

12/2013

27 febrero de 2013

*Federico Aznar Fernández-Montesinos*

REFLEXIONES EN TORNO A LA  
SEGURIDAD EN ASIA-PACÍFICO

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## **REFLEXIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD EN ASIA-PACÍFICO**

### Resumen:

El desarrollo de Asia y la ampliación de los marcos de interés fruto del mismo, en un continente plural y heterogéneo, ha motivado el incremento de relaciones entre actores con intereses superpuestos y hasta contrapuestos. Ello unido a una cultura dotada de formas específicas y que tiende a evitar el conflicto ha originado la aparición de una pluralidad de organizaciones que de modo formal e informal abordan la problemática de Seguridad y Defensa configurando un espacio elástico o de geometría variable que permite el acomodo de las distintas partes al precio del abarrotamiento institucional y de no disponer de una arquitectura organizacional definida.

### *Abstract:*

*The development of Asia and, as a result, the extension of their national interests, in a plural and heterogeneous continent, has caused the increase of relations among actors with superposed and even opposite goals. This, added to a cultural background provided with specific features which tends to avoid the conflict, has originated the appearance of a plurality of organizations that, in a formal and informal way, try to approach the Security and Defense problems, forming an elastic space that allows the proliferation of different instances at the cost of an overcrowding institutional and the lack of a defined organizational architecture.*

### Palabras clave:

Asia Pacífico, Organizaciones de Seguridad y Defensa, ASEAN.

### *Keywords:*

*Asia Pacific, International framework, Security and Defense Organizations, ASEAN.*

El etnocentrismo europeo ha hecho de Asia el único continente cuya definición se realiza no a través de un océano sino por otro accidente geográfico, una cordillera, los Urales. Ello nos anticipa un continente por su amplitud sumamente diverso, en la que la cultura europea puede ser sólo una expresión de esa diversidad.

Un lugar común sólidamente instalado ya en la opinión pública (los estudiosos de la geopolítica llevan hablando de ello desde los años veinte del pasado siglo) es el desplazamiento del centro geopolítico del mundo hacia el gran vacío del Pacífico. Aun es más, tal cambio de ejes, pondría en el centro un gran agujero, un espacio vacío, directamente situaría a Europa en la periferia mundial y haría desaparecer África.

No obstante, es Occidente, la cultura de la vieja Europa, la que ocupa un espacio de centralidad cultural; es difícil que la centralidad económica pueda desplazar sin un cambio substancial en el proceso de globalización. El Quijote, aunque traducido al chino, seguirá siendo un libro capital de este proceso.

Con todo es un mar que baña a 4.000 millones de personas, dos tercios de la humanidad, y está previsto que supere en los próximos 25 años el 50 % del PIB mundial, cosa que no sucedía desde el siglo XVIII; esta cifra, el Banco de Desarrollo Asiático la elevaba hasta el 60% antes de llegar a los cincuenta. Aun es más, en 2012 los gastos de Defensa de Europa serán por primera vez inferiores a los de la región de Asia-Pacífico.<sup>1</sup>

Algunos autores consideran que la región Asia-Pacífico ha experimentado una profunda transformación producto de tres conmociones; la caída del muro que hizo temblar los cimientos ideológicos de algunos países y los arrojó sobre el pragmatismo; después fue la crisis asiática de los noventa y por último los atentados del 11-S. Añádase a ello la globalización y un hiperdesarrollo de las relaciones comerciales con Occidente, lo que se ha traducido en un éxito económico sin precedentes.

---

<sup>1</sup> Alfonso Meiriño, Arturo. *“El enfoque multinacional en las capacidades militares”*. Revista española de Defensa, Octubre 2012, p.18.

A esta centuria la llaman el siglo de Asia. Pero Asia-Pacífico, un espacio que designa a dos continentes distantes y el espacio vacío entre ambos, es un espacio geográfico diverso en lo cultural, étnico, religioso, institucional (democracias, dictaduras, regímenes comunistas...)... asimétrico y caracterizado por las distancias en lo geográfico; a esto se añade su continuidad e inseparabilidad del Océano Índico. Como espacio político incluye 3 miembros del Consejo de Seguridad, 6 potencias nucleares, 3 miembros G-8 y 7 miembros G-20. Es muy difícil que un organismo político sea capaz de representar tal diversidad. Aun es más, no existen instituciones en el ámbito de la Seguridad y Defensa que sean equiparables a las europeas

Con todo, la amplitud de los espacios marítimos, la diversidad cultural y una filosofía de vida que, sin descartarla, dota a la violencia de un carácter residual, dificultan el choque de intereses, si bien no lo hacen improbable.

En el contexto de transformación que actualmente vive el continente, los subsistemas de equilibrios, olvidadas las referencias, se desalinean y pierden su homogeneidad, continuidad y coherencia. Además, la región incorpora a países como China con más de 1345 millones de habitantes, India con más de 1252 desequilibran cualquier relación que les incluya. Conviene, pues, antes de proseguir reflexionar en abstracto sobre algunos aspectos teóricos referentes a cooperación en Seguridad y Defensa que pudieran resultar de aplicación.

### **COOPERACIÓN MULTILATERAL Y BILATERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

La cooperación multilateral al diluir las diferencias individuales puede servir como medio de contrarrestar los desequilibrios en las relaciones de poder entre las partes, ya que reduce la pérdida de soberanía implícita a cualquier relación pactada y la dota de una dimensión más igualitaria y, por ende, más democrática.

Los acuerdos multilaterales permiten una mejor articulación de los intereses, amplían el marco para la negociación y el intercambio confiriéndole, además, un carácter estable y duradero (la OTAN ha sobrevivido al logro de los objetivos que justificaron su creación). El espacio de la Seguridad y Defensa agrupa intereses vitales que son constantes en el tiempo; el camino emprendido en común fortalece estos intereses y lima las asperezas.

Un hecho derivado de estas relaciones es que limitan el alcance de las controversias entre las partes con intereses enfrentados como consecuencia natural de los límites impuestos por el marco (piénsese, por ejemplo, lo que hubiera sido sin la OTAN la relación de Grecia con Turquía).

