puede ser catalogada como un acontecimiento coyuntural, es decir, no representa dinámicas solidificadas en la política del país. Sin embargo, aunque no sea una dinámica enraizada en la política doméstica malaya debe ser tomada en cuenta antes de analizar la relación de este país con China. A raíz del enfrentamiento étnico de mayo de 1969 entre chinos e indígenas malayos, el gobierno implementó en 1970 una “nueva política económica” (NEP) que estableció mecanismos para redistribuir la riqueza de los chinos, generalmente acaudalados dueños del capital, hacia los grupos étnicos malayos, generalmente pobres campesinos y trabajadores (Jomo, 2005). En la actualidad, las políticas de discriminación positiva continúan, pero no han eliminado el resentimiento entre los distintos grupos étnicos. Los chinos siguen siendo el chivo expiatorio de los movimientos y partidos nacionalistas malayos (Liu & Lim, 2019).

Es importante mencionar estos acontecimientos porque suponen un primer desafío para el supuesto de que el comportamiento de *hedging* requiere de fuertes capacidades domésticas.

La actual crisis política y la histórica prevalencia de la figura del primer ministro dificultan la continuidad en la política exterior. No obstante, las distintas administraciones han orientado la política exterior de forma pragmática, equidistante y con conocimiento de la posición relativa de Malasia en el sistema internacional.

El análisis del caso malayo se orientará de la siguiente manera. En primer lugar, se analizará la política de seguridad, principalmente orientada a las disputas territoriales con China en el Mar del Sur de China. En este apartado, se plantea que la estrategia de balanceo interno no está asociada a la estrategia de balanceo externo. Asimismo, el balanceo externo en materia de seguridad se muestra mucho menos robusto que en el caso de Singapur. En segundo lugar, se analizará el despliegue de la estrategia BRI en Malasia. Aquí, los vaivenes de la política malaya aparecerán como obstáculos para la implementación fluida de los distintos proyectos chinos. En tercer lugar, se analizarán las orientaciones en los señalamientos diplomáticos hacia las grandes potencias. En particular, se analizará cómo Malasia ha recurrido al derecho internacional para hacer valer sus reclamos en el Mar del Sur de China y cuál ha sido su respuesta a la denuncia de violaciones masivas a los derechos humanos de los uigures. En líneas generales, se plantea que en el periodo analizado, que contiene cuatro gobiernos malayos de distinto color político, no hubo grandes desviaciones de las orientaciones principales para lidiar tanto con la proyección de poder de China y Estados Unidos como con la rivalidad geopolítica entre las potencias. Asimismo, se dirá que en la relación con China predomina una lógica de la aquiescencia, por lo que la estrategia de *hedging* de este estado se entenderá como liviana. A diferencia del caso anterior, Malasia muestra mayores dificultades para mantener compromisos asumidos así como para diseñar una estrategia de *hedging* coherente tanto entre como dentro de sus tres aspectos definidos en la jerarquía temática del marco teórico.

2.1 Seguridad: Reclamo Territorial sin Recursos de Fuerza

En mayo de 2021, el ejército de liberación popular envió un escuadrón de aviones volando en una formación táctica dentro de la pista a 40-60 millas náuticas de la costa de Malasia sin responder a las solicitudes de comunicación. Este acontecimiento, a diferencia de otras incursiones chinas en las cercanías del territorio malayo, fue sorprendente por su carácter abiertamente hostil (Meng et al., 2021).

A diferencia de Singapur, Malasia tiene reclamos en el Mar del Sur de China. A diferencia de Indonesia, estos reclamos incluyen territorios isleños disputados entre China y varias naciones de ASEAN. Malasia es también una potencia militar débil que carece de un ambicioso programa de modernización naval (Haacke, 2019). El presupuesto de las Fuerzas Armadas de Malasia ha estado dominado por el ejército, a pesar de que la mayoría de las amenazas a la seguridad del país son de naturaleza marítima. El presupuesto del ejército es mayor que el presupuesto combinado de la marina y la fuerza aérea, y el servicio tiene un personal de 80.000 miembros, mientras que la marina y la fuerza aérea sólo tienen 15.000 cada una (Abuza, 2020). Incluso en momentos previos a la pandemia del Covid-19, el sector de la defensa en Malasia estaba enfrentado problemas. El presupuesto de defensa para 2019 se redujo un 9%, hasta los 3.300 millones de dólares (Abuza, 2020). Dentro de la región, en 2018, Malasia tenía el gasto de defensa más bajo como porcentaje del gasto público, con un 4,3%, mientras que el gasto como porcentaje del PIB se había reducido a la mitad, del 2% al 1%, en los últimos diez años (SIPRI, 2018).

Malasia tampoco cuenta con mecanismos de balance externo sólidos. A diferencia de Filipinas, Malasia no tiene un tratado de defensa mutua con Washington. Tampoco tiene relaciones militares tan estrechas como la asociación entre Estados Unidos y Singapur. Asimismo, en varias ocasiones, Mahathir criticó las políticas del presidente Trump, especialmente la proyección de poder en el Mar del Sur de China, donde destacan las operaciones de libertad de navegación (FONOPs), y su enfoque del comercio (Consejo de Relaciones Exteriores, 2018). El ministro de Relaciones Exteriores Saifuddin Abdullah dejó en claro esta perspectiva en numerosas ocasiones: "debemos reducir la presencia de buques de guerra en las aguas en disputa para garantizar la paz y la estabilidad, la seguridad y la libertad de navegación en el mar del Sur de China (Zhou, 2019). Esta retórica de bajo perfil y de poner las actividades navales de China y Estados Unidos en el Mar del Sur de China en pie de igualdad ha sido replicada por los distintos gobiernos malayos aun ante la intensificación de la rivalidad sino-americana. Ismail Sabri Yakoob, en su primera entrevista con medios internacionales desde que asumió el cargo de primer ministro en agosto del 2021, dijo: "esperamos que China no se aproveche de lo que está ocurriendo entre Rusia y Ucrania". Sin embargo, luego aclaró: "no sólo China, sino todas las demás grandes potencias, no deben aprovecharse en el Mar del Sur de China" (Nikkei Asia, 2019).

En efecto, la apreciación de los distintos tomadores de decisiones en Malasia acerca de las FONOPs puede diferir pero lo que se observa constantemente es un rechazo a estos ejercicios con el objetivo de no antagonizar con China. (Smith, 2017). Los responsables políticos malayos creen que participar en tales iniciativas dañaría los lazos con Beijing y socavaría su preciada autonomía en materia de política exterior (Smith, 2017). En materia de seguridad, prevalece una lógica de no incurrir en actividades que estén claramente destinadas a balancear a terceros países o grupos de países. En 2018, Mahathir rechazó la oferta del primer ministro Narendra Modi para que la India se uniera a las patrullas del estrecho de Malaca por temor a provocar una reacción negativa de China (Abuza, 2020). Malasia prefiere que cualquier nueva iniciativa de seguridad regional sea inclusiva, voluntaria, y que estén dirigidas a abordar amenazas comunes u objetivos compartidos. Por ello, las principales herramientas son las asociaciones bilaterales y multilaterales no militares, así como las plataformas regionales y multilaterales, como las que ofrece ASEAN (Ministerio de Relaciones Exteriores de Malasia, 2019). En los últimos años, Malasia se ha unido a una serie de iniciativas lideradas por Estados Unidos que siguen estos principios, desde la cooperativa de lucha contra el Estado Islámico a través de la Coalición Global, hasta el fortalecimiento del conocimiento del dominio marítimo a través de la Iniciativa de Seguridad Marítima (MSI).

Si bien Malasia trata de mantener su estrategia de cooperación militar en un bajo perfil para no antagonizar con China, la cooperación en esta área con los Estados Unidos, sus aliados y socios estratégicos excede a la cooperación con el gigante asiático. Malasia y Australia mantienen desde hace tiempo vínculos en materia de defensa, incluido el uso por parte de Australia de las instalaciones de Penang en la entrada norte del estrecho de Malaca, que es un cuello de botella estratégico para China (Abuza, 2020). Las Fuerzas Armadas de Malasia mantienen una tranquila cooperación con el ejército estadounidense, que incluye visitas rutinarias a los puertos y despliegues aéreos rotativos. Ambas partes llevaron a cabo cinco días de ejercicios navales en agosto de 2019 (Lopez, 2019). En 2021, cuando las fuerzas armadas pudieron reanudar sus intercambios militares tras el COVID-19, Malasia realizó varios entrenamientos y ejercicios bilaterales con Estados Unidos. En abril, la Real Fuerza Aérea de Malasia (RMAF) realizó ejercicios con el USS Theodore Roosevelt Carrier Strike en el Mar de China Meridional. Luego, en noviembre, el Ejército de Malasia y el Ejército de Estados Unidos en el Pacífico celebraron sus ejercicios bilaterales anuales cara a cara, la 25ª edición de Keris Strike, en Gurun, Kedah (Meng et al, 2021). Malasia también

compra armas estadounidenses y recibe ayuda militar de Estados Unidos. Por ejemplo, la Armada de Malasia recibió en noviembre de 2019 los primeros seis de los doce vehículos aéreos no tripulados ScanEagle, que fueron donados por Estados Unidos para ayudar en la vigilancia marítima y que, a su vez, es parte de un programa de asistencia de seguridad de 19,3 millones de dólares (Landau, 2019). Sin embargo, un mes después, Malasia optó por no participar en las primeras maniobras marítimas entre Estados Unidos y la ASEAN, a las que asistieron Tailandia, Filipinas, Vietnam y Myanmar. Malasia, junto con Indonesia, envió observadores al ejercicio, que Mahathir calificó de "provocador" y de "despilfarro de dinero" (South China Morning Post, 2019). Desde 2014, Malasia ha realizado ejercicios militares conjuntos con China y participó en el primer ejercicio marítimo ASEAN-China en octubre de 2018. Sin embargo, Malasia lleva a cabo aún más maniobras navales conjuntas con Singapur, Indonesia, Filipinas, Tailandia, Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda (Lowy Institute 2020). La FPDA antes mencionada en el caso singapurés provee el marco para generar esa interoperabilidad entre las distintas fuerzas armadas.

Este balanceo externo puede parecer inconsistente (Abuza, 2020). Sin embargo, los riesgos de abandono y aprisionamiento por parte de Estados Unidos que enfrenta Malasia, en su condición de estado con reclamos territoriales, son superiores a los de otros estados de ASEAN cuya relación militar con la potencia americana es mucho más estrecha, como es el caso de Singapur. Por lo tanto, parece racional que Malasia no participe de ejercicios conjuntos de alto perfil con Estados Unidos y sus socios, y opte por participar de aquellos con un perfil más bajo. Malasia ha mantenido cautelosamente la cooperación con sus antiguos socios en materia de defensa, a pesar de que al hacerlo se arriesga a entrar en conflictos con estos últimos, con el objetivo de señalar al público externo e interno que sus de que sus asociaciones en materia de defensa con las potencias occidentales son una continuación, y no un alejamiento, de su tradición de "equidistancia" con respecto a todas las grandes potencias (Meng et al, 2021).

