

La arquitectura de seguridad en Asia-Pacífico

Gracia Abad Quintanal

Investigadora de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Síntesis

La arquitectura de seguridad de Asia-Pacífico ha experimentado una importante transformación desde el fin de la Guerra Fría. Tal transformación, de la que ha sido protagonista, entre otros elementos, la proliferación de procesos multilaterales, se ha producido en un momento caracterizado por la ampliación de la agenda de seguridad, el ascenso de la República Popular China, la reducción del peso relativo de Estados Unidos en la región y la consolidación de la ASEAN como inspiradora de iniciativas multilaterales.

Introducción

La arquitectura de seguridad de Asia-Pacífico, en claro proceso de transformación, presenta unos rasgos muy diferentes de aquellos con los que contaba hace sólo una década. Si hasta entonces estaba estructurada en su mayor parte en torno a una serie de alianzas bilaterales que tenían su origen en el Sistema de San Francisco, auspiciado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, ahora a esa red de alianzas bilaterales se superpone un conjunto de procesos y organizaciones multilaterales con agendas y alcances geográficos diversos.

Al mismo tiempo que la República Popular China se ha ido configurando como una potencia con un activismo creciente en materia de política exterior, Estados Unidos ve disminuir su peso relativo en la región, y Japón se halla inmerso en un proceso de *normalización* en materia de seguridad, que consiga hacer compatible su estatus de "Estado amante de la paz" con el de "Estado que contribuye a la paz". Por su parte, India se perfila cada vez de manera más indiscutible como otra potencia asiática (más allá de Asia Meridional), y la ASEAN vive un proceso de consolidación y refuerzo desde el punto de vista institucional.

Todo ello se produce en un contexto de ampliación de la agenda de seguridad que incluye nuevos desafíos, para los que serán necesarias respuestas cada vez más globales, que harán progresivamente de los marcos nacionales, bilaterales e incluso subregionales, instancias insuficientes para la solución de algunos de los problemas. Sin embargo, los proble-

mas "tradicionales" de seguridad" están lejos de ser superados. Y es que, junto a los problemas medioambientales, las enfermedades infecciosas, el terrorismo, los tráfico de todo tipo, la creciente competencia por recursos energéticos y la necesidad de asegurar las rutas de abastecimiento, Asia se ve afectada por los problemas derivados de los desarrollos nucleares en Corea del Norte e India y Pakistán y, en cierta medida, por los de Irán, y por los numerosos puntos calientes y tensiones no resueltas presentes en la región y la creciente inestabilidad que viven Myanmar y Tailandia.

Así, mientras en Asia Central, Asia Meridional, el Sudeste Asiático y el Nordeste de Asia sigue siendo posible identificar cuatro subregiones con problemáticas y estructuras de relaciones diferenciadas, tanto la emergencia de esos nuevos desafíos a la seguridad –muchas veces inextricablemente unidos a algunos tradicionales– como los crecientes vínculos de la República Popular China con cada una de las subregiones contribuyen a crear muchas veces lazos entre ellas. Estas circunstancias también se reflejan en una arquitectura de seguridad donde los elementos bilaterales y subregionales conviven con otros más amplios.

La expansión del multilateralismo en Asia

Como decíamos, desde el final de la Segunda Guerra Mundial se configura en Asia un sistema, muy distinto al que surge en Europa en esos años, que hace descansar la seguridad de la región sobre una red de alianzas bilaterales. Es el conocido como "Sistema de San Francisco" desarrollado principalmente a partir de 1950 y en virtud del cual, Estados Unidos estableció alianzas bilaterales con sus principales aliados en la región.

En aquel contexto, incluso la participación de los estados asiáticos en procesos multilaterales, principalmente de carácter global, como la OMC, el FMI o la ONU, debía su impulso a la alianza bilateral subyacente con Estados Unidos.

Sin embargo y, en buena medida en el contexto del conjunto de cambios propiciado en Asia por el denominado "triple choque" ocasionado por el fin de la Guerra Fría, la Crisis Asiática de 1997-1998 y los ataques terroristas del 11 de

septiembre, en la década de los noventa ese modelo empieza a cambiar de la mano del progresivo surgimiento de estructuras multilaterales, que van conformando un panorama que parecía inimaginable no hace tanto. En efecto, la creación de procesos e instituciones multilaterales vive un auge sin precedentes en la región (se habla de hasta 100 canales oficiales de diálogo sobre seguridad y 200 no-oficiales o de *Second Track*) hasta el punto de que se llega a hablar de una situación de “hiperinstitucionalismo” o “abarroamiento institucional” (con los consiguientes problemas de solapamiento). Este auge se da incluso en el terreno de la seguridad donde, habida cuenta la concepción fuertemente tradicional de la soberanía mantenida por la mayor parte de los estados de la región y la absoluta falta de tradición de este tipo de acuerdos, en la mayor parte de la misma parecía particularmente difícil gestionar dichas iniciativas de cooperación.

No obstante, es importante señalar que estas nuevas estructuras de carácter multilateral no vienen a sustituir a las bilaterales –aún bastante sólidas, en particular en Asia Oriental–, sino a complementarlas. Así se ha ido configurando poco a poco un sistema de procesos multilaterales que se superpone a la red de relaciones bilaterales preexistente; unos y otros coexisten y se complementan. Son, en otras palabras, componentes distintos de la arquitectura de seguridad que permitirán abordar diferentes problemas de seguridad o diferentes aspectos de los mismos.