Uno de los principales problemas de las actuaciones multilaterales estriba en la dificultad de alcanzar un consenso del nivel adecuado, razón por la que se las tilda de inoperantes (p.e. el ejemplo de la OTAN en la guerra de Kosovo); la naturaleza ejecutiva y sustancial de la Seguridad y Defensa obliga a adoptar resoluciones claras y a progresar en la dirección adecuada ante el riesgo de colapso del sistema o, incluso, del desastre.

No obstante, sí la suma de las potencias de las partes y del efecto sinérgico anejo a toda unión no supera un determinado umbral, las fuerzas centrífugas, muchas veces atávicas, unidas a intereses transversales no permitirán un funcionamiento eficiente o siquiera formal del acuerdo. Así, los acuerdos multilaterales entre Estados del Tercer Mundo se han mostrado empíricamente más débiles que sus homólogos de Occidente, la Unión del Magreb Árabe (UMA) es un buen ejemplo de ello.

El hecho de que se amplíe el abanico de opciones de negociación da más cancha al encuentro, lo que a su vez legitima las decisiones que afecten a cualquiera de los miembros, no sólo con su aquiescencia, sino también con la fuerza del concierto de voluntades de una comunidad de naciones formado a partir de los principios de diálogo y cooperación.

La existencia de un foro permanente e institucionalizado de debate convierte el acuerdo en una organización intergubernamental; sus estructuras permiten modular el conjunto del proceso y facilita la creación de canales informales que contribuyan al afianzamiento del sistema y de las relaciones interestados. Además son mesas permanentes y arbitradas para el encuentro político y la resolución de todo tipo de problemas comunes...Así el Consejo de Cooperación Euroatlántico promovido por la OTAN para los países del Este y su programa de Asociación para la Paz, son todo un ejemplo de las ventajas de los acuerdos multilaterales de geometría variable en cuanto a la relación con las partes. Sus objetivos son de carácter político-militar particularizados a cada uno de los miembros mediante programas

específicos; básicamente se trata de promover la democratización de los países simultáneamente a la reforma y modernización del sector seguridad.

De todo lo expuesto es un hecho empíricamente constatado que los acuerdos militares son los más estables en el tiempo, seguidos después por los de índole económica y, por último, de los regionales. Es más, puede afirmarse que los acuerdos militares no solo gozan de una gran estabilidad sino que contribuyen a la pronta recuperación de las relaciones diplomáticas interestados tras cesar la causa que ocasionó su perturbación.

Y es que han demostrado ser capaces de soportar las modificaciones en las coyunturas políticas de las partes y aun del escenario internacional, ya que las relaciones entre las FAS de un mismo entorno estratégico afectan directamente a sus intereses vitales y requieren de una base cultural común. Y estos son estables en el tiempo, no se suelen alterar por un mero cambio de coyuntura, por lo que la ligazón se mantiene dotando al sistema de una estabilidad que posibilita nuevos lazos en otras áreas que contribuyen a su vez al reforzamiento del sistema

Otras razones están en la cultura de los Ejércitos como organización, en el prosaísmo de la rutina castrense y su tendencia a perpetuar lo que ya está en marcha, así como en la aparición de redes informales de relaciones personales cooperativas.

La naturaleza de los acuerdos bilaterales depende sustancialmente del potencial de las partes; normalmente proporcionan un mayor respaldo político, pero son más frágiles. En caso de que las partes sean manifiestamente heteropotenciales hacen que difícilmente la relación pueda ser biunívoca y se establezcan mecanismos de compensación adecuados, por lo que generan una gran dependencia del más débil. Además hacen posible el mutuo conocimiento y facilitan la alteridad.

Las organizaciones de Seguridad y Defensa, como es el caso de la OTAN pueden resultar fruto del momento, de la necesidad de responder frente a un enemigo común lo que obliga a dejar aparcadas las diferencias y contradicciones y posibilita una construcción sólida y duradera.

También pueden crecer con el tiempo fruto de un proceso de desbordamiento, siguiendo los pasos contrarios a la pirámide de Maslow; primero se cubren los aspectos económicos y como resultado surgen intereses de nuevo cuño que determinan la aparición de una política exterior común. De la armonización de todos estos intereses surge como culmen una política de seguridad común.



En sus niveles básicos y a una escala micro, tendríamos en primer término implementación de medidas de confianza, a la que seguiría la promoción de mecanismos de diplomacia preventiva, que se complementaría el siguiente estadios con el desarrollo de instrumentos para la resolución de conflictos.

En cualquier caso, la definición contra un enemigo común ayuda a que la construcción sea más rápida pues obliga a articular intereses. Cesada la causa, liberadas las partes de la presión, si las piezas no se encuentran bien trabadas, comienzan las divergencias que acaban con la organización.

## REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN ASIA

Asia es, fruto de su extensión, de su cultura, de sus etnias y de su historia, un continente multipolar con intereses contrapuestos y superpuestos. Grandes cuestiones como el papel de China, el de la *“potencia residente”*, Estados Unidos, el resurgir de India, el renacimiento de Rusia, la encrucijada coreana, el retorno de Japón a la comunidad internacional, los intereses y rearme australiano... se desarrollan simultáneamente y mutan de modo incesante sin que nada llegue realmente a cambiar, como el río Duero de Gerardo Diego *“a la vez quieto y en marcha.”*

Es digna de mencionarse para su evaluación las peculiaridades de las culturas estratégicas asiáticas, lo que ha venido a llamarse el *“ASEAN way”*. Una cultura por lo demás orientada al largo plazo y con perspectivas políticas específicas. Una política en la que prima el concepto de soberanía, la no interferencia en los asuntos internos, en parte tal vez, por el pasado colonial de muchos de sus Estados. Cualquier sugerencia es interpretada desde esa clave.

Además los países tienden a un empleo irrestricto de los instrumentos de poder para el logro de sus fines. En sus relaciones se guían pragmatismo antes que por consideraciones genéricas o idealistas. La cultura del consenso es el eje de la adopción de decisiones, con evitación del conflicto pero también del arbitraje, y en general de cualquier forma de imposición, lo que se materializa en una permanente búsqueda de compromisos y acuerdos, las más de las veces bilaterales.