Asimismo, también es consistente con esta dinámica el rechazo a la alianza AUKUS entre Australia, Estados Unidos y Gran Bretaña. El primer ministro Ismail Sabri Yaakob advirtió que el pacto "provocaría que otras potencias actuaran de forma agresiva en la región, especialmente en el Mar del Sur de China" (Povera, 2021). Asimismo, el ministro de Asuntos Exteriores, Saifuddin Abdullah, se hizo eco de sus preocupaciones, afirmando que AUKUS podría "conducir a la escalada de la carrera armamentística", "provocar

potencialmente la tensión entre las superpotencias mundiales" y "agravar la agresión entre ellas en la región" (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2021). Sin embargo, estas declaraciones sobre AUKUS no significaron un alejamiento de Malasia de sus asociaciones en seguridad con potencias occidentales. El 26 de octubre de 2021, al responder a una pregunta en el Parlamento, Hishammuddin, el ministro de defensa, dijo que aunque Malasia "había dejado clara su opinión sobre AUKUS", el país reitera su firme compromiso con la FPDA: "Malasia se asegurará de que las relaciones que se han formado en los últimos 50 años bajo el FPDA seguirán siendo defendidas" (Rahim et al, 2021).

No obstante, si bien los señalamientos estratégicos hacia las grandes potencias parecen coherentes y perdurables, su baja y mala inversión en la marina, en comparación con las otras ramas de las fuerzas armadas, sí parece una inconsistencia dado que la principal amenaza a la integridad territorial y la seguridad del país surge de las dinámicas en el Mar del Sur de China. A diferencia de otros miembros de ASEAN, como Filipinas, Indonesia y Vietnam, Malasia no puede optar por el uso persistente de la fuerza ante incursiones de navíos extranjeros en su territorio marítimo. Mahathir confirmó que Malasia solo vigila los movimientos de los buques chinos, pero no interfiere (Jennings, 2019). Asimismo, debe mencionarse la estrategia de promoción de la exploración conjunta de recursos con empresas extranjeras en su zona económica exclusiva (ZEE), particularmente ligadas a la explotación petrolera. Esta estrategia es también llevada a cabo por Vietnam y, en menor medida, por Filipinas, y responde al objetivo de internacionalizar el conflicto en el Mar del Sur de China (Mubah, 2020). Sin embargo, ni siquiera la presencia de empresas extranjeras ha impedido que los buques chinos obstaculicen los barcos de exploración malayos e incluso realicen sus propias actividades de exploración en la ZEE de Malasia sin permiso (Hayton, 2019). De nuevo, esta deficiencia es atribuible a que, a diferencia de otros miembros de ASEAN, Malasia no recurre a la fuerza. Desde 2013, China ha mantenido una presencia casi constante cerca a los Bancos de Luconia, frente a la costa de Sarawak. La tensión en torno a los bancos se intensificó a mediados de 2019, cuando los buques de la Guardia Costera de China hostigaron a una plataforma petrolífera en alta mar propiedad de la empresa petrolera estatal Petroliam Nasional Berhad, conocida como Petronas. Incluso ante la clara intimidación china, El gobierno malayo reaccionó de forma discreta, negando cualquier enfrentamiento entre los barcos chinos y malayos, y pidiendo medios pacíficos para resolver la situación, al tiempo que expresaba su preocupación por las escaladas (Abuza, 2020). Las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Hishammuddin Hussein, al mencionar

tanto a China como a Estados Unidos y subrayar los riesgos de que aumenten las tensiones y los errores de cálculo, indicaron claramente que las autoridades malasias estaban más preocupadas por los peligros de un conflicto entre grandes potencias que por la presencia de buques extranjeros en las aguas en disputa en sí. Las palabras "buques de guerra y barcos" en su declaración se referían no sólo a los buques chinos, sino también a los buques de guerra estadounidenses y australianos, que estaban realizando ejercicios cerca del lugar de la operación del West Capella, en una medida percibida como de apoyo a Malasia (Kwik & Hoo, 2020).

Por último, cabe mencionar que la creciente asertividad china está llevando a ciertos cambios en la política de defensa malaya. El Libro Blanco de la Defensa (DWP) del 2020 refleja el replanteamiento de las perspectivas del Estado más pequeño en un entorno exterior que cambia rápidamente. El DWP del 2020 utiliza frases como de "la ocupación y militarización de China" y "acciones agresivas percibidas" para describir las actividades de China en el Mar del Sur de China, algo poco habitual en este país de perfil bajo (Kuik, 2020). Debe recordarse que los cambios en la estrategia de *hedging* suponen cambios en políticas de reducción de riesgos y de maximización de beneficios. Por lo tanto, si Malasia optara por criticar categóricamente a China y cooperar intensamente con los Estados Unidos en materia militar, lo haría en desmedro de una buena relación de China, lo que traería malas consecuencias en términos de flujos económicos.

2.2 La Economía Política: Politización y Éxito Parcial de la BRI

La política exterior de Najib (2009-2018) estuvo principalmente orientada a la economía. Durante su gobierno, las empresas chinas, privadas y estatales, comenzaron proyectos en el marco de la estrategia BRI. El ex primer ministro de Malasia cortejó a las multinacionales chinas para impulsar proyectos de desarrollo de alto nivel. Asimismo, la composición étnica de Malasia ha jugado un rol preponderante. La minoría china del país, alrededor del 25% de la población, ha desempeñado durante mucho tiempo un papel clave en el fomento del comercio y la inversión bilaterales, a pesar de la política de acción afirmativa sancionada por el estado que limita la participación de los chinos en diversas actividades. Debido a su éxito económico, algunos políticos que representan a la población malaya, aproximadamente el 65% de la población, han utilizado a la minoría china como un chivo expiatorio (Nelson, 2012). Con la llegada al poder del nacionalista Barisan Nasional en 2018, las preocupaciones

distributivas en torno a la problemática étnica volvieron al centro del debate político. El gobierno de Mahathir buscó renegociar los proyectos más relevantes de la BRI, generando una desviación de la cordialidad hacia China en los años de Najib. En particular, es importante analizar los conflictos en torno a los tres proyectos más relevantes de la BRI en Malasia, el *East Coast Rail Link* (ECRL), Bandar Malaysia y Forest City. El ECRL fue promovido firmemente por Najib y varios de sus ministros. Está dirigido por la empresa estatal *China Communications Construction Company* (CCCC). Bandar Malaysia fue desarrollado conjuntamente por *China Railway Engineering Corporation* (CREC), otra empresa estatal, y partidos afines a Najib. Forest City, por otra parte, está impulsada por la empresa privada china Country Garden en asociación con el sultán de Johor. Forest City representa una de las aventuras más osadas del capital privado chino en el extranjero (Lim & Ng, 2021).

Con la empresa estatal CCCC como principal contratista y con el 85% del coste de construcción financiado con préstamos blandos de Pekín, la ECRL fue elogiada por Najib por su potencial para conectar mejor los estados relativamente atrasados de la costa este, el estado natal de Najib Pahang, Terengganu y Kelantan con Selangor, el estado más próspero del país. Se espera que la mejora de la conectividad, tanto para pasajeros como para mercancías, reduzca la brecha económica entre ambas regiones, un problema crónico desde la época colonial británica (Liu & Lim, 2019). Valorada en 18.200 millones de dólares, la ECRL ha sido acelerada por el gobierno para que comience a construirse en julio de 2017 y no a finales de ese año, como se esperaba inicialmente. La empresa estatal cree que la ECRL, actualmente el mayor proyecto ferroviario del Sudeste Asiático, creará efectos de demostración que harán avanzar sus perspectivas de negocio en el Sudeste Asiático, así como en otros países que participan en la BRI. Otro aspecto notable de la ECRL es su dimensión geopolítica. Una vez finalizada, conectará el puerto de Kuantan, en Pahang, que será gestionado conjuntamente por un conglomerado malasio y el grupo portuario internacional Guangxi Beibu Gulf, una empresa de propiedad estatal, con el bullicioso puerto de Klang, en la costa occidental. Este posible puente terrestre podría suponer una "solución significativa" a la excesiva dependencia de China del estrecho de Malaca, lo que llama el "dilema de Malaca" (Strait Times, 2016). Para poner las cosas en perspectiva, alrededor del 80% de las necesidades energéticas chinas pasan por esta estrecha vía de agua. Esta nueva red creará alternativas rutas comerciales autóctonas, pero con una importante participación china, ya que el gigante asiático tiene ahora un interés directo tanto en el puerto de Kuantan como en la propia ECRL (Liu & Lim,

2019). El proyecto también podría afectar negativamente a la estatura de Singapur como principal centro comercial y de transporte marítimo del sudeste asiático (Liu & Lim, 2019). Este último aspecto es especialmente relevante porque le quitaría poder de maniobra ante el gigante asiático a la pequeña ciudad-estado.

Bandar Malaysia es un proyecto de desarrollo mixto de 197 hectáreas en el corazón de Kuala Lumpur, que incluye propiedades residenciales y comerciales. Su principal promotor es 1MDB, una corporación asociada a Najib. El principal argumento de venta de Bandar Malaysia es su posición estratégica y su orientación al tránsito. Al albergar la terminal del proyecto de tren de alta velocidad (HSR) Kuala Lumpur-Singapur, se transformaría en el principal centro de transportes del Sudeste Asiático, y proporcionaría una conexión ferroviaria con varios aeropuertos importantes de la región. Además, Bandar Malaysia se enlazará con el ambicioso proyecto de tránsito ferroviario Pan-ASEAN hasta Bangkok y más allá. Se esperaba que todo el proyecto atraiga una inversión total de 53.000 millones de dólares en 20-25 años (Strait Times, 2018). Además, dado que Kuala Lumpur está gobernada directamente por el gobierno federal y el 1MDB es una corporación ligada al gobierno central, no habría necesidad de navegar por los complicados intereses entre las diferentes capas de gobiernos, a diferencia de los otros dos proyectos aquí tenidos en cuenta. Debe mencionarse como aspecto importante de este proyecto el escándalo de corrupción en torno al ex primer ministro Najib. La inversión de CREC en la empresa tuvo lugar apenas unos meses después de que el *Wall Street Journal* informara que casi 700 millones de dólares fueron depositados en lo que supuestamente son las cuentas bancarias personales de Najib (Wall Street Journal, 2015). Asimismo, Najib fue presidente de la Junta de Asesores de 1MDB hasta que se disolvió toda la junta en mayo de 2016. De nuevo, un acontecimiento que no se puede dejar de observar ya que se considera que el *hedging* depende de las capacidades estatales. Como ejemplo de esto último son los cuestionamientos de Liew Chin Tong, miembro del bloque de la oposición durante el gobierno de Najib y viceministro de Defensa durante el gobierno de Mahathir, quien argumentó que la inversión de CREC equivalía a rescatar al asediado 1MDB. El político incluso especuló con que un consorcio liderado por China se adjudicaría el proyecto de HSR Kuala Lumpur-Singapur. Liew también preguntó si un rescate de este tipo llevaría a un quiebre en la neutralidad que el país mantiene desde hace tiempo frente a la rivalidad entre China y EE.UU. en el Sudeste Asiático (Malay Mail Online, 2016).