Dos han sido, fundamentalmente, los actores a los que cabe atribuir la mayor parte del impulso que ha conducido al surgimiento de las nuevas estructuras multilaterales: la ASEAN y la República Popular China. En el caso de la ASEAN se trata de la profundización de la práctica, que se remonta a la creación del Foro Regional de ASEAN (ARF), de impulsar procesos de diálogo y cooperación sobre cuestiones de seguridad que, manteniendo las pautas de cooperación de la ASEAN y teniendo a ésta como líder o núcleo, incluyan a otros actores, pertenecientes o no a la región, pero susceptibles de tener un impacto en la seguridad de la misma.

Ahora bien, como decimos, en los últimos años éstas no son las únicas estructuras multilaterales surgidas con implicaciones en el ámbito de la seguridad. Por el contrario nos encontramos con estructuras, frecuentemente subregionales y, por ello, centradas específicamente en los problemas concretos de la subregión en que se ubican. Son ejemplo de ello las llamadas “Conversaciones a Seis Bandas” (un proce-

so de diálogo en torno a la crisis de Corea del Norte, que reúne a las dos Coreas, Japón y China, Estados Unidos y la Federación Rusa) o la Organización de Cooperación de Shanghai (que abordaremos más adelante), como los dos procesos más relevantes en este contexto. Pese a que se trata de dos estructuras completamente diferentes, tienen un elemento en común que merece ser destacado: la participación de la República Popular China (RPC). Y es que la RPC parece haber hecho de la creación y fomento de procesos multilaterales en Asia uno de los instrumentos para incrementar su influencia en la región, proyectando al mismo tiempo una imagen de potencia no sólo responsable sino también capaz de dejar atrás el pasado y las posturas revisionistas.

Con todo, China parece alcanzar un éxito desigual en el intento de que su auge no cause recelos, lo que unido al hecho de que hoy existen más potencias en competencia en el escenario asiático que durante la Guerra Fría explica porqué la estrategia china para afianzar su

influencia en la región ha tenido como consecuencia la reacción de otras potencias. Esta reacción tendrá su manifestación en el impulso a otras organizaciones como la OTSC, pero también en los diferentes alineamientos más o menos transitorios protagonizados por las distintas potencias regionales –India, Japón, Federación Rusa, Australia.

Mención aparte merece la posición estadounidense. EEUU, que ve disminuir los privilegios que le brindaba el sistema de alianzas bilaterales de la época de la Guerra Fría y que atraviesa por un momento particularmente delicado en cuanto a su imagen en Asia, habrá de desarrollar estrategias de adaptación a la nueva realidad, que le permitan mantener un papel activo en la seguridad de la región.

El papel de la ASEAN

Como decíamos, la ASEAN ha tenido desde la década de los noventa del siglo XX un papel clave en el ámbito de la diplomacia multilateral en Asia, y así sigue siendo. La organización, uno de los procesos regionales más exitosos junto con la Unión Europea, inició su actividad con una agenda en la que las cuestiones políticas y, más aún las de seguridad se dejaban en un segundo plano –o al menos eso se pretendía aparentar– primando en su lugar las relaciones económicas. Sin embargo, tras cuarenta años de actividad, la cooperación se ha visto intensificada también en estos ámbitos. Esto se ha visto favorecido por la necesidad de hacer frente a

“ La creación de procesos e instituciones multilaterales vive un auge sin precedentes en la región, (...) hasta el punto de que se llega a hablar de una situación de ‘hiperinstitucionalismo’ o ‘abarroamiento institucional’, (...) circunstancia que se da incluso en el terreno de la seguridad. (...) Dos han sido los actores a los que cabe atribuir el surgimiento de las nuevas estructuras multilaterales: la ASEAN y la República Popular China.”

nuevas amenazas de carácter transnacional y, de modo especial, al terrorismo, la seguridad marítima, las pandemias y el cambio climático, que exigen a los estados de ASEAN que trabajen en estrecha colaboración.

Esa intensificación de la cooperación se ha hecho evidente, por otra parte, con la puesta en marcha de un proceso que debe culminar en la creación de una Comunidad de ASEAN en 2015 –originalmente el plazo se fijó en 2020– y que se inició con la aprobación del Bali Concord II en el contexto de la cumbre celebrada en esa isla indonesia en 2003. Uno de los pilares de esa Comunidad de ASEAN será la Comunidad de Seguridad de ASEAN, integrada por los diez estados del Sudeste Asiático y que, desde un concepto de seguridad comprensivo, mantendrá el espíritu de ASEAN de confiar exclusivamente en los pacíficos como los únicos medios para solucionar los conflictos. El proceso ha recibido un importante impulso de la elaboración de la Carta de la ASEAN, en vigor desde el pasado otoño, tras el preceptivo proceso de ratificaciones, y que debería convertir a la ASEAN en una organización más integrada, dotada de unos procesos de toma de decisiones y solución de disputas más eficaces y basada en una estructura normativa más sólida y clara.

Asimismo y en consonancia con esa intensificación del proceso regional de la ASEAN que también afecta a la seguridad, la organización ha incluido entre las reuniones ministeriales que se celebran en su seno la de ministros de Defensa desde 2006. El objetivo es que también los estamentos militares de los estados miembros puedan trabajar juntos y contribuir a la cooperación para hacer frente a los crecientes desafíos transnacionales a la seguridad.

De este modo no es extraño que buena parte de los procesos multilaterales en marcha en Asia, fundamentalmente en Asia Oriental, incluidos algunos de los que cuentan con implicaciones en el ámbito de la seguridad, tengan también como núcleo central a la ASEAN.