Como fuerzas centrípetas, elementos cohesionadores de la región, cabe destacar el que la mayor parte de los problemas sean transversales (terrorismo, delincuencia, narcotráfico...), reconociéndose los Estados como incapaces de resolverlos por sí solos. Se precisa de una aproximación regional. Eso hace que se reconozca la necesidad de concertación, lo que unido al pragmatismo antes citado, lleva a la búsqueda de marcos estables de desarrollo y al reequilibrio de cualquier alteración en las relaciones de poder.

Ciertamente, no existen sistemas estáticos y el actual es en parte heredero de la Guerra Fría, máxime si se considera el componente inercial de la cultura asiática y la lentitud que requiere cualquier modificación de conducta o valores.

El resultado es un escenario complejo y variable, fluido, en permanente estado de transformación, en el que se combinan globalización con regionalismo e interaccionan diferentes culturas estratégicas; un espacio en el que simultáneamente convergen diferentes intereses, sin que exista una superestructura común que los acoja y sirva para recoger los réditos de la liberalización y la interdependencia. El resultado son decisiones que en numerosas ocasiones no obligan a las partes que las adoptan.

Se puede hablar de un *soft* regionalismo, de un multilateralismo impreciso y de geometría variable, que tiende a la incorporación del disidente y a la aceptación de la diversidad; todo lo cual deriva, como ya se ha indicado, en una manifiesta preferencia por el marco bilateral. Por ejemplo en la cumbre del ASEAN 2012, China abogó por una resolución bilateral de los problemas marítimos y de soberanía derivados del contencioso de las islas Spratley con cada una de las partes (Vietnam, Filipinas, Indonesia) en vez de soluciones conjuntas.

No existe ninguna institución que represente a Asia; prima la soberanía sobre la operatividad e incluso sobre los intereses más mediatos. No existen rivalidades absolutas, no existen enemigos comunes, ni bloques, sino intereses distintos y alianzas coyunturales que basculan conforme lo hacen los equilibrios de poder y las variaciones de intereses que de ello se derivan.

El resultado de este proceso, complejo, volátil, desarrollado en un espacio no homogéneo, es una arquitectura híbrida, sí se quiere considerar como arquitectura el espacio polimorfo por hiperinstitucionalizado que soporta el conjunto de organizaciones multinacionales especializadas en Seguridad y Defensa.

El bilateralismo se constituye en la espina dorsal del sistema mientras el multilateralismo fija el marco que hace posible la expansión. Así, los países pertenecen a organizaciones nunca creadas para enfrentar a un rival único, con intereses cruzados pero, eso sí, que sirven, directa o indirectamente, al reequilibrio de los balances de poder.

Todos los países por más que tengan divergencias entre sí, comparten el deseo de fortalecer la cooperación en seguridad regional en general y en materias concretas, lo que explica el éxito de las organizaciones enfocadas a cuestiones marítimas específicas.

Y es que el relativo “*desorden*” del espacio marítimo y la naturaleza transversal de la problemática planteada (reclamaciones de soberanía, fronteras, pesca ilegal, contrabando, terrorismo, interpretación restrictiva de los derechos de paso inocente aun en aguas en disputa, piratería, contaminación...) obliga, en nombre de la seguridad, al acuerdo.

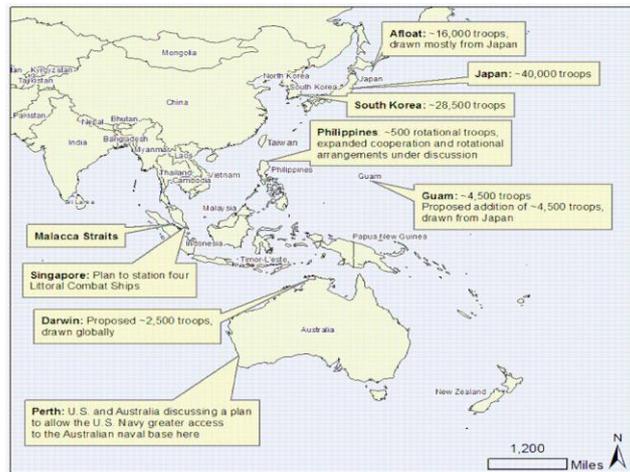
Los discursos regionales tampoco son coherentes. Estados Unidos (junto a Canadá y Méjico) forma parte de instituciones (como el APEC) y tratados económicos, pero los estados americanos, con excepción de EE.UU. Canadá y Chile, no forman parte de instituciones propiamente asiáticas de Seguridad y Defensa.

Para complementar esta visión general del escenario en el que se desarrolla la Seguridad y Defensa en Asia-Pacífico, es imprescindible entrar a valorar uno de sus principales protagonistas: Estados Unidos, en la medida en que mantiene tratados bilaterales con países de la zona. Estos pactos formaron lo que en su día se denominó “San Francisco System.”

Estos fueron: el pacto EE.UU-Filipinas (1951), el pacto ANZUS (EE.UU con Australia y Nueva Zelanda 1951), el pacto EE.UU-Japón (1951), el pacto EE.UU-Corea del Sur (1953) y el pacto EE.UU-Taiwán (1954). Fuera de los pactos de “San Francisco” tenemos el pacto de Manila (EE.UU, R.U., Francia, Australia y Nueva Zelanda con Tailandia, Pakistán y Filipinas que fue base de la SEATO que se disuelve en 1977), y, en sus alrededores, el pacto de Bagdad (EE.UU se incorporó en 1958 al pacto que Gran Bretaña estableció en 1955 con Irán, Irak, Pakistán, y Turquía).

Con todo, Estados Unidos ha mostrado su voluntad de convertir la región que corresponde a su costa Oeste en su área de atención preferente, lo que supone un vuelco estratégico que sin duda afectará al conjunto de la Unión Europea y especialmente al Reino Unido.