El tercer ejemplo es Forest City, un proyecto impulsado por Country Garden. La empresa cotizó en la Bolsa de Hong Kong en 2007 y en mayo de 2017 tenía un valor de 20.000 millones de dólares. Country Garden eligió Malasia como su primer mercado extranjero en el que entrar, lanzando el proyecto Danga Bay en 2012, antes de embarcarse en el mucho más ambicioso Forest City al año siguiente (Liu & Lim, 2019). Aunque la empresa también ha invertido en otras economías extranjeras, Malasia sigue siendo su mercado más importante. Situado cerca del segundo enlace entre Malasia y Singapur, Forest City es el proyecto más cercano a Singapur dentro del corredor económico *Iskandar Malaysia*. De completarse en su esquema original, el proyecto acabaría por adoptar la forma de cuatro islas artificiales que se extenderían por 1.386 hectáreas de terreno. Con una inversión total prevista de 58.000 millones de dólares, está previsto que albergue a 700.000 personas en los próximos 20 años (Liu & Lim, 2019). El sultán ha respaldado la creciente presencia de la IED china en Johor: “los inversores chinos tienen la confianza y la previsión de que su dinero está bien invertido... Si los chinos están dispuestos a invertir aquí, ¿por qué debería ser un problema? (AsiaOne, 2018). El sultán consideraba el desarrollo de Forest City como un acontecimiento decisivo: “hoy, la historia del Estado ha entrado en una nueva fase. En esta ocasión especial, unamos nuestras manos para ser testigos y promover la gran amistad entre Malasia y China”. Más concretamente, Country Garden afirmó que la "diplomacia informal" de Forest City ha facilitado la comunicación entre empresas chinas y malayas, subrayando su compromiso con la BRI. El *People's Daily* publicó que el acto de entrega fue "como un premio al proyecto BRI" (People's Daily, 2017). La envergadura de Forest City no ha pasado desapercibida y se ha convertido en una cuestión política controvertida. Mahathir Mohamad, primer ministro y en ese momento líder del bloque de la oposición, criticó abiertamente el desarrollo. Mahathir insistió en dos cuestiones interrelacionadas, la salida de capital y puestos de trabajo a las empresas chinas, y la afluencia de inmigrantes chinos. La protesta de Mahathir por los inmigrantes chinos en Forest City se convirtió en un problema política nacional. El 6 de enero de 2017, en su muy leído blog, *Chedet*, Mahathir afirmó que “no podemos permitir que miles de hectáreas sean propiedad de extranjeros, que se desarrollen y se asienten en ellas. Si lo hacemos, literalmente, se convertirían en enclaves extranjeros... Vamos a ver cómo grandes partes de Malasia sean desarrolladas por los compradores extranjeros y ocupadas por ellos” (citado en Liu & Lim, 2019). Al igual que la Organización Nacional de los Malayos Unidos (UMNO), su estrategia electoral depende en gran medida de asegurar los votos de la población étnica malaya, sobre todo de las zonas rurales. Los ataques de Mahathir a Forest City y a sus inversores chinos, y al sultán de Johor, por extensión, fueron una herramienta

para de los votantes, ya que la etnia malaya rural, principalmente conservadora, sigue desconfiando de los chinos malayos y de sus vínculos, reales o imaginarios, con una China en ascenso. Haciendo campaña contra la “sinización” de Johor, Mahathir y el UMNO esperaban obtener un rédito electoral. De hecho, apenas unos días después de la publicación del blog, el sultán de Johor, en una entrevista, respondió: “Mahathir ha ido demasiado lejos con su tergiversación de la cuestión, creando miedo, utilizando la raza, sólo para cumplir con sus objetivos políticos” (citado en Liu & Lim, 2019). Por lo tanto, el fracaso de Forest City se puede atribuir a la politización del proyecto y a la falta de comprensión del capital chino de la política local malaya. En particular, de la problemática étnica (Liu & Ng, 2022). Sin embargo, Forest City también se vio sorprendida por la imposición de controles de capital por parte del gobierno chino en marzo de 2017, un hecho que indica que los ejecutivos chinos de la empresa pueden no no hayan entendido la política china mejor que la malaya (Liu & Ng, 2022).

Liu & Lim (2019) desarrollan un modelo de tres variables para explicar el relativo éxito o fracaso de los proyectos chinos en Malasia. En primer lugar, se preguntan si los proyectos respetan los lineamientos de la Nueva Política Económica, es decir, si se distribuyen en favor de la mayoría étnica malaya o lo hacen en favor de la minoría china. En segundo lugar, se preguntan por los niveles de competencia federal. En tercer lugar, y lo más importante para el presente trabajo, se preguntan si los proyectos favorecen intereses geopolíticos de China. El fracaso de Forest City se explica porque no satisface positivamente ninguna de las tres condiciones. En cambio, el ECLR, conectando el puerto de Kuantan, en la costa este de Malasia con el bullicioso puerto de Klang, en la costa occidental, podría resolver el eterno "dilema de Malaca" de China. Las nuevas rutas abiertas por la ECRL también ofrecerán a Malasia una oportunidad para evitar a Singapur. El trasfondo geopolítico de Bandar Malasia es igualmente destacado. El CREC parece haber promovido su interés, así como el del estado chino, al asegurarse una participación en uno de los mayores proyectos de infraestructura de Malasia en los últimos años. Además, Bandar Malaysia se consideraba un proyecto del BRI muy valioso por su posición como terminal del proyecto de tren de alta velocidad Kuala Lumpur-Singapur y un nodo clave de la red de tránsito ferroviario Pan-ASEAN, ambos proyectos de infraestructura de referencia en el Sudeste Asiático. Sin embargo, los informes posteriores muestran que las condiciones exigidas por los chinos, como la petición de un margen de maniobra en la licitación del proyecto HSR, no eran aceptables para la burocracia malaya (Liu & Lim, 2019). Además, el momento en que se abortó el proyecto, apenas unos

días antes de la cumbre inaugural de la BRI en Pekín en mayo de 2017, sugiere que los dirigentes malayos no procuraron hacer un buen oficio diplomático. En la actualidad, el proyecto parece haberse abandonado definitivamente, por lo que Malasia ha satisfecho parcialmente los planes geopolíticos de China.

Los desacuerdos y conflictos en los distintos proyectos de cooperación económica entre China y Malasia en el marco de la BRI se explican por la política doméstica malaya y no por las presiones diplomáticas de los Estados Unidos. Mahathir rechazó las presiones de Washington para detener la cooperación en materia de 5G, subrayando la superioridad tecnológica de Huawei. Este episodio no fue una demostración de aceptación del poder chino sino una rechazo de la presión norteamericana (Gerstl, 2020). Asimismo, aunque Mahathir reconoció la posibilidad de que Huawei pudiera espiar, restó importancia a la cantidad de la información que la empresa podría reunir en Malasia (Toh, 2019). Asimismo, Huawei es un ejemplo de una empresa que entendió la política doméstica malaya, especialmente la cuestión étnica (Liu & Lim, 2019). La empresa china fue especialmente hábil a la hora de llevar a cabo programas técnicos y sociales que se perciben ampliamente como beneficiosas para los miembros de las etnias indígenas de Malasia (Li & Cheong, 2017). Por ejemplo, las actividades de ayuda a las inundaciones en las circunscripciones de mayoría étnica malaya.

2.3 Diplomacia: Aquiescencia del Poder Chino

Malasia es uno de los miembros fundadores de la ASEAN, con lazos con los Estados Unidos, Japón y China, pero también con otros actos regionales y externos. A pesar de su tradicional orientación anticomunista, Malasia fue la pionera en el Sudeste Asiático en establecer relaciones diplomáticas con la RPC en 1974. En 2013, Malasia y China elevaron sus relaciones a una asociación estratégica integral y los primeros ministros malayos participaron de los Foros del BRI. Se ha usado el concepto de aquiescencia para caracterizar las reacciones malayas ante la creciente asertividad china en el Mar del Sur de China. Algunos consideran esta creciente asertividad como una traición a la buena voluntad de Malasia, dados los esfuerzos de décadas de Malasia en comprometerse activamente con China con mucha antelación y mucho más que otros países de la región (Bing & Ching, 2019). Sin embargo, según Lo (2019), el estrecho compromiso político-diplomático de Malasia con China fue crucial para el éxito de las renegociaciones de los disputados proyectos BRI. En abril de 2019, Malasia obtuvo la aprobación de Beijing para mejorar las

condiciones del ECRL. Los costes se redujeron en un tercio (5.000 millones de dólares) y la longitud en cuarenta kilómetros. Asimismo, el papel de la empresa *Malaysia Rail Link* se reforzó, ya que el proyecto se realiza ahora como una empresa conjunta con China Communications Construction Company Ltd (Oficina del Primer Ministro, 2019). Según McGregor (2018), para mantener una buena imagen internacional, Beijing no podía ignorar los comentarios críticos de Mahathir.

Malasia ha guardado un relativo silencio sobre el fallo de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) de 2016 en el caso de Filipinas contra China y China. A diferencia de Filipinas, Malasia se negó a invocar el arbitraje internacional para promover su posición legal en el Mar del Sur de China, lo que, a ojos de China, es un enfoque de confrontación. Malasia no fue parte formal en las audiencias del Tribunal Arbitral iniciadas por Manila en enero de 2013, pero envió una delegación a las audiencias de La Haya. Presentó una declaración en junio de 2016, solicitando al tribunal que "muestre la debida consideración" a sus derechos (Corte Permanente de Arbitraje, 2016). Asimismo, debido a la limitada utilidad de la ASEAN, en un giro político potencialmente importante, Malasia acordó con China en septiembre de 2019 un mecanismo de consulta bilateral conjunta sobre el Mar del Sur de China, dirigido por los ministros de Asuntos Exteriores, renunciando así a la preferencia por el multilateralismo con ASEAN en el centro (Lo, 2019). Sin embargo, en los últimos años ha habido un creciente comportamiento de *hedging legal* (Meng et. al, 2021). En diciembre de 2019, Malasia hizo una segunda presentación, la anterior había sido en 2009 junto a Vietnam, ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU delineando un área más allá de su zona económica exclusiva de 200 millas náuticas. Aunque China protestó, tanto bilateralmente como en las Naciones Unidas, se trató de una queja que aseveraba la presentación de Malasia "infringía gravemente la soberanía, los derechos soberanos y la jurisdicción de China en el Mar del Sur de China (Naciones Unidas, 2020). Según Permal (2020), la presentación representaba "una faceta más proactiva de la política marítima de Malasia destinada a proteger sus derechos soberanos", además de pedir continuamente "la plena aplicación de la Declaración de 2002 sobre la Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China y la conclusión de un Código de Conducta en el Mar del Sur de China" para gestionar las disputas. Asimismo, en una nota verbal a las Naciones Unidas del 29 de julio de 2020, Malasia utilizó un lenguaje contundente para rebatir la nota anterior de China objetando el establecimiento por parte de Malasia de sus límites exteriores más allá de las 200 náuticas, rechazando la "línea de nueve punto" de China y describiéndola como "sin base

en el derecho internacional" (Naciones Unidas, 2020). Esta contundente *Note Verbale* del 2020 fue seguida por pasos visiblemente más fuertes de Malasia en 2021. Por ejemplo, enviando protestas diplomáticas y convocando al embajador chino. Sin embargo, a pesar de esta posición más fuerte, Malasia ha optado por compensar este desafío limitado e indirecto con una deferencia y cooperación más abierta y directa en otros ámbitos. Ha aceptado reactivar los dos proyectos de oleoductos respaldados por Beijing, previamente suspendidos por Malasia en 2018 durante el segundo mandato de Mahathir, así como acordar la creación del Comité de Alto Nivel para la Cooperación Post Pandémica entre Malasia y China. La primera reunión se celebró durante la visita de Saifuddin a China el 4 de diciembre de 2021 (Meng et al, 2021).

