



ASIA – PACÍFICO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Gracia Abad¹

Universidad de Nebrija / UNISCI

Resumen:

A pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional incluye Asia-Pacífico entre los entornos estratégicos considerados como prioritarios para España, un análisis más pausado del documento revela que, en realidad, la importancia que se otorga a la región no es demasiado elevada. Tal aproximación es sorprendente si tenemos en cuenta no sólo el creciente papel de Asia-Pacífico en los asuntos internacionales, sino la cada vez mayor atención a la región de otros actores, entre los que cabe mencionar a los Estados Unidos, pero también a algunos de los principales miembros de la Unión Europea. Esa baja prioridad asignada a la región, unida a una definición excesivamente vaga tanto de los posibles desafíos para nuestra seguridad provenientes de esa región, como de las acciones que se podrían poner en marcha para atenderlos, hacen que el documento diste de lo que sería necesario en lo que respecta a este ámbito geográfico.

Palabras clave: Estrategia, seguridad, nacional, Asia, Pacífico, riesgos, amenazas, pivot, rebalancing, EEUU, China, ASEAN.

Title in English: "The Asia-Pacific Region in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

In spite of the inclusion of the region Asia-Pacific as one of the most important strategic areas within the National Security Strategy, a thorough analysis bears as a conclusion, that in fact, the real importance attributed is not significant. Dealing with this region in such a way is surprising given the fact that Asia-Pacific is gaining in importance and more external actors are accordingly devoting an increased attention; this is not only the case with such actors as the US, but also with some of the main actors in the European Union. The low priority granted to the region, along with an excessively vague definition of both those possible threats to our security and the actions needed to counter them, result in this document being far from what this region deserves in importance.

Keywords: Strategy, Security, National, Asia, Pacific, Risks, Threats, Pivot, Rebalancing, US, China, ASEAN.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ La Dr. Gracia Abad es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nebrija en Madrid, investigadora senior en UNISCI y es miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-mail: graciaabad@yahoo.es.



1. El escenario asiático

La región de Asia Pacífico se ha convertido progresivamente en el centro de gravedad de los asuntos internacionales como consecuencia de un conjunto de dinámicas entre las que el ascenso chino es sólo la más visible. En efecto, hablamos de una región donde vive el sesenta por ciento de la población mundial y que es responsable de más de la quinta parte de la riqueza del planeta, entre otras cosas porque alberga tres de las cinco economías de mayor envergadura². No es de extrañar por tanto que se haya convertido en el objeto de interés de los principales actores internacionales, incluidos, los propios Estados Unidos.

En concreto, ese interés ha llevado a Washington a materializar un proyecto que en realidad acariciaba desde los años noventa, reorientar su política exterior para centrarla en la región de Asia Pacífico.

En este sentido, desde el comienzo de la presente década es evidente que EEUU prioriza su relación con los Estados de la región, mejorando su relación tanto con socios tradicionales como Tailandia y Filipinas, como con otros que no lo son, como Vietnam, Laos, Camboya o Birmania. En esa misma línea, EEUU no ha dudado en contar con un embajador residente en ASEAN, firmar el Tratado de Amistad y Cooperación, unirse a las Cumbres de Asia Oriental y apostar decididamente por el Trans-Pacific Partnership, TPP en sus siglas en inglés. Un movimiento éste último que parece tratar de equilibrar la balanza frene al Asia-Pacific Trade Agreement (APTA, en sus siglas en inglés), que cuenta en su seno, como principal potencia, con la República Popular China³.

Unos pasos que no son sino algunos de los aspectos más sobresalientes del llamado “pivot” o “rebalancing” de Estados Unidos respecto de Asia-Pacífico, considerado como una de las piezas claves de la política exterior de la administración Obama, que fue anunciado como tal por Hillary Clinton en 2011, cuando no dudo en señalar que “*The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action*”⁴ y en cuyo sostenimiento insistió Susan Rice en 2013, apuntando que “...no matter how many hotspots emerge elsewhere, we will continue to deepen our enduring commitment to this critical región”⁵, línea en que también incidía recientemente el Pentágono⁶.

Un “pivot” o “rebalancing” que se traduce en la voluntad de ampliar la presencia de Washington en la región va afectando progresivamente a todas las dimensiones de la política exterior y de seguridad estadounidense.