Ello se ha traducido en un incremento del despliegue de sus Fuerzas Armadas situando su pivote estratégico más al Sur al tiempo que tratan de promover un marco liberal para el contexto asiático. De hecho, el multilateralismo puede plantearse como una forma de comprometer a los grandes (EE.UU, China o India) en cuestiones de Seguridad y Defensa mientras se reequilibra el sistema.



- Reordenación del despliegue americano en Asia<sup>2</sup>-

El papel de la UE, el principal socio comercial de fuera de la región, está llamado a ser por su propia filosofía una fuerza de estabilización de primer orden, siempre que sea capaz de focalizarse en ella y le preste la atención que merece. Su actuación puede plantearse como complementaria a la de EE.UU. que por geografía forma parte de ella.

<sup>2</sup> Riccardo Ungaro, Alessandro. "Developments in and Obstacles to the US Pivot to Asia: What Alternatives for Europe?" Instituto Affari Internazionali, Septiembre 2012.

## ¿UNA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD?

Estamos ante un espacio híbrido en el que se combinan acuerdos bilaterales junto a un multilateralismo *soft*, y en el que el bilateralismo sirve para el reforzamiento y la vertebración de una arquitectura multilateral mucho más débil. El resultado es lo que algunos autores denominan un “*abarroamiento institucional*” de contornos imprecisos, pero también la inclusión de dos grandes como China y Estados Unidos en una estructura, por débil que sea, de Seguridad y Defensa.

La creación de espacios formales e informales que hace posible la existencia de zonas de concertación así como el desarrollo de potentes organizaciones no oficiales (que se conocen como “*Track 2*”), o mejor aún no del todo oficiales, en la que agentes relevantes representantes de instituciones abordan informalmente cuestiones relativas a Seguridad y Defensa; estamos en la práctica en una región de penumbra que posibilita al buen entendimiento de las partes. Y aun se podría decir más, y enlazando con lo expuesto en el apartado anterior, las organizaciones formales se estancan mientras las creadas *ad hoc* y las difusas resultan ser las que prosperan, unas por razones prácticas, las otras por no requerir de un compromiso explícito.

Como ejemplo prestado de lo económico, baste la superposición de estructuras entre las distintas asociaciones bilaterales de libre cambio en el contexto del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* o *Trans-Pacific Partnership*) TPP que se entreteje con otros entre los que cabe destacar el AANZFTA (ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Agreement) que fue firmado en 2008 y entró en vigor 2012.

Table 2: Overlapping PTA Structures in TPP Member Countries

	Australia	Brunei	Chile	Malaysia	New Zealand	Peru	Singapore	United States	Vietnam
Australia		• AANZFTA (2010)	• ACIFTA (2009)	• AANZFTA (2010)	• ANZCERTA (1983) • AANZFTA (2010)		• SAFTA (2003) • AANZFTA (2010)	• AUSFTA (2005)	• AANZFTA (2010)
Brunei	• AANZFTA (2010)		• P4 (2006)	• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)	• P4 (2006) • AANZFTA (2010)		• AFTA (1982) • P4 (2006)		• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)
Chile	• ACIFTA (2009)	• P4 (2006)		• MCFTA (2011)		• Peru-Chile (2009)	• P4 (2006)	• US Chile (2004)	
Malaysia	• AANZFTA (2010)	• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)	• MCFTA (2011)		• MNZFTA (2010) • AANZFTA (2010)		• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)		• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)
New Zealand	• ANZCERTA (1983) • AANZFTA (2010)	• P4 (2006) • AANZFTA (2010)	• P4 (2006)	• MNZFTA (2010) • AANZFTA (2010)			• ANZSCEP (2001) • P4 (2006) • AANZFTA (2010)		• AANZFTA (2010)
Peru			• Peru-Chile (2009)					• PTPA (2009)	
Singapore	• SAFTA (2003) • AANZFTA (2010)	• AFTA (1982) • P4 (2006)	• P4 (2006)	• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)	• ANZSCEP (2001) • P4 (2006) • AANZFTA (2010)	• PeSFTA (2009)		• USSFTA (2004)	• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)
United States	• AUSFTA (2005)		• US - Chile (2004)			• PTPA (2009)	• USSFTA (2004)		
Vietnam	• AANZFTA (2010)	• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)		• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)	• AANZFTA (2010)		• AFTA (1982) • AANZFTA (2010)		

- AANZFTA: ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area, January 1, 2010
- ACIFTA: Australia Chile Free Trade Agreement, March 6, 2009
- AFTA: ASEAN Free Trade Agreement, January 28, 1992
- ANZCERTA: Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement, January 1, 1983
- AUSFTA: Australia United States Free Trade Agreement, January 1, 2005
- MCFTA: Malaysia-Chile Free Trade Agreement, Signed November 28, 2010, (expected implementation in 2011)
- MNZFTA: Malaysia-New Zealand Free Trade Agreement, August 1, 2010
- P4: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, May 28, 2006
- Peru Chile Free Trade Agreement, March 1, 2009
- PeSFTA: Peru Singapore Free Trade Agreement, August 1, 2009
- PTPA: United States Peru Trade Promotion Agreement, February 1, 2009
- SAFTA: Singapore Australia Free Trade Agreement, July 28, 2003
- United States-Chile Free Trade Agreement, January 1, 2004
- USSFTA: United States Singapore Free Trade Agreement, January 1, 2004

Note: Chart does not include ASEAN-China, ASEAN-India, ASEAN-South Korea or ASEAN-Japan which would connect ASEAN members Brunei, Malaysia, Singapore and Vietnam together again

- Comparativa de superposición entre acuerdos de libre comercio<sup>3</sup>-

En la arquitectura internacional tenemos asociaciones gubernamentales (lo que se conoce como Track 1) de tipo subregional como la ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), SAARC (South Asian Association for Regional), SCO (Shanghai Cooperation Organization, OCS en siglas españolas); de cooperación regional como APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) o interregionales como ASEM (Asia Europe Meeting), pero como ya se ha dicho, no tenemos a ninguna que represente al conjunto de Asia o, incluso, que llegue a incorporar a todas las subregiones que forman parte de aquella

Y también disponemos organizaciones no gubernamentales pero auspiciadas desde los gobiernos (realmente estatocéntricas, por la capacidad con que, en la práctica, cuentan los Estados; entre ellas, por ejemplo, para la fijación de las agendas) y con participación de representantes institucionales además de otros procedentes de universidades, empresas, ONG's... son asociaciones fundamentalmente de debate, no de resolución.