En ningún otro ámbito demuestra Malasia tanta deferencia hacia China como en lo que respecta al trato de China a su población uigur. El Marco de Política Exterior sostiene que "las minorías musulmanas de muchos países siguen sufriendo maltrato y marginación", y que la protección de los musulmanes y el avance de las cuestiones islámicas es una prioridad de la política exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022). Malasia se pronunció contra la limpieza étnica de Myanmar de los rohingya y se esforzó por aliviar su sufrimiento, incluso concediendo el estatuto de refugiado a más de 170.000 desplazados (Abuza, 2020). Asimismo, Mahathir criticó la política de Cachemira de India bajo el mandato de Modi, el programa centrado en el hinduismo del Partido Bharatiya Janata y la reciente ley de nacionalidad (India Today, 2019). De hecho, por la postura de Kuala Lumpur, India detuvo las importaciones de aceite de palma de Malasia, que en 2019 tenían un valor de 1.650 millones de dólares (Duz, 2020). Sin embargo, en marcado contraste con la defensa de estas poblaciones musulmanas, Malasia no ha dicho casi nada sobre el trato de China a su población musulmana túrquica, principalmente de etnia uigur y kazaka, y nunca ha identificado formalmente la persecución. En efecto, los desafíos de Malasia a China en esta cuestión son limitados. En 2018, Malasia resistió la presión china y permitió que once uigures que habían huido a Malasia tras escapar de una prisión tailandesa salieran hacia Turquía (Al Jazeera, 2018). Si bien no es probable que Malasia se convierta en un refugio para una diáspora uigur vociferante antichina, similar a Dharamsala para los tibetanos en el norte de la India, Kuala Lumpur permitirá que los refugiados uigures utilicen Malasia como trampolín para el reasentamiento en un tercer país, especialmente en Turquía (Abuza, 2020). De hecho, Mahathir, tras el creciente descontento interno con la postura de su gobierno, se comprometió a no devolver nunca a un uigur a China (Reuters, 2018). Asimismo, Malasia prioriza la

educación en sus universidades de uigures y hui y el gobierno autorizó en 2019 a una universidad a investigar las denuncias sobre el maltrato de los uigures por parte de China (Azmi, 2019).

3. Indonesia: el *Hedger* Pesado

Con 273.5 millones de habitantes, Indonesia es el país más poblado de ASEAN y ocupa un rol preponderante en esta organización. El caso indonesio es de particular interés para el análisis del *hedging* porque, junto a Vietnam y Filipinas, es uno de los países contestatarios de la asertividad china en el Mar del Sur de China, recurriendo periódicamente al uso de la fuerza para proteger su soberanía marítima. Asimismo, la doctrina de política exterior "libre y activa" (*bebas aktif*) de Indonesia le ha llevado durante mucho tiempo a mantener una postura de neutralidad y no alineamiento en sus relaciones con las potencias regionales y globales (The Diplomat, 2022). A diferencia de Malasia y Singapur, Indonesia destaca por su activismo diplomático y su búsqueda de complementariedad con las iniciativas regionales de las potencias. Su activismo diplomático está representado por el *Global Maritime Fulcrum* (GMF) del presidente Joko "Jokowi" Widodo, estrategia que se presenta como una respuesta tanto a la BRI como a la FOIP (Pratiwi, 2021).

El análisis del caso indonesio se dividirá en tres secciones. En primer lugar, se analizará la estrategia de seguridad del país, en la cual destaca la faceta contestataria de la asertividad china mientras que los lazos con los Estados Unidos se mantienen superficiales. En segundo lugar, se describirán las relaciones económicas de Indonesia con China. En esta sección, se hará hincapié en el bajo nivel de optimismo que ha generado la estrategia BRI. En tercer lugar, se examinará la diplomacia del país, caracterizada por su activismo y pretensiones de centralidad.

3.1 Seguridad: Nacionalismo y Uso de la Fuerza

Indonesia no tiene reclamos territoriales en el Mar del Sur de China, es decir, sus reclamos se limitan a la protección de su zona económica exclusiva (ZEE) de 200 millas náuticas. Sin embargo, la utilización de la fuerza se asemeja más a la conducta de estados como Vietnam y Filipinas y se aleja de la aquiescencia de Malasia, todos estados con disputas territoriales con China. Indonesia considera que la extensa "línea de los nueve puntos" de China es una

invasión de la ZEE de sus ricas islas Natuna. En julio de 2017, el gobierno de Jokowi rebautizó la zona que cae bajo la ZEE reclamada por Indonesia como "Mar Natuna Norte" (Connelly, 2017). La decisión siguió los pasos de Vietnam y Filipinas, que renombraron las aguas en disputa como "Mar del Este" y "Mar de Filipinas Occidental", respectivamente. Con Jokowi, Indonesia ha adoptado una postura más dura para defender los intereses marítimos y económicos del país, como lo demuestra la política de "hundir el barco" de su administración. Además, las fuerzas armadas indonesias realizaron ejercicios militares masivos frente a las islas Natuna en octubre de 2016 y mayo de 2017. Jokowi los observó personalmente para mostrar abiertamente su voluntad de defender la soberanía ante su electorado interno y, en cierta medida, ante el público externo. Después de que el gobierno indonesio presentara una "enérgica protesta" por un buque guardacostas chino que escoltaba a barcos pesqueros chinos en torno a Natuna a mediados de diciembre de 2019, el ejército indonesio desplegó aviones de combate y buques de guerra para patrullar las islas cercanas a la zona en disputa, donde Jokowi hizo acto de presencia. Asimismo, al igual que Malasia, Filipinas y Vietnam, Indonesia ha procurado internacionalizar el conflicto. Por ejemplo, la asociación entre Indonesia y Japón se ha profundizado, centrándose en el desarrollo de infraestructuras, la seguridad marítima y la consulta política. En enero de 2020, dos días después de que Jokowi visitara las Islas Natuna, le dijo al ministro de Asuntos Exteriores Motegi Toshimitsu: "quiero invitar a Japón a invertir en Natuna" (Reuters, 2020). Durante la visita de Motegi, la ministra de Relaciones Exteriores indonesia, Retno Marsudi, dijo a los medios de comunicación que, además de reforzar la cooperación en materia de inversiones en la pesca, la energía y el turismo en las islas, los dos gobiernos también "acordaron reforzar la coordinación de los guardacostas".

Sin embargo, este giro abiertamente nacionalista del gobierno de Jokowi no debe entenderse como producto de un giro iliberal que concentra el proceso de toma de decisiones de la política exterior en las manos del presidente indonesio (McRae, 2019). En realidad, el gobierno indonesio procuró balancear estos actos de fuerza profundizando la cooperación con China en otras áreas. Durante el 2016, el ministro coordinador de Asuntos marítimos y de Inversión, Luhut Pandjaitan enfatizó repetidamente que China seguía siendo un amigo, pero que Indonesia no cedería su soberanía, en una formulación también empleada por el portavoz presidencial (Antara, 2016). Ryamizard Ryacudu, ministro de Defensa indonesio, dijo en 2016 que "Indonesia está dispuesta a colaborar con China para mantener la paz regional"

(Amiriyanti, 2017). Asimismo, después de mostrar su determinación de salvaguardar la soberanía, Jokowi no tardó en adoptar la medida contraria de reforzar las relaciones entre Indonesia y China. El 21 de agosto 22 de agosto de 2017, menos de tres meses después del ejercicio militar masivo, los dos países celebraron su sexto diálogo a nivel de viceprimer ministro y el tercer diálogo económico de alto nivel en Beijing. Esta fue la primera vez que las dos reuniones se celebraron de forma consecutiva. Indonesia es el único país del Sudeste Asiático que cuenta con un mecanismo anual institucionalizado de alto nivel para discutir cuestiones de seguridad, políticas y económicas con China, lo que subraya el enfoque pragmático de Jokowi hacia la China emergente (Kuik, 2017). En agosto de 2018, Indonesia y China también discutieron el fortalecimiento de la cooperación de la industria de defensa en la reunión anual de la 7ª Reunión de Cooperación de la Industria de Defensa RI-China (Balontia et al., 2019). Dos meses después, estos países volvieron a discutir la cooperación en materia de seguridad. En esta sesión, el vicepresidente de las Fuerzas Armadas Centrales de China y el ministro de Defensa de Indonesia mantuvieron una reunión para reforzar la cooperación militar entre ambos países. Indonesia y China esperan que esta reunión refuerce aún más la cooperación en materia de seguridad marítima, ejercicios militares conjuntos, entrenamiento personal y coordinación multilateral (Kuik, 2021). En efecto, las decisiones del gobierno indonesio sugieren un reconocimiento del creciente poder chino que exige que se acepten los riesgos de la confrontación abierta y que se busque la maximización de beneficios en espacios donde los intereses convergen.

El giro nacionalista debe ser asociado a la política doméstica de una democracia con cierto nivel de competencia electoral. El motor ha sido la crítica interna al gobierno de Yudhoyono (2004-2014), considerado demasiado complaciente con los intereses de otros países. El influyente asesor de política exterior de Jokowi, Rizal Sukma, dijo en un discurso en Singapur en 2015: "Indonesia bajo el mandato del Presidente Jokowi ya no es una Indonesia tímida para decir lo que piensa y defiende sus propios intereses con vigor" (Sukma, 2015). En ese sentido, los actos de presencia de Jokowi, en particular la convocación de una reunión limitada del gabinete cerca de las Natunas a bordo del buque que había apresado al pesquero chino tras el tercer incidente en 2016, están destinados al público indonesio más que al gobierno chino. En realidad, la política de defensa de Indonesia marca una marcada continuidad a pesar de la democratización del país (McRae, 2019). En septiembre de 1996, Indonesia llevó a cabo lo que se informó como sus mayores ejercicios militares en las Natunas, en los que participaron 19.500 soldados, 40 aviones de combate y 50 buques de

guerra (Agencia de Noticias Kyodo, 1996). Durante la era democrática, tanto el gobierno de Yudhoyono como el de Jokowi han continuado este patrón. Como parte de su reconfiguración del ejército, el gobierno de Yudhoyono también formuló planes, al menos desde 2008, para aumentar sustancialmente los despliegues en las Natunas y otras zonas fronterizas (Laksana, 2019). Consistente con el giro nacionalista, el número de ejercicios y despliegues militares ha aumentado durante el gobierno de Jokowi. Sin embargo, considerando la historia de los reclamos de soberanía de Indonesia, el uso de la fuerza durante el gobierno de Jokowi parece más bien un cambio de grado que de estrategia (McRae, 2019). Más aún, el gobierno de Jokowi ha establecido una política que pretende combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU por sus siglas en inglés) en aguas indonesias mediante la incautación y voladura de barcos ilegales de bandera extranjera. Sin embargo, desde su aplicación en octubre de 2014, Indonesia ha hundido muchas más embarcaciones de otros Estados de la ASEAN que de China (Kuik, 2021).