Ahora bien, es evidente que si bien un giro de esas características contribuye aún más si cabe a reforzar la creciente importancia internacional del área que nos ocupa, también alimentará el conflicto de potencias en la misma. Y es que el refuerzo de la presencia estadounidense en Asia inevitablemente parece ligado a una estrategia de respuesta a una posible hegemonía de la República Popular China en la región, algo que también perciben los

² Molina, Ignacio (coord.): “Hacia una renovación de la política exterior española”, Real Instituto Elcano, *Informe 15* (Febrero de 2014), pp. 85.

³ Denominación que se da desde 2005 al hasta entonces conocido como Acuerdo de Bangkok, firmado en 1975.

⁴ Clinton, Hillary: “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy* (11 de Octubre de 2011).

⁵ Rice, Susan E.: “America’s Future in Asia”, Conferencia pronunciada en la Georgetown University (20 de noviembre de 2013).

⁶ Cameron, Doug: “Pentagon Insists Pacific ‘Pivot’ Plan Intact”, *World Street Journal*, 4 de marzo de 2014, en <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303630904579419131885358504>.



líderes chinos. Así lo ponen de manifiesto en sus numerosas declaraciones contra lo que consideran movimientos para rodear a China, maniobras para interferir en los asuntos regionales y pasos que pueden llevar a la confrontación. Buena prueba además, de los recelos que despiertan en la República Popular China los movimientos de Washington sería la estrategia que parece estar desarrollando con vistas a denegar el acceso a los estadounidenses más allá de la denominada “primera cadena de islas”⁷.

Ahora bien, ese no sería el único conflicto entre grandes potencias visible en la región. Cuando menos, hay que mencionar el existente entre la propia China y Japón; un conflicto entre una China que -como hemos apuntado y es bien sabido- está en ascenso y un Japón que quiere superar las limitaciones en materia de defensa asumidas tras la Segunda Guerra Mundial y dar paso por fin, tras dos décadas de dudas, titubeos y tímidos avances a la denominada “normalización”, que tiene como uno de sus elementos más destacados –o al menos más simbólicos- la transformación del papel de sus “Fuerzas de Autodefensa”. Esta tensión entre China y Japón, que si bien no es nueva, parece atravesar un periodo de particular intensidad tiene su expresión más clara y más reciente en la disputa por las Islas Senkaku (según la denominación japonesa de las mismas) o Diaoyu (atendiendo a la denominación china).

Un conflicto por la soberanía sobre un conjunto de islas que no es, desde luego, el único presente en la región. Y es que, más allá de los conflictos por las Paracelso o las Kuriles, en los que no nos detendremos por ir más allá de la pretensión de este artículo, debemos sin duda mencionar la disputa existente en la actualidad por las islas Spratly, que enfrenta a la República Popular China –que se ha negado a adoptar un código de conducta-, Taiwán y algunos Estados de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en concreto, Brunei, Malasia, Filipinas y Vietnam y en la que, más allá del territorio propiamente dicho y los recursos existentes en la plataforma continental, la clave parece estar, de nuevo, en el acceso al mar del sur de China. El asunto reviste incluso mayor importancia si se tiene en cuenta la incapacidad que está mostrando la ASEAN para consensuar una postura común al respecto, si bien la reclamación soberana sobre las Spratly es una prioridad para Estados como Vietnam o Filipinas, no lo es para otros Estados miembros de ASEAN, como Camboya, que sin embargo ven en la disputa una oportunidad para situarse al lado de Beijing. El resultado es una ASEAN desunida e impotente a cuyos miembros solo les queda, una vez más, jugar la carta estadounidense para tratar de hacer frente a China.

Una ASEAN que, por otra parte, parece defraudar las esperanzas suscitadas a comienzos de siglo en el contexto de su reestructuración y del lanzamiento de la Carta de la ASEAN ya que la organización podría ser mucho más influyente en términos económicos, diplomáticos, políticos y de seguridad y mostrar una mayor capacidad de respuesta en cuestiones como las violaciones de derechos humanos o los problemas de seguridad no tradicional. En efecto, un mayor peso de la ASEAN sería particularmente conveniente dado el contexto de inestabilidad y tensión que viven varios de sus miembros. Así, al proceso de transición en Birmania –nunca fácil y carente de sobresaltos- hay que añadir, por ejemplo, la inestabilidad presente en Camboya y Tailandia, donde los militares han acabado dando un golpe de Estado, o los problemas de carácter secesionista y terrorista en Filipinas, en Mindanao en concreto.