<sup>3</sup> Elms, Deborah y Lim, C.L. "The Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) Negotiations: Overview and Prospects." RSIS, Working Paper, No. 232/2012

Se trata de unos órganos que, surgidos a principios de los noventa en el contexto de la post Guerra Fría como parte de una política de CSBM (*Confidence and Security-Building Measures*), sirven para la construcción de confianza de las partes, y posibilitan unos mínimos de diálogo y entendimiento entre los actores al tiempo que promueven el *Institution building*, aunque sea de perfil bajo, a través del mutuo conocimiento y el encuentro. Para ello, se centran en cuestiones del amplio ámbito de la Seguridad, más que propias de la Defensa en un sentido estricto, eludiendo cualquier elemento insalvable para los Estados por conflictivo (secesionismo...). La propuesta más exitosa surge de la evolución del ámbito de influencia del ASEAN.

Además, permiten a ese nivel la representación de países problemáticos, como pueden serlo o haberlo sido Taiwán y Hong Kong, al tiempo que incorporan en un mismo foro a otros como China y EE.UU (que sí bien forma parte distintas organizaciones económicas formales, no lo hace en ninguna que se ocupe de las cuestiones relacionadas abiertamente con Seguridad y Defensa) o a países que como India forman parte de la periferia de la región pero mantienen intereses en esta. Al mismo tiempo, permiten la incorporación de actores internacionales díscolos o problemáticos – podría ser el caso de Corea del Norte y Birmania - abriendo una vía de comunicación con ellos, al dejar siempre al margen los problemas intraestatales que pudieran existir.

A nivel subregional merece destacarse el ASEAN ISIS (ASEAN Institutes for Strategic and International Studies); a nivel regional el CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) o el PECC (Pacific Economic Cooperation Council; y a nivel interregional el CAEC (Council for Asia Europe Cooperation)

### **ACUERDOS Y ORGANIZACIONES MÁS RELEVANTES. COMPARATIVAS**

Como conclusión a lo apuntado hasta el momento, merece destacarse que no hay un equivalente asiático que pueda señalarse comparable a la OTAN (la Organización del Tratado Central (CENTO), la Organización del Tratado del Sudeste asiático (SEATO) y el Tratado de Seguridad de Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (ANZUS) pudieron ser en su

momento un intento de ello dentro de las políticas de cerco-contracerco de la Guerra Fría) o la Unión Europea que permitan la construcción por desbordamiento de un espacio político y de una esfera de coprosperidad. Cabe plantearse bien la posibilidad de “*otanizar*” las organizaciones existentes (como la ARF) bien la transformación de la OTAN *de iure* en una organización global.

Pero abrir un melón como el Tratado de Washington surgido de un momento concreto de la Historia no garantiza poder volverlo a cerrar; resulta arriesgado en exceso y los beneficios, si los hay, serían limitados. La fórmula práctica escogida sobre la idea de un mínimo que sería el fundacional y un plus, a la carta, garantiza múltiples ventajas y pocos riesgos. La actual OTAN funciona y eso es lo relevante.

Y es que la OTAN, se ha transformado *de facto* en un actor global en la medida en que desarrolla su acción principal, misiones “*No-artículo 5*”, fuera del Atlántico Norte, por lo demás la región más segura del mundo, si bien no cuenta con socios de pleno derecho, socios globales, por fuera de su área geográfica.

No podía ser de otra forma, en un mundo global, la seguridad ha de serlo también, la regionalización es muy difícil; por ejemplo, la naturaleza no espacial de las ciberamenazas, es sólo una muestra de ello.

Así, desplegados en Afganistán en la “*NATO’s International Security Assistance Force*”, hay 4 países (Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur), que no son miembros de la OTAN. Aun es más, la OTAN está potenciando sus relaciones con la India (por ejemplo, mediante su posible inclusión en la esfera de protección anti misil) y la ASEAN.

El entorno estratégico, el marco perimetral, se encuentra definido por foros como el “*Trilateral Security Dialogue*” (Australia, Japón y Estados Unidos) en el que fundamentalmente se abordan aspectos relativos a seguridad marítima en un auténtico triángulo estratégico. De incorporarse India a esta entente, mayormente como fruto de su rivalidad con la pujante China, el marco estaría completo.

El pacto ANZUS que liga a EE.UU., Australia y Nueva Zelanda (sí bien EE.UU. rompió sus obligaciones con Nueva Zelanda) se encuentra además un pacto en materia de Defensa suscrito en 2010 entre EE.UU. y Australia. Otro pacto clave en la Seguridad y Defensa de Oceanía data de 1971 es el que mantienen Australia, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Malasia, y Singapur (Five Power Defense Agreement, FPDA). Los grandes valedores de este pacto son Australia, Malasia, y Singapur rivales de diversa índole de Indonesia. Lo que explica que su función sea consultiva mientras en su actuar el principal referente parece ser el legado de la Commonwealth antes que un propósito claro en relación con la Seguridad de la región.<sup>4</sup>

No obstante este pacto tiene detractores entre quienes ven en él una reminiscencia colonial británica; su justificación radica simplemente y para empezar en el beneficio que produce el adiestramiento de los Ejércitos de las cinco naciones. Como complemento al FPDA hay que mencionar el IADS (*“Integrated Air Defense System”*), que engloba a los miembros del FPDA y que tiene como finalidad la defensa aérea de Malasia y Singapur, lo que implica maniobras y presencia de aeronaves en Malasia. Otras fórmulas ligadas a la región como el *“Diálogo Estratégico Australia-China”*, pretende que China clarifique algunos aspectos de su estrategia militar.