Por último, Indonesia ha aumentado sus niveles de cooperación con los Estados Unidos. En agosto de 2021, la ministra de Asuntos Exteriores de Indonesia, Retno Marsudi, se reunió con el secretario de Estado de EE.UU., Antony Blinken, durante la cual Retno declaró que "una nueva era" de relaciones entre Indonesia y EE.UU. sería fundamental para el establecimiento de una región Indo-Pacífica segura y próspera (BenarNews, 2021). Asimismo, las maniobras bilaterales convencionales, como Garuda Shield, han reunido a las unidades militares estadounidenses tradicionales y a la recientemente creada Brigada de Asistencia a las Fuerzas de Seguridad de Estados Unidos para ayudar a entrenar, asesorar y asistir a las fuerzas militares indonesias, y el último y más grande ejercicio Garuda Shield concluyó en septiembre del 2021. Además, la colocación de la primera piedra de la base naval de Batam, parcialmente financiada por Estados Unidos, en las islas Riau de Indonesia, diseñada para entrenar al personal de la Guardia Costera, se produjo en junio, y Estados Unidos proporcionó asistencia previa en la construcción de un centro de entrenamiento marítimo más pequeño en la base naval de Ambon, en Maluku, que se inauguró en 2018 (The Diplomat, 2022). Sin embargo, esta cooperación no responde necesariamente a un interés por antagonizar con China. Según Connelly (2016), el gobierno de Jokowi tiene un enfoque de "conducirse de manera independiente para salvaguardar la soberanía y los derechos marítimos de Indonesia sin perjudicar las oportunidades de inversión de China. Connelly (2016) añade que, si bien el gobierno de Jokowi pretende mantener ese enfoque "parece poco probable que resulte un elemento disuasorio fiable a largo a largo plazo", teniendo en cuenta

la fuerza asimétrica entre la Armada del ELP y la guardia costera china en comparación con las flotas mucho más pequeñas de Indonesia. Por lo tanto, cabe preguntarse si Indonesia continuará profundizando la cooperación militar con los Estados Unidos, particularmente la interoperabilidad entre las armadas de los dos países, y, más aún, si reforzará sus propias capacidades militares. Por lo tanto, es difícil hacer conclusiones en torno al elemento de balanceo indirecto presentado en el marco teórico. Probablemente, dentro de unos años será pertinente recuperar este último punto. En cualquier caso, la política de seguridad de Indonesia en las Natunas parecen haber satisfecho los intereses del país (McRae, 2019).

3.2 Economía: Entusiasmo Limitado en la Cooperación con China

La iniciativa de la Ruta de la Seda Marítima fue propuesta por primera vez por el líder chino Xi Jinping durante un discurso ante el Parlamento de Indonesia en octubre de 2013. En ese discurso afirmó que Indonesia tiene un rol importante que cumplir para el éxito de la iniciativa (Zhao, 2015). Hasta ahora no hay ningún proyecto oficial de BRI acordado por Indonesia. Sin embargo, hay una serie de proyectos China-Indonesia ya finalizados o en curso, que podrían allanar el camino para futuras inversiones de la BRI. En la actualidad, aparte del ferrocarril de alta velocidad Yakarta-Bandung, la mayoría de los proyectos se concentran en la explotación de recursos que necesita China y en la satisfacción de las necesidades de desarrollo de Indonesia, como la generación de energía, las fundiciones de minerales y los parques industriales. Desde el punto de vista de Beijing, estos proyectos se perciben como parte de la BRI. Dado que estos proyectos denominados BRI no se han completado, es imposible evaluar su impacto en la industrialización de Indonesia en este momento (Negara & Suryadinata, 2019). Además, Luhut Pandjaitan, el ministro coordinador de Asuntos Marítimos y de Inversión, destacó que el proyecto cooperación, incluso en el marco de los préstamos, se llevará a cabo de empresa a empresa. Los proyectos BRI emprendidos no son de gobierno a gobierno. Por lo tanto, no hay ningún préstamo al gobierno indonesio. Así, la cooperación BRI no aumentará la deuda del gobierno indonesio con China.

En relación con el proyecto BRI, Indonesia ha firmado 23 proyectos de colaboración en la conferencia BRI celebrada en Beijing el 26 de abril de 2019, que se construirán en Sumatra del Norte, Kalimantan del Norte, Sulawesi del Norte, Maluku y Bali. Estos proyectos están incluidos en el comité de prioridad para la aceleración de la entrega de infraestructuras

prioritarias (KPPIP). Mediante la adopción del mecanismo KPPIP se selecciona la lista de proyectos considerados estratégicos y de gran urgencia, y se dan facilidades para la conveniencia del desarrollo del proyecto. El KPPIP cuenta con 37 proyectos prioritarios, entre los que se incluyen 6 proyectos de carreteras y puentes, 4 de puertos, 7 de petróleo y gas, 5 de agua y saneamiento, 4 de ferrocarriles, 7 de electricidad, 3 de transporte público y uno de tecnologías de la información. Entre otros, destacan el desarrollo de polígonos industriales e infraestructuras de apoyo en Taman Kuning y Kalimantan del Norte, el proyecto de central eléctrica refinada en Sulawesi del Norte y el Parque Tecnológico de la Isla de la Tortuga Bali. Los proyectos BRI ofrecidos están en consonancia con la estrategia de desarrollo nacional, que es impulsada por el sector privado y no aumenta la deuda del gobierno (Murstiana & Yi, 2021). Además de la cooperación con China, Indonesia también coopera con cualquier país que esté interesado en invertir en Indonesia. En algunos proyectos de Morowali, en Sulawesi Central, participan también inversores japoneses y franceses (Negara & Suryadinata, 2021). En algunos proyectos de la BRI también participan inversores indonesios en colaboración con inversores chinos, como la construcción de la fundición de Morowali, en una superficie de 219,28 hectáreas.

Como ya se ha dicho, todavía no hay ningún proyecto oficial de BRI en Indonesia. Si nos fijamos en los proyectos iniciados después de que Xi asumiera la presidencia china, solo hay un proyecto importante: el proyecto de tren de alta velocidad (HSR) Yakarta-Bandung, cuyo acuerdo se firmó en octubre de 2015. El coste del proyecto se estima en unos 6.000 millones de dólares y se financia con préstamos del Banco de Desarrollo de China, con un interés fijo del 2,8%. Podría decirse que se trata del proyecto más importante en el contexto de las relaciones entre China e Indonesia (Salim & Negara, 2016), que probablemente determinará el futuro de los proyectos BRI en Indonesia. El proyecto HSR Yakarta-Bandung fue propuesto inicialmente por Japón durante la presidencia de SBY (Negara y Suryadinata, 2018; Yoshimatsu, 2018). Durante la última etapa de la licitación del proyecto, Jokowi alteró las condiciones sobre el capital y la garantía del gobierno y Japón no pudo cumplir estos nuevos requisitos. En cambio, China aceptó rápidamente las condiciones de Jokowi y, por tanto, ganó el proyecto. Este proyecto de ferrocarril de alta velocidad muestra una nueva e interesante dinámica en un sector de "alta tecnología" relativamente nuevo, en el que China llega a desafiar el dominio de Japón (Yoshimatsu, 2018). El proyecto se ha demorado en sucesivas ocasiones, lo que supone un mal precedente para las iniciativas intergubernamentales. En cambio, los proyectos entre empresas han sido más exitosos. En

2014, Shanghai Decent Group y Bintangdelapan Group, propietario de SMI, establecieron un proyecto industrial, llamado PT Indonesia Morowali Industrial Park (IMIP). El Grupo Decent controla el 49,7% de las acciones de IMIP. A mediados de 2017, Tsingshan Group y Delong Group firmaron un MoU con IMIP para desarrollar una fábrica de acero al carbono de 980 millones de dólares, con capacidad de 3,5 millones de toneladas al año. Este proyecto dirigido por el sector privado ha sido percibido por los responsables políticos indonesios como un modelo ideal para la inversión de la BRI en Indonesia. El proyecto se desarrolla sobre la base de un modelo de empresa a empresa con una mínima implicación gubernamental en la financiación (Negara & Suryadinata, 2019).

El rechazo de Indonesia a las iniciativas gobierno a gobierno sugiere que existe cierta desconfianza de las prácticas e intenciones de China con la estrategia BRI. En abril de 2019, Luhut Pandjaitan, declaró a los medios de comunicación locales que los proyectos del GMF-BRI no añadirían carga a la deuda de Indonesia porque se ejecutarán bajo el esquema "de empresa a empresa" sin la financiación y garantía del gobierno indonesia, añadiendo que la deuda de Indonesia con China es mucho menor que la deuda del país con Japón (Kuik, 2021). Estas y otras declaraciones que ponen el énfasis sobre la deuda pública insinúan cierto temor en la élite indonesia sobre la "trampa de la deuda china" y la posibilidad de que el gigante asiático aproveche las vulnerabilidades económicas de los países para reducir su soberanía. Esta aproximación establece un marcado contraste con los casos aquí tratados, particularmente con Singapur. No obstante, el crecimiento económico de China es percibido como una oportunidad. Como observó Dino Patti Djalal, fundador del FPCI y del China Policy Group y ex embajador de Indonesia en Estados Unidos, entre las muchas asociaciones de Yakarta, "la asociación de Indonesia con China es quizá la más sustancial". Añadió que, aunque algunos indonesios "desconfían del riesgo de acercarse demasiado a China desde el punto de vista político y estratégico", su clase política cree que "China representa "el futuro" en el sentido de que la suerte económica de Indonesia estará inevitablemente y cada vez más ligada a China". Esta ambivalencia conduce, pues, a una "paradójica tendencia a la cercanía, pero también a mantener cierta distancia" (The Jakarta Post, 2020). Por lo tanto, dado el rechazo a la cooperación económica intergubernamental, el elemento del plegamiento limitado parece especialmente tenue en el caso indonesio. No obstante, como la percepción de la elite indonesia es que China está llamada a impulsar el desarrollo económico del país, es necesario preguntarse cuánto puede perdurar esta aceptación limitada de la estrategia BRI.