⁷ Abad Quintanal, Gracia: “La Política Exterior y de Seguridad o la Búsqueda del Poder Integral”, *Atenea*, vol. 5, nº 37 (Junio 2012), pp. 12-18.



Junto a todo ello, si queremos hacernos una idea cabal del panorama existente en la actualidad en Asia-Pacífico, no podemos pasar por alto la situación en la península coreana donde, por un lado, parece abrirse paso una fase de relativo entendimiento en las relaciones intercoreanas, pero por otro hay que constatar la consolidación en el poder de Kim Jong-un y el mantenimiento en el poder de su régimen, con todo lo que ello implica para la seguridad internacional.

Asimismo y, en parte en relación con esta última cuestión, tampoco debemos dejar de lado la proliferación de armas de destrucción masiva ni la carrera de armamentos presentes en la región.

En resumen, si bien es indiscutible la centralidad de Asia-Pacífico en los asuntos internacionales en la actualidad, tal relevancia no significa precisamente que la región esté exenta de problemas y desafíos a la seguridad, que, con dificultad, tendrán un mero impacto meramente regional buena parte de ellos.

2. Asia como prioridad

La Estrategia de Seguridad Nacional que ve la luz en mayo de 2013 incluye Asia entre los que denomina “entornos estratégicos” claves para España. Lo hace así ya desde la introducción y, en realidad, no puede ser de otro modo, pues como recogen numerosos documentos⁸ y apuntábamos más arriba, la región de Asia Pacífico, dado su peso creciente, tiene que ser uno de los ámbitos en los que España intente estar presente.

Es interesante por otra parte, la referencia que se hace a la región al hablar de la importancia de América Latina ya que se señala el potencial de esta última para servir a España como puente para Asia-Pacífico. Un potencial que parece cuando menos discutible si tenemos en cuenta que parece resucitar la idea de la “triangulación”, articulada hace ya algunos años y merecedora de muy poca aceptación por parte de nuestros potenciales socios en Asia. Al respecto, académicos, técnicos y líderes de la República Popular China decían, por ejemplo, con su acostumbrado pragmatismo, que si deseaban establecer relaciones con los Estados de América Latina lo harían directamente y sin necesidad de mediadores. Pero es que, en esta ocasión, del texto de la Estrategia -“la Alianza del Pacífico tiene el potencial de servir de puente para España en la región”- se puede deducir algo, incluso, peor: es América Latina la que se convierte en intermediario para nuestra relación con Asia-Pacífico.

Del planteamiento que acabamos de exponer cabría deducir la postergación de la región de Asia-Pacífico que parecería ser la última de las prioridades. Así se confirmará en las páginas que siguen, en el capítulo 1, pues si bien en la página 11 se vuelve a reiterar la “creciente importancia estratégica de la zona de Asia-Pacífico”, cuando en la página siguiente, la 12 pasa a enumerar las prioridades estratégicas menciona todas las regiones apuntadas en la introducción, con la única excepción de Asia-Pacífico.

En ese mismo sentido, se echa en falta una reflexión más meditada acerca de las razones e implicaciones de esa creciente importancia de la región de Asia-Pacífico, incluida, o empezando por, la decisión consciente de Estados Unidos de cambiar su centro de atención a dicha área, ya comentada.

⁸ Informe Elcano: “Hacia una renovación de la política exterior española: elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado”, versión del 10 de octubre de 2013, pp. 4 y ss.



A diferencia de lo que ocurre con la Estrategia Española de Seguridad, por ejemplo, el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional Francés, sí tiene en cuenta ese cambio crucial⁹ y se muestra claramente decidida a consolidarse como un socio de los Estados de Asia-Pacífico como demuestra el hecho de que cuente no sólo con nacionales en la región sino con fuerzas estacionadas en el Pacífico, en Oceanía en concreto, aprovechando su tradicional presencia en ese área¹⁰.

Algo comparable a lo que ocurre en el caso del Reino Unido que tampoco descuida un área con la que le unen vínculos de seguridad de larga data, como demuestra el que forme parte de los FPDA (Five Powers Defence Arrangements) desde 1971¹¹.

Y es que, no podemos perder de vista que, como acertadamente se señala en la Directiva Ministerial italiana sobre política militar para el año 2013, ese cambio en el centro de gravedad en los asuntos internacionales supone que muchas de las innovaciones y cambios en las dinámicas globales ya no tendrán su origen en Occidente¹².