Dentro de las organizaciones subregionales destaca el SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) fundado en 1985 y del que forman parte Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y, desde el 2007, Afganistán. Suponen el 22% de la población mundial, pero escasamente el 2,5 % del PIB mundial; merece destacarse el peso de India en la asociación así como el de su rival Pakistán. Son países observadores: Australia, China, UE, Irán, Japón, Corea del Sur, Islas Mauricio, Myanmar y USA.<sup>5</sup>

Su finalidad según reza el artículo I de su constitución es *“promover el bienestar de los pueblos del sur de Asia y mejorar su calidad de vida; acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural de la región; promover y fortalecer la autosuficiencia*

---

<sup>4</sup> Diez de Tejada Montero de Espinosa, Carlos. *“Consecuencias estratégicas del rearme de la marina australiana en el siglo XXI”*. Monografía del XIII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas 2012.

<sup>5</sup> IBIDEM.

*colectiva entre los países de Asia meridional; contribuir a la confianza mutua, comprensión y apreciación de los respectivos problemas; promover la colaboración activa y la asistencia mutua en los campos económico, social, cultural, técnico y científico;*” desde 2010 se han dado pasos en aspectos relacionados con la Seguridad y Defensa, siempre lastrado por el conflicto india-Paquistán, avanzándose en aspectos no específicamente militares como la lucha contra el terrorismo o la seguridad alimentaria.

La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) creada en 2001 como evolución de un tratado de cooperación firmado en 1996 y de la que forman parte China, Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán; destacan por su peso China y Rusia, lo que dota a la organización de una bicefalia. El tratado constitutivo de la OCS fue suscrito a la vez que la “*Convención de Shanghái para combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo*”, las denominadas “*tres plagas*” en el tratado, uniéndose Uzbekistán a los cinco firmantes de Shanghái.

Los aspectos relacionados con la Seguridad y Defensa siguen siendo el eje de la OCS aunque los aspectos económicos son cada vez más relevantes, habiendo implementado además políticas de prevención del tráfico de drogas y contra organizaciones delictivas transnacionales. Siendo una organización de Seguridad, no tiene un carácter propiamente militar sino multidisciplinar, a la medida de los intereses de cada uno de sus miembros. Se trata de una organización bicéfala ya que incorpora a dos grandes como Rusia y China y cuenta con India como observador para limitar desconfianzas (la relación de este país con Rusia ha sido tradicionalmente buena en tanto que con China mantiene disputas territoriales y existe una tradicional desconfianza).

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) es una organización de carácter político-militar creada en 2001 fruto de la evolución del Tratado suscrito en 1992 y compuesto por antiguas repúblicas de la Unión Soviética.

Su papel ha superado la cooperación militar y un enfoque orientado hacia las amenazas tradicionales, para incorporar conceptos relacionados con la Seguridad, como la lucha contra el terrorismo transnacional, el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos o las

catástrofes naturales. En 2009 se creó una *“Fuerza Colectiva de Reacción Rápida”* para afrontar estas amenazas.

La ASEAN fue fundada en 1967 con el objetivo de acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regionales. Hoy en día se ha convertido en el eje desde el que se vehicula la Seguridad y Defensa en Asia Pacífico. A los cinco miembros iniciales (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia) se han sumado Brunei, Birmania, Camboya, Laos y Vietnam. Cuando se agregan Japón, China y Corea se habla de *“ASEAN plus Three”*, si a estos se añaden Australia, Nueva Zelanda e India se habla de *“ASEAN plus Six”* y cuando se suman Rusia y EE.UU., se está ante el *“ASEAN plus Eight”*, lo que constituye la East Asia Summit (EAS). El ASEAN Regional Forum (ARF) incluye 27 miembros entre los que cabe destacar Estados Unidos, Rusia, Canadá o la Unión Europea.<sup>6</sup>

El ARF es el principal foro de seguridad en Asia Pacífico, y pese a reunir a grandes potencias es liderado por países medianos y pequeños que quedan así constituidos en el papel de mediadores pero que tiene, por el contrario, la servidumbre de dejar fuera los grandes problemas de seguridad de la región. Así pues, sirve a la delimitación de los perímetros de los debates a costa de que estos se produzcan. El ARF ha conseguido aumentar las relaciones y el conocimiento recíproco entre sus miembros, en esta zona no exenta de riesgos militares.

Por ejemplo, China suscribió en 2002 un código de conducta en el que renunciaba al uso de la fuerza en las reclamaciones sobre las islas Spratly. También es destacable su papel en el conflicto de Timor en 1999 entre Portugal e Indonesia o el Tratado sobre la Zona libre de Armas Nucleares del Sur de Asia.<sup>7</sup>

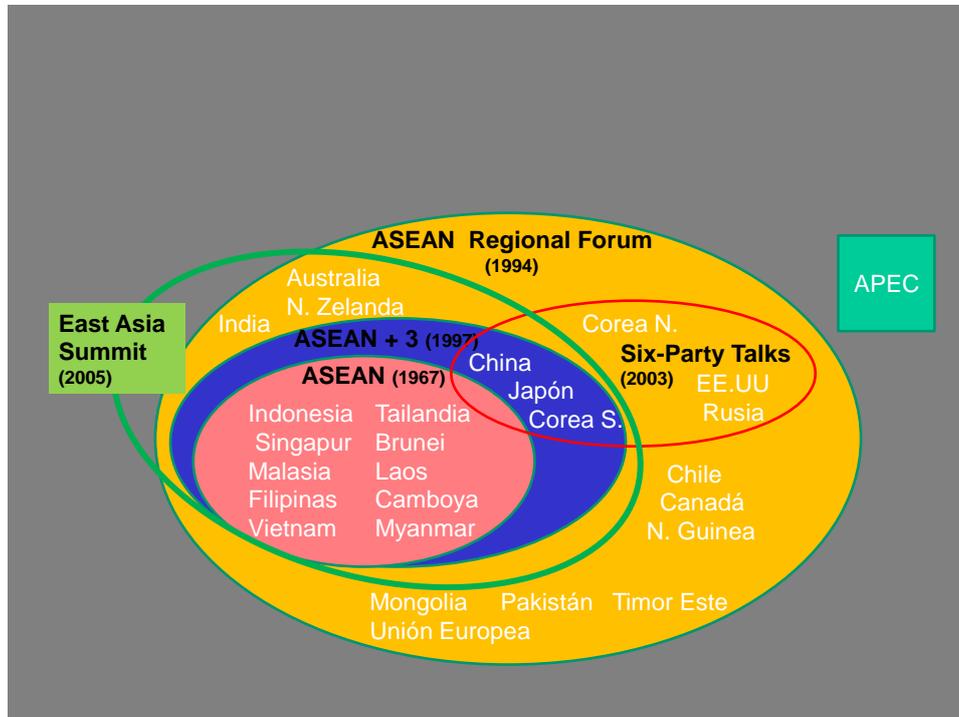
Por el contrario merece destacarse que, con excepción de Papúa Nueva Guinea, no se haya podido integrar a más islas del Pacífico, las cuales han padecido de una época importante de