3.3 Diplomacia: Activismo y Complementariedad con las Iniciativas Regionales de las Potencias

Indonesia creó el *Global Maritime Fulcrum* para responder a la BRI y al FOIP. Sin embargo, este comportamiento no debe entenderse como un rechazo a estas iniciativas, sino que expresa el intento de posicionarse como una potencia media que lidere de facto en ASEAN (Pratiwi, 2021). En ese sentido, la creación de iniciativas domésticas extensibles a ASEAN permiten decir que Indonesia busca constituirse como potencia media tanto en el sentido conductual como funcional (Pratiwi, 2021). Dada su posición estratégica y sus capacidades, Indonesia tiene el potencial de constituirse como *primus inter pares* en el Sudeste Asiático. Esto significa que, formalmente, Indonesia es igual a otros Estados del Sudeste Asiático, pero con una posición importante por su implicación histórica en la región. Se le considera un líder natural de la ASEAN en la dinámica y el proceso de construcción institucional (Karim, 2018). El GMF está orientado principalmente hacia el interior, pero sigue habiendo aspectos orientados hacia el exterior, especialmente en respuesta a la dinámica regional. En la actualidad, cabe preguntarse si esta dinámica de contribución propia continuará para otras iniciativas regionales de las grandes potencias como el *Indo-Pacific Economic Framework* de los Estados Unidos y la *Global Security Initiative* (GSI) de China, a las cuales Indonesia ya les ha dado el visto bueno. A partir del marco teórico, la aceptación de estas múltiples iniciativas de las potencias, contradictorias entre sí, permiten decir que Indonesia no busca negar la dominación de determinados aspectos de la diplomacia normativa de las potencias.

El deseo de China de crear conexiones marítimas desde su zona costera con países desde Asia hasta África e incluso llegando hasta Europa ha determinado que la posición estratégica de Indonesia sea un punto crucial. Varias vías de comunicación marítimas estratégicas bajo jurisdicción indonesia podrían apoyar las conexiones marítimas globales de China (Sriyanto, 2018). Xi Jinping y Joko Widodo incluso reconocieron que la BRI de China y el GFM de Indonesia eran muy complementarios porque ambos se centran en la conectividad, especialmente la marítima (Lalisang & Candra, 2020).

El GMF también puede complementar al FOIP y a otros marcos normativos de los Estados Unidos. La necesidad de un Indo-Pacífico abierto no es nueva en Indonesia y no es atribuible únicamente a la iniciativa estadounidense. En realidad, puede rastrearse al gobierno de

Yudhoyono y su ministro de Asuntos Exteriores, Marty Natalegawa, que empezó a prestar más atención al Indo-Pacífico. Además, el presidente declaró que existe un "déficit de confianza" en el Indo-Pacífico que pone en peligro la paz y la estabilidad de la región (Pratiwi, 2021). Asimismo, Indonesia ha tratado de promover relaciones basadas en el bien común, concretamente el "Tratado de Amistad y Cooperación Indo-Pacífico" de 2013 (Weatherbee, 2019). "Con respecto a la futura arquitectura regional, Indonesia quiere que se establezca un ecosistema de paz, estabilidad y prosperidad no solo en la ASEAN, sino también en el Indo-Pacífico. Por lo tanto, junto con la ASEAN, Indonesia contribuirá a impulsar una fuerte cooperación positiva en el Indo-Pacífico. En lugar de una cooperación basada en la sospecha o, peor aún, en la percepción de amenaza" (Marsudi, 2018). Indonesia trabajará junto con otros países de la región para desarrollar el llamado paraguas de cooperación Indo-Pacífico que es libre, abierto, inclusivo, basado en el estado de derecho y, lo que es más importante, basado en la centralidad de la ASEAN (Pratiwi, 2021). Durante 2018 y 2019, Indonesia promovió activamente y presionó su concepto Indo-Pacífico tanto con los países de la ASEAN como con los de la EAS. El concepto fue presentado por Joko Widodo en la 32ª Cumbre de la ASEAN el 28 de abril 2018, que posteriormente fue reiterado en el diálogo global del Center for Strategic and International Studies (CSIS) por Retno Marsudi el 16 de mayo de 2018. Además, el concepto también se presentó formalmente en la 8ª Reunión Ministerial de la EAS el 9 de agosto de 2018. En esta ocasión, Marsudi declaró cómo Indonesia da la bienvenida a un intercambio de opiniones sobre el Indo-Pacífico a través de discusiones. Además, aseguró a los ministros que el concepto no pretendía crear ningún mecanismo nuevo o reemplazar los existentes, sino más bien para mejorar el mecanismo existente, siguiendo la dinámica de la región (Weatherbee, 2019).

A partir del marco teórico, la aceptación de estas múltiples iniciativas de las potencias, contradictorias entre sí, permiten decir que Indonesia no busca negar la dominación de determinado discurso diplomático de las potencias. Sin embargo, la aceptación del concepto de un Indo-Pacífico libre y abierto puede pensarse como evidencia de Indonesia favorece el rol estadounidense de polo normativo. Sin embargo, el aumento de los desafíos diplomáticos a China en el Mar del Sur de China es una señal de creciente disposición a desafiar a China. La respuesta al fallo del Tribunal Arbitral de julio de 2016 a favor de Filipinas representó un suceso de aquiescencia hacia China. El gobierno de Jokowi se abstuvo de presionar abiertamente a China tras el laudo arbitral y no dio cabida a la insistencia de Hanoi en incluir un texto más contundente contra Beijing en el comunicado conjunto de las reuniones de la

ASEAN de 2017. Según Laksama (2016), la declaración de Yakarta del 12 de julio de 2016, de 5 frases, fue "sosa y deslucida", y que atribuyó la respuesta "poco abrumadora" y "tibia" a la "primacía de la política interna", incluido el desinterés de Jokowi por la política exterior, el deterioro de la política burocrática y la creciente influencia de una "oligarquía de la política exterior". Sin embargo, el 26 de mayo de 2020 se produjo un acontecimiento de particular interés. En una nota dirigida al Secretario General de la ONU, el gobierno expuso su posición sobre el Mar del Sur de China, oponiéndose a una serie de notas circulares presentadas por China en relación con la solicitud de Malasia, que formuló una presentación parcial sobre sus aguas territoriales a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLCS) el 12 de diciembre de 2019 para definir los límites de su extensión continental (Rappler, 2020). La nota diplomática indonesia puede verse, por tanto, como un paso que aprovecha el movimiento de Malasia a finales de 2019, y que también representa el uso del derecho internacional por parte de un Estado más débil como medio para desafiar la voluntad de China en el Mar del Sur de China, aunque Indonesia ha ido más allá al plantear y prestar apoyo explícitamente al fallo de La Haya de 2016 que rechaza el reclamo de la "línea de los nueve puntos" de Beijing (Kuik, 2021).

Por último, es necesario mencionar que Indonesia, el país musulmán más poblado del mundo, mantiene una política de perfil bajo en relación a la situación de los uigures de Sinkiang (Kuik, 2017). Las declaraciones acerca de los uigures evidencian una aquiescencia aún más significativa que la de Malasia. Para las elecciones del 2019, Jokowi nombró un clérigo musulmán de línea dura como su compañero de fórmula. Ma'ruf Amin ha hecho hincapié en su devoción religiosa y criticó fuertemente el trato de Myanmar a la minoría musulmana rohingya pero no hizo la misma defensa de los uigures. Sin duda, en la democracia indonesia la condena a China por su trato de la minoría uigur generaría un importante rédito electoral. Cuando se le preguntó en repetidas ocasiones sobre estos campos y sobre el hecho de que la mayoría de los detenidos son objeto de ataques por su religión, Widodo se limitó a decir: "No tengo una posición acerca de eso. No conozco los hechos allí, así que no quiero comentar nada" (Financial Times, 2019). Sin embargo, en diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia convocó al embajador de China para "transmitir la preocupación de los musulmanes indonesios por la difícil situación de los musulmanes uigures en Sinkiang". Tras la citación, el gobierno dijo que no quería "intervenir en los asuntos internos de otro país" y la embajada china en Yakarta dijo que confiaba en que "tras conocer la situación real en Sinkiang, nuestros amigos indonesios entenderán mejor los

esfuerzos del gobierno chino para combatir el terrorismo y el extremismo" (Financial Times, 2019).

Balance de los Casos: Semejanzas y Diferencias

En el presente trabajo, Singapur, Malasia e Indonesia han sido presentados como *hedgers* discreto, liviano y pesado, respectivamente. Singapur representa el caso ideal del modelo teórico del presente trabajo. Su extensa y formal cooperación militar con las potencias, la intensa participación e influencia en la BRI, y su importancia diplomática hacen de la ciudad estado el *hedger* más complejo. Asimismo, el bajo perfil en sus interacciones de seguridad con los Estados Unidos y la ausencia de disputas directas con China le permiten a Singapur contar con un alto nivel de discreción. Asimismo, Singapur lidera los gastos militares en la región (Shambaugh, 2018), dotando a su política de seguridad de un importante elemento de balanceo interno. Malasia e Indonesia son casos más problemáticos. Ambos estados tienen disputas directas con China pero las relaciones militares con los Estados Unidos no son tan estrechas como en el caso singapurés. Además, su restringida participación en la BRI también es prueba de algunas limitaciones, reales o percibidas, de estos dos estados. Los vaivenes de la política malaya han generado éxitos parciales en las iniciativas intergubernamentales y algunos fracasos rotundos del capital privado chino (Liu & Lim, 2019). La relativa reticencia de Indonesia sobre la BRI no puede explicarse únicamente por su desconfianza acerca de las intenciones de China, sino que pueden deberse a la creencia en la incapacidad del estado sudasiático de mantener fuentes de financiación externas saludables. En otras palabras, la poca participación de Indonesia en iniciativas económicas intergubernamentales con China también podría explicarse por un déficit interno. En el plano diplomático, se han observado importantes continuidades y cambios. En particular, destaca la creciente contestación legal de Indonesia y Malasia de la asertividad china en el Mar del Sur de China (McRae, 2019; Abuza, 2020; Kuik, 2021). Cabe recordar que los cambios y continuidades en el comportamiento estratégico no permiten por sí solos hacer un juicio de la estrategia de *hedging* de los estados. Los cambios y las continuidades deben juzgarse por su adaptación a las presiones sistémicas y por los resultados de las políticas. En todos los casos, hay evidencia de crecientes interacciones con las grandes potencias, de intentos de contrarrestar políticas y de maximizar beneficios y reducir costos. Para Indonesia, la aserción de su soberanía en el mar de Natuna ha dado buenos resultados (Mcrae, 2019). En cambio, es un comentario común entre la élite malaya que la aquiescencia hacia China no ha dado buenos

resultados respecto a los reclamos de soberanía (Kuik, 2021). Más aún, es motivo de debate las motivaciones de los diplomáticos y autoridades malayas que llevan a plantear equivalencias entre las actividades chinas y estadounidenses en el Mar del Sur de China. A diferencia de Singapur e Indonesia, Malasia es el ejemplo más claro de negación de la dominación normativa de los Estados Unidos. En síntesis, aunque todos los casos están inmersos en lógicas de balanceo indirecto, plegamiento limitado y negación de la dominación, las características y el alcance de estas dinámicas son diferentes para cada uno.