Así, el Foro Regional de la ASEAN o ARF, el principal foro de seguridad existente en Asia-Pacífico, el más amplio y hasta hace bien poco el único, nace en 1994 a partir de las Conferencias Post-Ministeriales que la ASEAN celebraba con sus socios de diálogo justo después de sus cumbres anuales. Cuenta con un total de 27 participantes en los que se incluyen, junto a todos los Estados miembros de la ASEAN, la República Popular China, Japón, la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea, Pakistán, India,

Mongolia, Estados Unidos, la Federación Rusa y la Unión Europea; en suma, una serie de actores que o bien forman parte de la región o se considera que tienen un impacto a tener en cuenta en la seguridad de la misma.

Si bien sus realizaciones prácticas no han sido tantas como sería deseable y parece poco probable que llegue a pasar de la fase de las Medidas de Confianza para dar paso a la Diplomacia Preventiva, tal como estipulaba el *Concept Paper* de 1995, no es menos cierto que, al menos en sus orígenes, tuvo el mérito de implicar a todos los actores con influencia en la seguridad de la región y, especialmente,

“ EEUU, que ve disminuir los privilegios que le brindaba el sistema de alianzas bilaterales de la época de la Guerra Fría y que atraviesa por un momento particularmente delicado en cuanto a su imagen en Asia, habrá de desarrollar estrategias de adaptación a la nueva realidad, que le permitan mantener un papel activo en la seguridad de la región.”

de lograr la participación de la República Popular China, muy reticente al proceso porque temía que en él se abordaran cuestiones, como la de Taiwan, que ella considera estrictamente asuntos internos, o las disputas en el Mar del Sur de China, que en modo alguno quería discutir de manera multilateral. Con posterioridad, tam-

poco se le puede negar el valor de haber sido un foro desde el que abordar iniciativas de lucha contra el terrorismo, de no proliferación y de seguridad marítima.

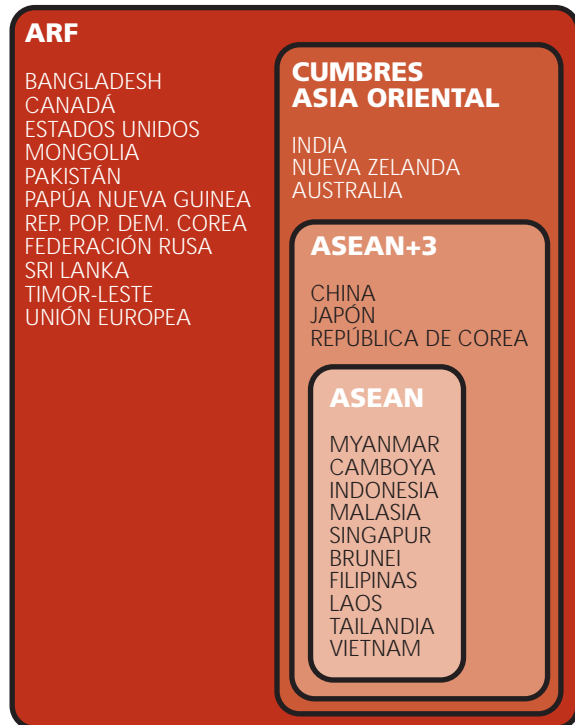
Asimismo, la ASEAN es también el núcleo en torno al que nace ASEAN+3 que, si bien surge en el contexto de la crisis asiática de 1997-98 con la vocación de contribuir a dar respuesta a la misma, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y como ocurriera con otras organizaciones, como APEC, incluyó en su agenda, siquiera puntualmente, cuestiones de seguridad aunque, eso sí, vinculadas en su mayoría a la lucha global contra el terrorismo. Por lo demás ASEAN+3 cuenta con el valor añadido de haber escenificado el cambio de actitud de la República Popular China en lo que respecta a los procesos multilaterales, abandonando sus tradicionales reticencias y convirtiéndose, de hecho, no sólo en un participante activo, sino en un líder.

Unos procesos a los que hay que sumar, por otra parte, el de las Cumbres de Asia Oriental, iniciadas el 14 de diciembre de 2005 en Kuala Lumpur y cuya última edición, celebrada en abril de 2009, en el momento de escribir este artículo, ha tenido que ser suspendida a causa de las protestas que han desembocado en la proclamación del estado de emergencia en Tailandia. Las Cumbres de Asia Oriental, contando nuevamente con la ASEAN como núcleo y, si se quiere, líder, aglutinan a la mayor parte de los estados de Asia Oriental (aquellos que ya formaban parte de ASEAN+3) además de Australia, Nueva Zelanda e India. El objeto de las cumbres es la discusión de cuestiones no sólo económicas

sino políticas y estratégicas que sean objeto de preocupación común de los participantes.

Ahora bien, la nómina de participantes en estas cumbres es una cuestión que conviene resaltar, pues en este proceso se hace evidente, más que en ningún otro si cabe, el debate acerca de la mayor o menor inclusividad que debe caracterizar a la arquitectura de seguridad en Asia y a sus estructuras. Así, ya desde el principio, Malasia y, de modo especial y por razones más que obvias, la República Popular China se mostraron más partidarias de una formación integrada exclusivamente por estados de Asia Oriental, mientras que Indonesia, Singapur y, lógicamente, Japón consideraban más conveniente dotar de un carácter más amplio e inclusivo al proceso, incorporando en él a actores como Australia, Nueva Zelanda o India, como ha sido finalmente el caso. En este mismo sentido hay que apuntar que la Federación Rusa asistió a la cumbre inaugural en calidad de observador y está intentando ser aceptada como miembro de pleno derecho, mientras que EEUU ha quedado fuera de la iniciativa.