---

<sup>6</sup> Sánchez Lacalle, José Pablo. *“Organizaciones de Seguridad y Defensa en Asia”* Monografía del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas 2011.

<sup>7</sup> Sánchez Lacalle, José Pablo. *“Organizaciones de Seguridad y Defensa en Asia”* Monografía del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas 2011.

inestabilidad interna. El Foro de Islas del Pacífico solo es miembro observador del CSCAP desde 2001, señalando esta falta de representación.



En esta organización se programan regularmente desde el año 2000 reuniones a nivel de Ministros de Defensa, de los Jefes de los Estados Mayores de los Ejércitos, de inteligencia o sectoriales, a todos los niveles; además, de otras formas de diálogo militar-militar. La frecuencia e intensidad de estas reuniones se desarrolla con un ritmo creciente que sirve no sólo para adoptar medidas sino para generar una confianza mutua.

En el Norte de Asia el “*Six Party Talks*” reúne a China, Corea del Norte, Rusia, Corea del Sur, EE.UU. y Japón trata de resolver el problema planteado por el programa nuclear de Corea del Norte y evoluciona sobre la base del posicionamiento y actuaciones de este país, cuyos incumplimientos y los sobresaltos de su actuar, han provocado su paralización.

Otras organizaciones como el APEC, no son específicas de la Defensa pero su estudio no puede quedar a un lado por su relevancia política (el último de los encuentros anuales de alto nivel se produjo en Vladivostok en 2012); y es que estamos ante un foro multilateral que busca el desarrollo económico de la región y que reúne a países de las dos riberas del pacífico, la suma de cuyos PIB, son 21 economías en total, se sitúa entre el 50 y el 60% del PIB mundial. No obstante no cuenta con un tratado constitutivo y las decisiones se adoptan por consenso, funcionando sobre la base de declaraciones no vinculantes.

En cuanto a organizaciones propiamente no formales hay que comenzar hablando del Consejo para la Cooperación de Seguridad en Asia Pacífico (CSACP) que la principal organización “*Track 2*” surgida del ARF y que incluye entre sus miembros a Rusia, Corea del Norte y del Sur, EE.UU., un amplio elenco de expertos y actores que favorecen el mutuo conocimiento y el encuentro.

Mención especial también merece el Diálogo Shangri-La que, creado en 2002 y promovido desde el ASEAN ISIS, recibe el nombre del hotel de Singapur en que se desarrolla, un espacio híbrido entre el “*Track 1*” (gubernamental) y el “*Track 2*” (no gubernamental) aunque formalmente sea “*Track 1*.”

Reúne un amplio elenco de decisores políticos de todos los niveles, militares, académicos... hasta el punto de haberse convertido en un exitoso foro multilateral en expansión que ha sabido crear un espacio para el diálogo y el mutuo conocimiento, que son siempre las bases para el acuerdo; lo cual, en el terreno práctico, se ha traducido en entendimientos sobre la gestión de espacios marítimos. Un altavoz, una caja de resonancia, para los líderes políticos más relevantes.

Otras organizaciones como el PECC es una red que incluye a individuos e instituciones que busca promover la estabilidad en las dos orillas de la región de Asia Pacífico con vistas a su desarrollo económico y la cooperación mutua. El CAEC, por su parte, surge en 1996 del ASEM y reúne a intelectuales y especialistas en Relaciones Internacionales que buscan promover las relaciones entre Asia y Europa.

## CONCLUSIONES

Quienes viajan con cierta frecuencia a Asia Pacífico no dejan de sorprenderse cuando al llegar a cualquier cruce o intersección viaria un aluvión de peatones, bicicletas, coches y camiones, vomitados desde diferentes bocas, se cruzan los unos con los otros al margen de cualquier regulación, y de modo casi milagroso, no colisionan entre sí, como sí una mano invisible (tal vez la de Adam Smith) les condujese.

Y es que su proceder tiene una lógica, que dicho sea de paso hay que entender que es la suya; esto es, que no es la nuestra. En nombre de la urbanidad no procede cambiar sus modos, porque entonces seguro sería el caos. Nuestro caos, en vez del suyo. Y eso sin entrar a considerar que Occidente no cuenta ni con capacidad ni con peso político o económico para ello.



Asia es una región multipolar que permanece inmutable en el cambio y en cuyo territorio se mantiene un enfrentamiento entre China y EE.UU. y al que pronto se incorporara Rusia, por el liderazgo. Y es con la llegada del siglo XXI una región imprescindible.

Pero para acercarse a Asia hay que hacerlo desde sus claves, desde su discurso, entendiendo que se trata de un escenario milenario y heterogéneo que una vez ya fue el centro del mundo y también que este proceso es irreversible. La globalización ha hecho que la tierra se pliegue sobre sí misma y todos seamos para siempre (o hasta el gran caos) fronterizos con todos. La cultura occidental debe aceptar otros patrones que no le son propios.

Todo el proceso de construcción institucional, sus historias de éxito y también de fracaso, es una experiencia de acercamiento en el que las zonas de penumbra o semioscuridad han favorecido el encuentro y la articulación de intereses sobre cuestiones concretas, a veces mediante una suerte de *forum shopping*, esto es, en la elección del mejor de los marcos posibles – lo cual resulta muy posible por la existencia de tantos - para plantear los acuerdos.