Hasta aquí se han descrito las diferencias pero no las semejanzas. En el marco teórico se trató brevemente las semejanzas en la estrategia de *hedging* de los estados del Sudeste Asiático (ver figura 4). En particular, se mencionó los elementos de compromiso vinculante e involucramiento omnidireccional. En el desarrollo de los casos se prioriza analizar las particularidades de cada caso. Aun así, es importante desarrollar las semejanzas en las estrategia de *hedging* de los casos que, a su vez, permitirán pensar la estrategia de *hedging* de ASEAN en su conjunto. Todos estos casos han promovido la vinculación de las grandes potencias a la arquitectura institucional regional (Goh, 2007/ 2008). Por ejemplo, preocupados por la potencial dominación china en un diálogo exclusivamente asiático, Singapur, Indonesia y Japón presionaron con éxito para que se incluyera a Australia, India y Nueva Zelanda en la Cumbre del Este de Asia (EAS) en 2005, socavando el potencial de la cumbre de convertirse en la principal institución regional dirigida por China (Goh, 2007/2008). Asimismo, los estados del Sudeste asiático prefieren que el diálogo con China se produzca en foros regionales multilaterales, particularmente en la EAS y el ARF, mientras China prefiere los foros con solo miembros asiáticos, particularmente ASEAN+ 3 (Goh, 2014). De esta forma, la lógica predominante en la configuración de la institucionalidad regional ha sido la del involucramiento omni direccional, es decir, la participación de múltiples actores, regionales y extrarregionales, en las iniciativas de ASEAN, mientras que, el interés predominante ha sido la socialización de China en las normas internacionales (Goh, 2014). En la actualidad, ante el ascenso chino y la consecuente creación de canales de diálogo bilaterales, esta dinámica prevaleciente en las relaciones históricas ASEAN- China pareciera estar llegando a su ocaso.

Conclusiones

La estrategia de *hedging* es resultado de condiciones sistémicas y sub sistémicas (Korolev,

2019). Es resultado sistémico porque significa que las grandes potencias del sistema internacional no están inmersas en una lógica de competencia antagónica y porque no representan una amenaza inmediata para los estados menores del sistema (Kuik, 2008). Es resultado sub sistémico porque la estrategia de *hedging* demanda de importantes capacidades estatales, ya que contiene dentro de sí una multiplicidad de políticas que se contrarrestan entre sí y que pretenden maximizar beneficios y reducir riesgos. ¿Qué significa que hay un menor espacio para hacer *hedging*? El argumento principal del presente trabajo es que hay interacciones más robustas entre los estados menores y las grandes potencias. A partir del desarrollo de los casos, queda claro que Singapur, Malasia e Indonesia son *hedgers* complejos, es decir, estados con importantes capacidades estatales y un comportamiento estratégico relativamente estable. Sin embargo, el presente trabajo tiene numerosas limitaciones y, por lo tanto, ofrece una perspectiva parcial de los tres casos. En primer lugar, el autoritarismo estable de Singapur contrasta con las democracias imperfectas malaya e indonesia. En el marco de un escenario político electoralmente competitivo, es ingenuo pensar que la política exterior no será, en alguna medida, objeto de debate político. Por ejemplo, el electo Duterte en Filipinas anunció una “separación estratégica” de Estados Unidos, llevando la política exterior en un sentido contrario al acercamiento Estados Unidos y el desafío legal a China del presidente saliente Aquino (Korolev, 2019). En particular, las continuidades en las políticas exteriores de Malasia e Indonesia, aún ante cambios de gobierno, acrecientan la coherencia de estos estados como *hedgers*. Entonces, problematizar el régimen político en los análisis del comportamiento *hedging* puede ser un aporte significativo para la literatura. En segundo lugar, a excepción de una pequeña consideración en el apartado anterior, la importancia de ASEAN en la política exterior de estos estados es dejada mayormente de lado. Por último, el pragmatismo económico es un elemento importante en el estudio del comportamiento de *hedging* (Kuik, 2008; Mubah, 2019; Gertsl, 2020). En particular, es importante analizar la capacidad de los estados menores de no volverse muy dependientes económicamente de un estado y, en consecuencia, no enfrentar amenazas a su soberanía. Sin embargo, dado que estos estados tienen relaciones económicas, sean comerciales o de inversión, bastante diversificadas (Liu & Lim, 2019; Negara & Suryadinata, 2019; Liu et al., 2021), y dado que la conducta de maximización de beneficios económicos es entendida como una conducta neutral en el análisis de los niveles de aceptación o rechazo de una gran potencia (Kuik, 2008), el elemento del pragmatismo económico fue dejado de lado.

Si la competencia entre Estados Unidos y China se profundiza, el espacio para hacer *hedging* seguirá encogiéndose. Esta dinámica le ofrecería a la disciplina la posibilidad de apreciar los límites de la estrategia de *hedging*. En particular, será importante analizar tres dinámicas. En primer lugar, el traspaso de una dinámica de balanceo militar indirecto a un balanceo más directo supondría la identificación clara de China como amenaza tradicional, o el rechazo a cualquier presencia militar de Estados Unidos en la región. En segundo lugar, a diferencia de la Unión Soviética durante la Guerra Fría, China ofrece un cúmulo de beneficios económicos que hace del desacople una decisión estratégica muy costosa para los estados menores del sistema. En ese sentido, será importante observar los límites del plegamiento limitado. En tercer lugar, el abandono de un discurso de neutralidad, ambigüedad y equidistancia permitiría identificar con claridad el abandono de una estrategia de *hedging*. Asimismo, la negación de la dominación, o directamente la exclusión, de determinada potencia en la mayor parte de los foros internacionales, regionales, así como el rechazo a sus iniciativas geoestratégicas también marcarían indicios del fin de la estrategia de *hedging*. En efecto, el encogimiento del espacio para hacer *hedging* ejercerá una enorme presión sobre los estados menores, permitiendo hacer un mejor análisis de sus capacidades estatales, e identificando, como se propuso en el marco teórico, si corresponde categorizarlos como *hedgers* sofisticados alineados inestables. De nuevo, Filipinas es un buen ejemplo de un alineado inestable, que zigzaguea entre China y Estados Unidos (Korolev, 2019).

Por último, las elecciones estratégicas de los estados menores del sistema serán de utilidad para discutir la jerarquía temática propuesta en el marco teórico. En particular, la elección de un plegamiento a China favoreciendo réditos económicos por sobre preocupaciones de seguridad generaría un problema para este supuesto. Por el contrario, la priorización de las preocupaciones de seguridad, integridad territorial y soberanía orientaría a estos estados a un mayor acercamiento a los Estados Unidos. Es el caso de Vietnam (Gédéon, 2019). De todos modos, si se observan los acontecimientos más recientes en el Sudeste Asiático, el acercamiento filipino a China se explica por la especulación del gobierno de Duterte de una mayor deferencia de China por los reclamos soberanos de Filipinas (Korolev, 2019). Es comparable, aunque en un grado mucho menor, a la deferencia histórica, aunque recientemente cambiante, de los gobiernos malayos. Más aún, como Malasia no ha dejado de tener un comportamiento *hedging* desde el fin de la Guerra Fría y el inicio de la competencia entre China y Estados Unidos, no le cabría, como si le puede corresponder a Filipinas, el concepto de alineado inestable.

Bibliografia

Abuza (2020). Malaysia: Navigating between the United States and China, *Asia Policy*, 15(2), pp. 115-134.

Allison & Blacwill (2013). Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insights on China, the United States, and the World. *Belfer Center Studies in International Security*.

Ang, C.G. (2013) Lee Kuan Yew's Strategic Thought. *Oxon and New York: Routledge*.

Ang (2019) Southeast Asia after the Cold War: A Contemporary History. *Singapore: NUS Press*.

Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade (2016) Joint Announcement: Australia–Singapore Comprehensive Strategic Partnership. <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/Pages/joint-announcement-australia-singapore-comprehensive-strategic-partnership>

Au-Yong (2018). PAP Unveils New Party Leadership with 4G Leaders at Helm; Tharman, Teo Chee Hean Among Heavyweights Who Step Down. *Singapore: Straits Times*. <https://www.straitstimes.com/politics/pap-unveils-new-party-leadership-with-4g-leaders-at-helm-tharmanteo-chee-hean-among>.

Balakrishnan (2020) Staying Together in a Turbulent World, discurso en Singapore Management University,, <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2020/01/22012020-SGT>

Brooke-Holland (2018) Royal Navy: A Return to the Far East? *UK Defence Journal* <https://ukdefencejournal.org.uk/royal-navy-a-return-to-the-far-east/>

Chan (2019). Singapore–China Connectivity and its Role in the Belt and Road Initiative. *An International Journal*, 17 (4). Pp 34-39.

Caprotti (2014). Critical research on eco-cities? A walk through the Sino-Singapore Tianjin Eco-City, China. *Cities*, 36, 10–17.

Choi (2018). A middle power's trade policy under U.S-China FTA competition: South Korea's double hedging FTA Diplomacy. *Contemporary Politics*, pp. 233-249.

Chong (2019). Singapore and China deepen cooperation to expand Chongqing's transport connectivity. *Straits Times*. <https://ie.enterprisesg.gov.sg/Media-Centre/News/2017/2/Singapore-and-China-deepen-cooperation-to-expand-Chongqing-s-transport-connectivity>.

Cook (2017). Four Challenges, One Solution: Strategic Overview of the South China Sea and Surrounding Waters, *Event Report from the RSIS Research Seminar on Countering Anti-Access / Area Denial Challenges Strategies and Capabilities*.
https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2018/04/ER180424_Countering-Anti-Access.pdf

Departamento de Estado (2021) U.S. Security Cooperation with Singapore.
<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-singapore/>

Flynn et al. (2016). Eco-cities, governance and sustainable lifestyle: The case of the Sino-Singapore Tianjin Eco-City. *Habitat International*, 53, 78–86.,
<https://www.infrastructureasia.org/Insights/IA-Chat-5-questions-interview-with-Seth-Tan>.

Garekar, B. (2008) Invest energy to tend S-E Asian ties, US urged. *The Straits Times*.

Gédéon (2019). Vietnam un géopolitique en mutation. *Université de Provence*, 33 (33), p. 143-173. DOI: 10.4000/moussons.5052

Gerstl (2020) Malaysia's Hedging Strategy Towards China Under Mahathir Mohamad (2018–2020): Direct Engagement, Limited Balancing, and Limited Bandwagoning. *Journal of Current chinese affairs*. 49 (1), pp. 106- 131.

Goh (2005) Meeting the China challenge: The U.S. in Southeast Asian regional security Strategies. *Washington, DC: East-West Center*.

Goh (2007/2008), Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia Analyzing Regional Security Strategies, *International Security*, pp. 113-157.