GRÁFICO 1.
Estados y Organizaciones en Asia



Fuente: *Autora*

En una línea similar debemos mencionar las reuniones de Ministros de Defensa de ASEAN “plus”, que cuentan con la presencia de los ministros de Defensa de potencias extra-regionales, y el proceso ASEM, en el que las cuestiones de seguridad están cada vez más presentes, incrementando así el papel de la UE en relación con la seguridad de Asia.

“ Si por una parte, la creación del proceso de Cumbres de Asia Oriental ha estado presidida por los esfuerzos para garantizar la ausencia de Estados Unidos, en consonancia con los intereses de la República Popular China, por otra, Japón ha luchado enconadamente por lograr la participación de India en dicho proceso de Cumbres, contribuyendo así a restar peso a la RPCh.”

Pero, como apuntábamos más arriba, estos procesos multilaterales tampoco serán ajenos a los esfuerzos para tratar de mantener unos determinados equilibrios. Así, mientras por una parte la creación del proceso de Cumbres de Asia Oriental ha

estado presidida por los esfuerzos para garantizar la ausencia de Estados Unidos, en consonancia con los intereses de la República Popular China, por otra, Japón ha luchado enconadamente por lograr la participación de India en dicho proceso de cumbres, contribuyendo así a restar peso a la RPCh.

El auge de la República Popular China y las nuevas estructuras multilaterales

Es ya indiscutible que la República Popular China es la principal potencia en ascenso a nivel global y, desde luego regional, hasta el punto de que, para muchos, cuenta con el potencial para convertirse en la potencia hegemónica en Asia Oriental y Central.

Como señalábamos antes la República Popular hace gala de un cada vez mayor activismo en política exterior que hace que esté implicada –las más de las veces como sujeto activo aunque algunas también como sujeto pasivo– en las distintas relaciones bilaterales y/o trilaterales que se van tejiendo.

Asimismo, la activa política exterior desarrollada por China se pone de manifiesto en su creciente implicación en diversos procesos multilaterales de seguridad con la que trata además de aparecer como una “potencia responsable” en la escena internacional, dando así respuesta al requerimiento hecho por Robert Zoellick en 2005. De hecho, ya no es extraño que sea la propia RPCh la impulsora de tales procesos, siendo responsable, como hemos visto al hablar de las Conversaciones a Seis Bandas o de la Organización de Cooperación de Shanghai de parte del auge del multilateralismo que vive Asia. Una implicación en procesos multilaterales que bien cabe situar en el contexto de la “ofensiva del encanto” que la República Popular China parece haber lanzado a lo largo de los últimos años y que para algunos bien

podría ser considerada como una versión moderna del orden regional sino-céntrico de la dinastía Tang (618-906 d.C.) en Asia Central y Oriental.

Las Conversaciones a Seis Bandas

Se trata de un proceso iniciado en 2003 gracias al impulso de China y tras la negativa estadounidense a dialogar de manera estrictamente bilateral con la República Popular Democrática de Corea con vistas a la solución de la crisis desatada en 2002-2003, cuando Pyongyang reabrió sus instalaciones nucleares en Yongbyon y abandonar el Tratado de No Proliferación, y que tiene la particularidad de que en él participan todas las partes afectadas por los desarrollos nucleares norcoreanos.

Se han celebrado hasta el momento seis rondas de negociaciones en el marco las Conversaciones a Seis, en las que se han alternado los avances con los retrocesos. Entre los primeros hay que mencionar los compromisos de Corea del Norte para deshabilitar sus instalaciones nucleares y proporcionar una lista completa de sus programas, a cambio del abastecimiento de energía en forma, fundamentalmente, de fuel y de la normalización de sus relaciones con los distintos participantes en las conversaciones

–incluida la eliminación de Corea del Norte de la lista de “estados que promueven el terrorismo” establecida por EEUU–. Sin embargo, también ha habido retrocesos derivados de los incumplimientos norcoreanos, la interrupción de los procesos de desmantelamiento de sus programas y la interrupción de las contraprestaciones por el resto de las partes, hasta el punto de que a mediados de agosto de 2008 fuimos testigos del enésimo desencuentro y desde diciembre de 2008 las conversaciones están estancadas y en abril de 2009, en el momento de escribir estas líneas, Corea del Norte ha anunciado su decisión de no regresar jamás a las Conversaciones a Seis Bandas en respuesta a la Declaración aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU después que Corea del Norte de lo que afirmó que era un satélite de comunicación pero que según fuentes surcoreanas, japonesas y de las EEUU, era un misil intercontinental Taepodong-2.

Con todo, el de las Conversaciones a Seis Bandas es considerado por muchos como el proceso más importante de negociación sobre seguridad surgido desde el fin de la Guerra Fría no ya en Asia, sino en el mundo; no en vano, de su éxito pueda depender la posibilidad de evitar el casi

“Pese a los frecuentes retrocesos, el de las Conversaciones a Seis Bandas es considerado por muchos como el proceso más importante de negociación sobre seguridad surgido desde el fin de la Guerra Fría, no ya en Asia, sino en el mundo; no en vano, de su éxito depende la posibilidad de evitar el casi seguro desarrollo de armas nucleares por parte de distintos estados de la región”

seguro desarrollo de armas nucleares por parte de distintos estados de la región, algo difícil de evitar si EEUU y, en menor medida, el resto de los participantes acabaran por aceptar la realidad de una Corea del Norte nuclear.