El conjunto del entramado tiene dos ramas distintas una económica, muy consolidada, y otra relacionada con Seguridad y Defensa, que dista mucho de ese desarrollo y se plantea sobre una base preferentemente bilateral. Se puede hablar de *abarroamiento institucional*, de redundancias, de falta de representación global, de desencuentros, de un clima de tensiones, pero también resulta posible hablar de éxito en términos prácticos, porque como decía Mauricio de Sajonia “*vencer es sobrevivir en el campo de batalla*” y todos los actores vencen por cuanto que, no sólo sobreviven sino que también crecen.

Es difícil poder encontrar una mejor gestión de la diversidad y de los intereses sin un espacio dotado de tanta elasticidad; este se obtiene al ampliar el número de marcos, en vez de profundizar en uno sólo de ellos. La socialización y la extensión de los hábitos cooperativos no constituyen un beneficio pequeño.

Si el siglo XX fue el siglo americano, hoy estamos ya en el siglo de Asia; o para ser más rigurosos, en una fase de transición de un siglo a otro. Porque el mundo se configura sobre un triángulo cuyos vértices son EE.UU., Europa y Asia-Pacífico. Dos de sus lados, los vínculos transatlántico y transpacífico son sólidos. Falta por consolidar el lado euroasiático.

Y España debe estar allí. En este punto, hay que recordar a aquellos visionarios marinos españoles (cuyo nombre, desgraciadamente, puede haberse perdido en un mar de papeles, o que les haya sucedido como tantos héroes que se olvidaron siquiera de dejarlo) que en la década de los cincuenta, mucho antes de que a través del plan Asia se promoviera la presencia institucional y empresarial de España en la región, admitieron a alumnos de la marina tailandesa en la Escuela Naval Militar (el primero en 1953, unos dos años después del establecimiento de relaciones), sentando las bases de una amistad fraternal entre ambas

armadas que culminó en la compra del portaaviones “*Chakry*” por aquella marina. Las visitas de autoridades militares tailandesas a España y de políticos españoles a Tailandia son pruebas de una relación privilegiada y primera en la región que mucho debe al buen hacer de la Armada. La visita en febrero de 2013 del Ministro Morenes a Australia e Indonesia, en la estela de nuestros intereses, apoyando las relaciones con Asia Pacífico, no menos que a nuestra Industria de Defensa

La venta de buques Malasia y Australia o la asignación de trabajos a nuestra industria militar en Indonesia, son pasos en buena dirección. La designación de un Agregado de Defensa en la India o la realización de un curso para oficiales procedentes de la región en el CESEDEN (que ya cuenta en su Curso de Estado Mayor desde hace años con alumnos tailandeses, chinos, coreanos, y últimamente filipinos) son pruebas del esfuerzo en un área prioritaria para nuestra Diplomacia de la Defensa.

La Armada ha sido la avanzadilla española en Asia, una región cuyos vínculos históricos no recordamos suficientemente, en la que muchas de sus islas llevan nombre español (hasta Taiwan por un tiempo fue española); y más lo llevaron en algún momento. Tal vez sí los británicos descubrieron meritoriamente el archipiélago de las Hawái fue porque no les dejamos mucho más por descubrir. Hay que recuperar ese espíritu.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos  
CF.ARM.DEM  
Analista del IEEE*

**BIBLIOGRAFÍA**

- Auslin, Michael. *“Security in the Indo-pacific commons.”* American Enterprise Institute, 2011.
- Aznar Fernández-Montesinos, Federico. La Ecuación de la guerra. Editorial Motesinos, 2012.
- Aznar Fernández-Montesinos, Federico. “Desorden y rearme en Asia Pacífico”. ieeee.es.
- Diez de Tejada Montero de Espinosa, Carlos. *“Consecuencias estratégicas del rearme de la marina australiana en el siglo XXI”.* Monografía del XIII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas 2012.
- Elms, Deborah y Lim, C.L. *“The Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) Negotiations: Overview and Prospects.”* RSIS, Working Paper, No. 232/2012
- Estrella Suanzes, Eduardo. *“La expansión naval de la india y sus implicaciones para la seguridad en el Índico.”* Monografía del IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
- Molina Lladó, Ramón. “Las relaciones entre Europa y Asia.”  
[www.anuarioasiapacifico.es/2004/esp/inc/visit.php?id=9](http://www.anuarioasiapacifico.es/2004/esp/inc/visit.php?id=9)
- Nanto, Dick K. “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy. Congressional Research service January 4, 2008.
- Okano-Heijmans. Maaik. *“Japan’s Security Posture in Asia: Changing tactics or strategy?”* Instituto Per Gli studi di Politica Internazionale, julio 2012.
- O'Rourke, Ronald. *“China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities— Background and Issues for Congress”* Congressional Research Service, Julio 2012
- Riccardo Ungaro, Alessandro. *“Developments in and Obstacles to the US Pivot to Asia: What Alternatives for Europe?”* Instituto Affari Internazionali, Septiembre 2012.
- Sánchez Lacalle, José Pablo. *“Organizaciones de Seguridad y Defensa en Asia”* Monografía del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas 2011.
- Schmitt, Gary J.. *“A Road Map for Asian-Pacific Security.”* American Enterprise Policy for Public Research, diciembre 2009.
- Seng Tan, See (Editor). Do Institution Matter? Regional institution and Regionalism in East Asia. Report of the study GroupFor the Sentosa Round Table on Asian Security 2007-2008. Monograph 13

Thant Myint. *“El nuevo gran juego de Asia.”* Revista Foreign Policy, septiembre 2011.

VV.AA. *“East Asia Strategic Review.”* The National Institute for Defense Studies, Japan 2011.

VVAA. *“Freedom to use the seas: India’s maritime military strategy.”* Estrategia Marítima de la India, 2009.

VV.AA. Jane's Sentinel Security Assessment – Oceania, 2011.

Willard, Robert. *“Statement of Admiral Robert F. Willard, U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command posture”*

28 February 2012. Senate Armed Services Committee