Goh & Chu. (2015) *Diplomacy*. Singapore: *Institute of Policy Studies*.

Goh (2014). The Modes of China's influence. Cases from Southeast Asia. *Asian Survey*, 54 (5), pp. 825-848. DOI: [10.1525/as.2014.54.5.825](https://doi.org/10.1525/as.2014.54.5.825)

Goh (2016). Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years? *The Asian Forum*, 4(1). <http://hdl.handle.net/1885/103961>

Hudson (2022). Russian aggression must not distract from China threat, Blinken says. *Washington Post*.

<https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/05/26/russia-china-united-states-blinken/>

Huxley (200) *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore*, St. Leonards, NSW: *Allen and Unwin*.

Huxley (2017). Developing the Five Power Defence Arrangements. *IISS*. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2017/06/fpda>

Ikenberry (2016). Between Dragon and Eagle: America, China, and Middle State Strategies in East Asia. *Political Science Quarterly*, 131(1), pp. 1–35, doi:10.1002/polq.12430.

Jackson, V. (2014) 'Power, trust, and network complexity: three logics of hedging in Asian security', *International Relations of the Asia-Pacific*, 14(3), 331–356.

Jomo (2005). Malaysia's New Economic Policy and 'National Unity'

Johnson (2018) Trump Opened 'Pandora's Box' With Tariffs', *Foreign Policy*.
<https://foreignpolicy.com/2018/03/14/trump-opened-pandoras-box-with-tariffs-232-steel-article-21-wto/>

Koga. (2021) Singapore's distinctive "quasi-bases". *London: Routledge*, pp. 133-151.

Korolev (2016) 'Systemic balancing and regional hedging: China–Russia relations', *The Chinese Journal of International Politics*, 9(4), 375–397.

Korolev (2018) 'Russia in the South China Sea: Balancing and Hedging', *Foreign Policy Analysis*, 15(2), 263–282.

Korolev (2019), 'Shrinking room for hedging', *International Relations of the Asia Pacific*, 19(3), 419-452. DOI: 10.1093/irap/lcz011

Kuik (2012). The China Factor in U.S. Reengagement With Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging. *Asian Politics & Policy*, pp. 315-344.

Kuik (2016). Malaysia Between the United States and China: What do Weaker States Hedge Against? *Asian Politics & Policy*, pp 155-177.

Kuik (2020). Hedging in Post- Pandemic Asia. What, How and Why? *The Asian Forum*.
<https://theasianforum.org/hedging-in-post-pandemic-asia-what-how-and-why/>.

Lam (2021). Singapore-China relations in geopolitics, economics, domestic politics and public opinion: an awkward "special relationship"? *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10 (2), pp. 203-217. <https://doi.org/10.1080/24761028.2021.1951480>

Lendon (2019). A British Military Base on the South China Sea Is Not a Far-Fetched Idea *CNN*. , <https://edition.cnn.com/2019/01/03/asia/britain-military-bases-asia-intl/index.html>

Lee. (2012). The hedging strategy of great and middle powers in the East Asian security order *Korea and International Relations*, 28(3), 1–29.

Lee (2020), U.S. and China Swapping Insults, Blaming Each Other for COVID-19 Won't Help Solve the Problem: PM Lee. *Channel News Asia*
<https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-us-china-lee-hsien-loong-cnn-fareedzakaria->

Li (2019). The Future of the Five Power Defense Arrangements, *The Diplomat*.
<https://thediplomat.com/2019/11/the-future-of-the-five-power-defense-arrangements/>

Liu et al. (2021). Singapore Engages the Belt and Road Initiative: Perceptions, Policies and Institutions, *The Singapore Review*, 66 (1), pp. 219-241. DOI: 10.1142/S0217590820410015

Liu & Lim (2019). The Political Economy of a Rising China in Southeast Asia: Malaysia's Response to the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 28 (1), pp. 216-231.

Lim (2017) Tommy Koh rebuts view that Singapore has acted against China. *The Straits Times*.

McGregor (2018). Mahathir, China and neo-colonialism. Beijing will not forget Malaysian premier's barbed attack on Belt and Road. *Nikkei Asian Review*, 30 August. Available at: <https://asia.nikkei.com/Opinion/Mahathir-China-and-neo-colonialism>

McRae (2019). Indonesia's South China Sea Diplomacy: A Foreign Policy Illiberal Turn? *Journal of Contemporary Asia*, 49 (5), pp. 759-779.
<https://doi.org/10.1080/00472336.2019.1601240>

Mearsheimer (2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*. 2010, 3(4), pp. 381- 396. DOI: 10.1093/cjip/poq016

Medeiros, E.S. (2005) 'Strategic hedging and the future of Asia-Pacific stability', *The Washington Quarterly*, 29(1), 145–167.

Meng et al. (2021). Pulau Layang-Layang in Malaysia's South China Sea Policy: Sovereignty Meets Geopolitical Reality amid China–U.S. Rivalry. *International Journal of China Studies*, 12 (2), pp. 189-222.

MINDEF. (2005) Factsheet – The Strategic Framework Agreement.
https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20050712001/

MINDEF. (2008) Permanent Secretary (Defence) Signs Agreement on Defence Exchange and Security Cooperation with China at Inaugural Defence Policy Dialogue. <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/>

MINDEF. (2019a) Fact Sheet: 2019 Protocol of Amendment to the 1990 Memorandum of Understanding.
<https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/September/>

MINDEF. (2019b) Written Reply by Minister for Defence Dr Ng Eng Hen to Parliamentary Question on Bilateral Military Co-Operation with China. <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/October/>

MINDEF. (2019c) Fact Sheet: Enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation (ADESC). <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/October/>

MINDEF (2020) FPDA Defence Ministers' Joint Statement on Continued Commitment to the FPDA. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2020/November/27nov20_fs

Ministerio de Desarrollo Nacional (2017). Keynote address by Minister Lawrence Wong at the Singapore Regional Business Forum. Ministry of National Development <https://www.mnd.gov.sg/newsroom/speeches/view/keynote-address-by-minister-lawrence-wong-at-the-singapore-regional-business-forum>.

Mubah (2019). Indonesia' s Double- Hedging Strategy toward the United States- China Competition: Shaping Regional Order in the Indo-Pacific? *Issues and studies amd World Scientific Publishing Company*, 55(4), p. 1-27. DOI: 10.1142/S1013251119400071

Nadkarni (2010) Strategic Partnerships in Asia: Balancing without Alliances. *London: Routledge*.

Negara & Suryadinata (2019). The Flying Geese and China's BRI in Indonesia. *The Singapore Economic Review*. DOI: 10.1142/S0217590819410042

Oficina del Primer Ministro (2016) PM Lee Hsien Loong's Dialogue at the US Chamber of Commerce/US ASEAN Business Council Reception. <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/pm-lee-hsien-loongs-dialogue-us-chamber-commerceus-asean-business-council-reception>

Oficina del primer Minsitro (2018). 14th Joint Council for Bilateral Cooperation (JCBC) and related meetings in Singapore <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/14th-joint-council-bilateral-cooperation-jcbc-and-related-meetings-singapore>.

Palanisamy (2022). Singapore's Military Modernization Program Is Ambitious – but Feasible. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/03/singapores-military-modernization-program-is-ambitious-but-feasible/>

Parlamento (1990) Official Report Seventh Parliament: Part I of Second Session <https://sprs.parl.gov.sg/search/report?sittingdate%20-12-1990> e

Parameswaran (2018) Singapore–UK Defense Relations in Focus with New Pact. *The Diplomat* <https://thediplomat.com/2018/06/singapore-uk-defense-relations-in-focus-with-new-pact/>

Parameswaran (2019). Army Chief Introductory Visit Puts the Focus on Singapore-Australia Military Ties, *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/09/army-chief-introductory-visit-puts-the-focus-on-singapore-australia-military-ties/>

Pratiwi (2021). Global Maritime Fulcrum: Indonesia's Middle Power Strategy Between Belt And Road Initiatives (BRI) and Free-Open Indo Pacific (FOIP). *Central European Journal of International and Security Studies*, 15 (3), pp. 30-54. DOI: 10.51870/CEJISS.A150302.

Quayle (2019). Southeast Asian perspectives on regional alliance dynamics: the Philippines and Thailand. *International politics*, 57(2), pp. 225-241. DOI: 10.1057/s41311-019-00193-9

Rej (2020). The 'Durian Pact' Does It Again, *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/12/the-durian-pact-does-it-again/>

Ripsman et al. (2016) Neoclassical Realist Theory of International Politics. *Oxford: Oxford University Press*.

Robbins (2016) Australia, Singapore and the Comprehensive Strategic Partnership: Further Room for Improvement *Australian Institute of International Affairs*
<http://www.internationalaffairs.org.au/news-item/australia-singapore-and-the-comprehensive-strategicpartnership-further-room-for-improvement/>

Rose (1998) 'Review: neoclassical realism and theories of foreign policy', *World Politics*, 51(1), 144–172.

Saw (2014). Evolution of Singapore-China economic relations. In *Advancing Singapore-China Economic Relations*, S-H Saw and J Wong (eds.), pp. 1–30. Singapore: Institute of SoutheastAsian Studies.

Secretaría de la ASEAN (1967) The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)

Shambaugh (2018). US China Rivalry in Southeast Asia. Power Shift or competitive coexistence? *International security*, 42(4), pp. 85–127, doi:10.1162/ISEC_a_00314

Silove (2016). The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the power Balance in Asia, *International Security*, 40(4), pp. 45-48. DOI: 10.1162/ISEC_a_00238

Smith (2017). Asia' s Quest for Balance. China's rise and Balancing in the Indo-Pacific

Schweller (1994), Bandwagoning for Profit, *International Security*, pp. 72-107.

Ian (2019) The United Kingdom and Southeast Asia after Brexit, *Yusof Ishak Institute*, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_33.pdf

Tan et al. (2020). Security Hedging Strategies of U.S. Allies and Partners in the Era of Trump: The ROK, Japan and Singapore as Case Studies. *Korean Journal of Defense Analysis*, 32 (2), pp. 163-184.

Teo & Koga (2021), 'Conceptualizing equidistant diplomacy in international relations: the case of Singapore', *International Relations of the Asia Pacific*. 00, pp. 1-35, DOI: 10.1093/irap/lcab011

Waltz (1996) 'International politics is not foreign policy', *Security Studies*, 6(1), 54–57.

White House (2017). The National Security Strategy of the United States of America. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

White House (2021). Interim National Security Strategy Guidance. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

White House (2022). Indo-Pacific Strategy of the United States. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

Yan (2014), 'From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement', *The Chinese Journal of International Studies*, pp. 153-184.

Yan (2019), 'The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World', *Foreign Affairs*.

Yoshimatsu (2018). New Dynamics in Sino-Japanese Rivalry: Sustaining infrastructure development in Asia. *Journal of Contemporary China*, 27(113), 719–734.

Zhou, V. (2016) Blow-by-blow account of the China-Singapore spat over Global Times *South China Morning Post*.
<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2023364/blow-blow-account-china-singapore-spat-over-global>