Pero es que, además, el proceso reviste una importancia si cabe mayor por cuanto se desarrolla en una subregión, la de Asia Oriental, que parecía vedada a toda iniciativa multilateral, así como por su potencialidad para ser el germen de un verdadero sistema de seguridad colectiva o, cuanto menos, de un proceso de cooperación en seguridad estable para esa zona. Algo tanto más lógico si se tiene en cuenta que parece claro que la Península Coreana se encontrará en el centro de cualquier arquitectura de seguridad que pueda fijarse en Asia Oriental a medio plazo.

De hecho, ésta es una posibilidad vista con buenos ojos incluso por Estados Unidos que, en efecto, considera que el Grupo de Trabajo de las Conversaciones a Seis dedicado a las cuestiones de paz y seguridad en Asia Oriental, que inició sus trabajos el 16 de marzo de 2007, puede constituir la semilla de un verdadero mecanismo de seguridad y cooperación mucho más estable y duradero.

En relación con estas cuestiones hay que destacar la importancia de que, siendo las Conversaciones a Seis un proceso impulsado por la República Popular

China, éste cuenta con el firme compromiso de EEUU como participante de relevancia, algo que sin duda la nueva administración americana encabezada por Barack Obama parecía querer potenciar. Bien podría ser un primer paso en una creciente aceptación por parte de Beijing de la idea de que la participación estadounidense e, incluso su presencia militar, pueden ser elementos que propicien la estabilidad y la cooperación en la región, una condición casi tan necesaria como que EEUU empiece a ver con buenos ojos una gestión multilateral de las cuestiones de seguridad en la región.

La Organización de Cooperación de Shanghai

La OCS, creada en 2001 a partir del llamado Grupo de Shanghai o Grupo de los Cinco y provista de una agenda cada vez más amplia ha ido configurándose progresivamente como la principal organización de seguridad de Asia Central y una de las más exitosas de Asia.

Integrada por China, Federación Rusa, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, la organización, más allá de crear confianza entre sus miembros, se ha centrado, tal y como

se señala en la Carta de San Petersburgo (2002) en la lucha contra los desafíos del extremismo, el separatismo y el terrorismo considerados, en consonancia con los planteamientos de la República Popular China, como problemas interconectados.

En 2004 la organización concedió el estatus de observador a Mongolia y a principios de 2005 hizo lo propio con India, Irán y Pakistán. Asimismo, Turkmenistán y Afganistán han sido invitados a sus reuniones en calidad de "invitados distinguidos". Sin embargo, es interesante recordar que la solicitud estadounidense de tal estatus, cursada también en 2005, fue rechazada, sumándose a los elementos que permiten hablar de la pérdida de protagonismo de Estados Unidos en las diferentes subregiones de Asia. De hecho, no sólo Estados Unidos fracasó en su intento de incorporarse a la organización como observador sino que, ese mismo año 2005, la cumbre de la OCS resolvió solicitar a Estados Unidos y sus aliados que establecieran un calendario para la retirada de sus fuerzas de la región.

Sin embargo, la mayor influencia proyectada por la República Popular China tanto en Asia Central como en la región en su conjunto, de la que la promoción de mecanismos multilaterales liderados por ella no es sino una herramienta entre otras, no puede por menos que generar reacciones entre las restantes potencias con intereses en la región.

En el caso concreto de Asia Central, es sobre todo la Federación Rusa la que se ve en la necesidad acuciante de reafirmar su papel en una zona que en buena medida, considera como su *patio trasero*, algo que ha hecho recurriendo a mecanismos tanto bilaterales como multilaterales.

La pérdida de influencia estadounidense y la reacción de Washington

Sin embargo, la decidida política china también es fuente de lógica preocupación para Estados Unidos, que cuenta con una dificultad añadida ya que, aún estando presente en Asia Central, no deja de ser un actor externo a la región que además no participa en ninguna institución regional de la misma y, de hecho, es visto de forma creciente como un intruso.

No obstante, las razones de preocupación de EEUU no se limitan a Asia Central sino que la percepción creciente y extendida en toda Asia es que en materia de seguridad la

potencia sigue manteniendo un peso importante, pero cada vez más decreciente si consideramos la influencia de la que disfrutó en el pasado.

Es necesario reconocer que aunque la Administración Bush tuvo un comienzo delicado en cuanto a sus relaciones con China, finalmente logró algo tan complicado como reforzar, simultáneamente, sus relaciones con las dos potencias de Asia Oriental, la RPCh y Japón (el desarrollo de la alianza con ésta última ha alcanzado un nivel sin precedentes). Sin embargo, no es menos cierto que la atención casi exclusiva a cuestiones como la extensión de la democracia o la lucha antiterrorista, que EEUU tomó como guías de su política exterior durante los años que siguieron a los atentados del 11-S, diferían mucho de los problemas que realmente preocupan en la región –como la pobreza, el comercio y la

inversión, el medio ambiente, la educación o los procesos de construcción nacional– y por ello habría aumentado la percepción en Asia de que la superpotencia no está realmente comprometida con la solución de sus problemas. Ello habría conllevado una disminución del *soft power* y la influencia con la que EEUU contaba en la zona

no hace tanto. La no asistencia de Condoleezza Rice a dos de las reuniones Postministeriales de la ASEAN o las ausencias del presidente Bush en algunos de los principales encuentros con implicaciones en materia de seguridad y, de manera significativa, de la Cumbre EEUU-ASEAN celebrada en Singapur en septiembre de 2007, que conmemoraba además el 30º aniversario de las relaciones entre EEUU y la organización, fueron percibidas por los líderes regionales como manifestaciones de un más que posible desinterés norteamericano por las cuestiones que preocupan en la región.

Asimismo, incluso en aquellas ocasiones en que EEUU ha participado en reuniones de índole variada con sus socios asiáticos, la sensación ha sido frecuentemente que Washington quería estructurar la agenda exclusivamente en función de sus intereses. Así ocurrió, por ejemplo, en el marco de la APEC, con ocasión de las cumbres celebradas en Shanghai en 2001 y Bangkok en 2003. A pesar de que el marco era el de una organización creada con fines económicos y de cooperación comercial, el único asunto con el que EEUU se mostró realmente comprometido fue la lucha contra el terrorismo.

En ese mismo sentido, tampoco ha favorecido a la imagen de Estados Unidos el desinterés mostrado por el creciente número de procesos multilaterales en desarrollo en la región

—un desinterés que, ciertamente es menor en el caso de procesos multilaterales surgidos *ad hoc*, como las Conversaciones a Seis Bandas, como hemos visto— ni el apego que sigue teniendo a la cooperación sobre la base de estructuras de carácter estrictamente bilateral. Si bien el marco bilateral existente en la Guerra Fría funcionó bien en su momento, la opinión que parece imponerse entre los asiáticos es que ahora se hace necesario diseñar nuevos marcos multilaterales con los que afrontar mejor a la realidad actual y permitan una mejor respuesta a los nuevos retos, caracterizados por su naturaleza cambiante.

En consecuencia, un apoyo decidido de Estados Unidos a las nuevas estructuras multilaterales que surgen en Asia y un compromiso más claro con la creación de instituciones en la región sería la opción más beneficiosa para ambos; para Estados Unidos porque recuperaría parte del *soft power* perdido en la región, y para Asia porque incrementaría las probabilidades de contar con procesos multilaterales robustos y eficaces. De hecho, Goh Chok Tong, ex primer ministro de Singapur, insistía en 2005 en la importancia de que la arquitectura de seguridad asiática contara con Estados Unidos como uno de sus pilares puesto que, en otro caso, sería necesariamente inestable.

En este sentido, iniciativas como el grupo “Cinco más Cinco” (los cinco estados que participan en las Conversaciones a Seis menos Corea del Norte más Australia, Canadá, Indonesia, Nueva Zelanda y Filipinas) que intentó poner en marcha Condoleezza Rice en septiembre de 2006, en el marco de uno de los momentos de estancamiento de las Conversaciones a Seis, pueden ayudar también a Washington a mejorar su posición en la región. Una estructura que, por otra parte, dada la no participación de Estados Unidos en las Cumbres de Asia Oriental, cobra tanto más sentido por lo que al mantenimiento de los equilibrios en Asia se refiere.

De hecho, ésa es sin duda otra herramienta al servicio de EEUU a efectos de recuperar parte de la posición que pueda haber perdido en la zona. En efecto, la superpotencia, largo tiempo considerada como una garantía de seguridad en la región de Asia, es vista ahora como un potencial equilibrador externo al que acudir para, mediante el establecimiento de una serie de acuerdos, tratar de compensar el creciente peso e influencia chinos. Y es que, pese a los esfuerzos de la República Popular China, su autoritarismo, su nacionalismo y sus potenciales aspiraciones a un prestigio y un poder cada vez mayores a escala regional y global aún despiertan, al menos de tiempo en tiempo, los temores de sus vecinos asiáticos.

Ésta es, sin duda, una baza que Estados Unidos no puede desaprovechar ya que es claramente una de las cuestiones

donde los intereses de Estados Unidos y buena parte de Asia confluyen. Esto brinda a Washington una oportunidad de oro de tratar de demostrar que su supuesto desinterés por la región no es tal.

Por otra parte Estados Unidos parece cada vez más necesitado de una estrategia que le permita compensar el peso de la RPCh, toda vez que su posición queda aún más debilitada al coincidir el declive de su influencia con el auge chino. Esta circunstancia explicaría también sus esfuerzos para establecer y restablecer una importante red de relaciones y movilizar a las restantes potencias regionales, fundamentalmente Japón e India, pero también Australia en cierta medida, para tratar de evitar la consolidación de China como hegemón.

Los nuevos alineamientos ¿antichinos?

Es esta perspectiva la que permite entender cómo Estados Unidos, desde el Mando del Pacífico (PACOM, en sus siglas en inglés) ha estado tratando de configurar una red de lazos de defensa tanto con aliados tradicionales como con Japón, Tailandia, Australia y Nueva Zelanda, así como con otros nuevos aliados potenciales como India o Vietnam, tratando de disuadir a China de adoptar una posición más agresiva; EEUU probablemente esté encantado pues de cumplir con semejante función de “equilibrador”. Un esquema en el que los renovados vínculos militares con Indonesia ocupan igualmente una posición de relevancia.

Para Japón, está claro que la alianza con EEUU sigue siendo uno de los elementos clave sobre los que se asienta su estrategia de seguridad en Asia, pese a las diferencias que eventualmente han podido surgir entre ambos. Unas diferencias que han proliferado debido a la victoria del Partido Demócrata de Japón (la oposición) en las elecciones a la cámara alta celebradas en julio de 2007 o a causa de la percepción desde Tokyo de que EEUU había suavizado su postura hacia Corea del Norte, en el marco de las Conversaciones a Seis Bandas.

Sea como fuere, se han dado pruebas de la continuidad y solidez de la relación entre ambos: las declaraciones bilaterales acerca del establecimiento de objetivos estratégicos comunes, los cambios en las estructuras de mando y los esfuerzos para lograr una mayor interoperabilidad entre las fuerzas armadas de ambos estados. En el marco de la alianza de EEUU con Tokyo, así como la que mantiene con Seúl, una cuestión clave a corto plazo será el compromiso de estos dos estados con la estabilización de Pakistán y Afganistán, algo que sin duda es crucial para la estabilidad regional y global y que el presidente Obama ha insistido repetidamente en que constituye una prioridad.

A este entramado de alianzas, hay que sumar la existente con Australia por más que, desde la elección del laborista Kevin Rudd en diciembre de 2007, el país austral haya buscado desarrollar políticas más equidistantes entre EEUU y la República Popular China, hacia la que ha iniciado una clara aproximación. Es posible que Australia trate de evitar así que solidifique la idea de que se está tejiendo una estrategia de contención de la RPCCh a manos de las restantes potencias en Asia. Sin embargo, esto no ha impedido que la relación en que se apoya el ANZUS se mantenga notablemente sólida, como demuestra la continuidad en los intercambios en materia de inteligencia y armamentos.

Ambas relaciones (con Japón y Australia) cuentan asimismo como complemento con el Diálogo de Seguridad Trilateral, en el que participan ambos estados junto a Estados Unidos. Un Diálogo de Seguridad Trilateral al que Dick Cheney (por entonces vicepresidente de los EEUU) propuso en 2007 que se incorporara India, formando así un Grupo Cuadrilateral de estados con planteamientos y sistemas políticos afines. El grupo se reunió por primera vez en mayo de 2007, aprovechando la reunión del Foro Regional de la ASEAN (ARF) de ese año, para comenzar a establecer las líneas de lo que podría ser la nueva relación cuatrilateral. Una primera medida fue la ampliación de las maniobras militares conjuntas "Malabar", que llevan a cabo por EEUU e India desde 1994, para incluir primero a Japón, en abril de 2007 y, posteriormente también a Australia y Singapur, en septiembre del mismo año, y en consonancia, por otra parte, con el *Defence Update* presentado por Australia también en 2007, donde se señala la importancia de sus relaciones no sólo con Estados Unidos sino también con Japón, India e, incluso, Indonesia.

De nuevo fueron reforzadas las relaciones entre Australia y Japón, con la firma en marzo de 2007 de un acuerdo formal de defensa entre ambos estados (el primero al margen de su cooperación con EEUU), en el que identificaban como áreas prioritarias de cooperación la lucha antiterrorista, la gestión de desastres, los esfuerzos para asegurar el cumplimiento del derecho internacional y la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva; en este acuerdo subyace el deseo australiano de apuntalar el proceso de "normalización" en materia de defensa que vive Japón.

También las relaciones entre India (otrora aliada de Moscú) y Estados Unidos han experimentado una notable transformación desde la realización de las pruebas nucleares de mayo de 1998. El presidente Clinton fue en su momento el

protagonista de una visita oficial que era la primera de un presidente norteamericano desde 1978, dando así por inaugurada una nueva fase de las relaciones entre ambos estados. Tras el 11-S, India puso a disposición de Estados Unidos sus aguas territoriales, de modo que pudieran ser utilizadas por los buques de guerra que operaban en el Mar Árabe para luchar contra los talibanes en Afganistán. En el curso de de la segunda Administración Bush la relación siguió consolidándose y, en 2005, EEUU puso en marcha una nueva gran estrategia hacia India, con el fin de "ayudarla a convertirse en una potencia mundial en el siglo XXI". Esa decisión tuvo su continuación en el anuncio ese mismo año de una "Asociación global" entre los dos estados y de la celebración de un Acuerdo Marco de Defensa que se vio completado en 2006 por el Acuerdo para la Promoción de la Cooperación Nuclear. Una evolución que no es, en modo alguno, sorprendente si tenemos en cuenta que desde 2002

Estados Unidos e India vienen celebrando numerosos ejercicios conjuntos en los que han participado sus ejércitos.

Y es que si Estados Unidos quiere contener el ascenso chino, India, probablemente es la única potencia regional con posibilidades para suponer un desafío a medio plazo para China, protagonista de una tradi-

cional rivalidad con esta última y un potencial competidor por recursos energéticos, también lo desea. De hecho, India observa con creciente preocupación las relaciones de la RPCCh con Myanmar y Pakistán y su presencia en el océano Indico, pues los ve como potenciales elementos de una estrategia diseñada por China para rodearla.

Asimismo, también se registra una intensificación creciente de unas casi inéditas relaciones entre India y Japón, que han hallado en su demanda de miembros permanentes al Consejo de Seguridad de la ONU un motivo de acercamiento y apoyo mutuo. Es evidente que a ambos países les une el interés por crear un contrapeso a la emergencia china, algo que quedó plasmado por ejemplo en la insistencia japonesa para que India estuviera presente en las cumbres de Asia Oriental como medio de contribuir a compensar la mayor impronta china que de otro modo hubiera podido tener el proceso. De igual modo, India ve en Japón un aliado de gran utilidad para tratar de equilibrar la capacidad naval china, desarrollando ejercicios en Asia Oriental que "compensen" la presencia china en el Índico que, como hemos dicho, India no acaba de ver con agrado.

En este sentido hay que decir que India, en pleno crecimiento también como potencia y consciente del creciente peso

" Si Estados Unidos quiere contener el ascenso chino, India, probablemente es la única potencia regional con posibilidades para suponer un desafío a medio plazo para China (...) Por su parte, India observa con creciente preocupación las relaciones de la RPCCh con Myanmar y Pakistán y su presencia en el océano Indico, pues los ve como potenciales elementos de una estrategia diseñada por China para rodearla."

de la RPCh no sólo en Asia Oriental, sino también en Asia Central y el Sudeste Asiático, lanzó en 2005 su "Política de Mirada hacia el Este" dando paso a un estrechamiento de las relaciones con la ASEAN.

Un estrechamiento que en realidad y, pese a que se trata de unas relaciones carentes por completo de tradición, comienza en 1998, en el contexto de los ensayos nucleares y del intento de India de evitar que las pruebas despertaran recelos en sus vecinos. Esta aproximación de India se confirmó con la celebración de la primera cumbre India-ASEAN en 2002, y por la reiteración que en consonancia con el "nuevo pensamiento" lleva haciendo India de su compromiso con el regionalismo asiático, expresada por el primer ministro indio Manmohan Singh ya en 2004 y que desembocó en la "Política de Mirada hacia el Este" que hemos mencionado.

Conclusiones

A consecuencia de todo lo desarrollado en este análisis, la arquitectura de seguridad asiática sigue siendo hoy por hoy una compleja red de estructuras carente de una unidad de conjunto e integrada tanto por las viejas y, en algún caso, debilitadas estructuras heredadas de la Guerra Fría, como por las nuevas estructuras y relaciones que van surgiendo pero que están aún en muchos casos en proceso de definición y consolidación.

Las dinámicas de carácter competitivo existentes entre los distintos estados y, de forma singular entre las potencias –dinámicas que muchas veces subyacen al surgimiento de esas nuevas estructuras y relaciones–, contribuyen a la vez que a inspirar dichas estructuras a dificultar su definición, consolidación y, más aún, su racionalización.

Y todo ello, precisamente, cuando se precisa más que nunca un diseño medianamente racional, que permita dar una respuesta eficaz a los nuevos y complejos problemas de seguridad que van surgiendo y también, a los problemas de seguridad tradicional que son hoy más acuciantes que nunca. Y es que además de sufrir los problemas derivados del terrorismo, el deterioro medioambiental, los tráfico y las enfermedades infecciosas, Asia cuenta con un número de estados con capacidad nuclear mayor que los demás continentes –además de sufrir conflictos específicos en torno a esta cuestión–, así como numerosos puntos calientes que han dado lugar a la imparable carrera armamentística.

De ahí que la potencial emergencia de un mecanismo de seguridad que abarque toda la región y dote de unidad a su arquitectura de seguridad, ya sea reemplazando a los mecanismos existentes, o bien absorbiéndolos, aparezca cada vez

más como una solución ideal a la par que imposible, al menos a medio plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGARWAL, Vinod K. y KOO, Ming Gyo (Eds). (2008). *Asia's New Institutional Architecture*, Berlín: Springer-Verlag.

Se trata de una obra absolutamente imprescindible para todo aquel que esté interesado en el desarrollo de instituciones en Asia que analiza, de manera detallada, la transformación de la arquitectura no sólo de seguridad sino económica, comercial y financiera, tanto en Asia Meridional como Asia Oriental y el Sudeste Asiático antes y después del fin de la Guerra Fría, señalando cuáles son los principales cambios acontecidos en esos años y cuál ha sido su repercusión en la transformación de dichas arquitecturas.

CAMILLERI, J. (2003). *A Regionalism in the New Asia-Pacific*, Cheltenham: Edward Elgar.

El libro constituye una excelente aproximación de la evolución del regionalismo en Asia, en particular tras el fin de la Guerra Fría y prestando una especial atención al caso de la ASEAN. Proporciona un análisis de gran interés acerca del surgimiento de una multiplicidad de procesos multilaterales de distinto alcance geográfico y objetivos que sin embargo tienen en común que son mecanismos articulados por los estados en el esfuerzo por adaptarse a un internacional crecientemente caracterizado por la globalización y la interdependencia.

DENG, Yong. (2008). *China's Struggle for Status*, Cambridge: Cambridge University Press.

Uno de los análisis más completos acerca de la transformación experimentada por la política exterior de la República Popular China en los últimos años. Señala cómo esa transformación ha estado al servicio de la búsqueda por parte de China de una posición más relevante en el contexto internacional, con las implicaciones que ello inevitablemente ha tenido para la transformación de este último y cómo se ha plasmado en la forma en que la RPCh ha afrontado tanto las relaciones bilaterales como las multilaterales.

TOMÉ, Luis (Ed.). (2008). *East Asia Today*. Lisboa: Edial Prefacio.

El libro constituye una aproximación realmente comprehensiva a las realidades económica y de seguridad de Asia Oriental en el momento actual, que tiene en cuenta el papel desempeñado en relación con dichas realidades por las principales potencias de la región y la ASEAN además de por Estados Unidos, así como los principales desafíos a que deben hacer frente en cada uno de esos ámbitos, analizando de modo especial algunas cuestiones específicas relativas a la seguridad en la región como la Península Coreana, las líneas de comunicación marítima en Asia o la seguridad humana en Asia.