Por lo demás, sorprende especialmente el bajo nivel que parece otorgarse a Asia-Pacífico entre las prioridades para España cuando por otra parte se asocia inevitablemente la seguridad española y la promoción de los intereses españoles al refuerzo de los vínculos con aquel continente “España sólo podrá defender adecuadamente su seguridad y proteger sus intereses...” (Página 18).

Junto a todo ello, esa visión de Asia como una región alejada en la que los intereses españoles en materia de seguridad son muy reducidos que parece latir en toda la estrategia, no se compadece con la aparente voluntad española de incrementar exponencialmente su presencia económica global potenciando las exportaciones a mercados diferentes del europeo y, en especial al asiático¹³. Así, parecería cuando menos razonable, preocuparnos de la seguridad de aquellas áreas que queremos convertir en foco prioritario de nuestras exportaciones. En este sentido, por ejemplo, los desafíos a la seguridad vinculados al clima, la pobreza, las enfermedades o las migraciones en el área que nos ocupa, deberían ser objeto de preocupación española y recibir mayor atención en la estrategia española de seguridad.

En ese mismo sentido, tampoco parece coherente la estrategia con iniciativas recientes relativas a la profundización de los intercambios en materia de defensa con algunos Estados de Asia-Pacífico, como la desplegada en el marco del año dual España-Japón.

En definitiva, si como plantean algunos autores –entendemos que acertadamente- la Estrategia de Seguridad Nacional debe servir entre otras cosas para ordenar las prioridades y poner de manifiesto las ambiciones españolas en el contexto internacional¹⁴, al menos en lo que hace a la región de Asia-Pacífico, o bien las prioridades y ambiciones no son las adecuadas, o bien la estrategia no las refleja adecuadamente.

⁹ "Livre Blanc Défense et Sécurité National 2013", Direction de L'information Légale et Administrative, París (2013), pp. 9 y 29 y ss.

¹⁰ Rear Admiral Cullere, Anne: *French Forces in the Pacific*, conferencia pronunciada en la Rajaratnam School of International Studies, Universidad de Nanyang, 17 de marzo de 2014.

¹¹ Thayer, Carlyle A.: "The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever", *Security Challenges*, vol. 3, nº 1 (Febrero 2007) pp. 79-96.

¹² "Ministerial Directive on the Military Policy for the year 2013", Ministero della Difesa, Italia, pp. 3.

¹³ Informe Elcano, "Hacia...", *op. cit.*, pp. 29 y ss.

¹⁴ "Hacia una estrategia de seguridad nacional para España", Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 25 (febrero de 2009), pp. 16.



3. Asia en relación con los riesgos y amenazas a que España puede hacer frente

En la página 18 se mencionan los numerosos focos de tensión existentes en la región de Asia y las reivindicaciones territoriales de la República Popular China y se indica que afectan a toda la comunidad internacional, de lo que cabe deducir que también a España. Sin embargo no se analizan con el suficiente detalle esos focos de tensión, ni se precisa si alguno de ellos constituye una amenaza real o de especial importancia para España ni tampoco se indican riesgos concretos asociados a los distintos puntos calientes que pudieran afectarnos.

Así, no se habla con precisión, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el caso del libro blanco francés, de las amenazas militares presentes en la región¹⁵.

En ese mismo sentido, resulta llamativa la ausencia del texto de una reflexión seria acerca tanto de la carrera de armamentos existente en Asia-Pacífico como de la presencia en la región de armas de destrucción masiva, en particular, armas nucleares, y las implicaciones que ello puede tener para la seguridad global y la de España, cuestiones que, por ejemplo sí recoge el Informe del Real Instituto Elcano acerca de las posibles líneas para la renovación de la política exterior española¹⁶.

Por lo demás, cuando en el capítulo 3 pasa al análisis de los riesgos y amenazas –entre los que no se establece distinción alguna¹⁷–, apenas aparece mención alguna a Asia en relación con ninguno de ellos, con dos únicas excepciones: la inclusión de Asia como una de las regiones en las que, como consecuencia del crecimiento de la población y dependiendo de la evolución de la situación en ella, podría incrementarse los flujos de emisión de emigrantes (p 32); y la referencia a la catástrofe de Fukushima. (p 34) Con todo, en ningún caso se plantea cómo esos riesgos podrían acabar por afectar a España.

En este sentido, parecería especialmente acertado incluir una reflexión acerca de los riesgos y amenazas concretas a los que se podría tener que hacer frente y los tipos de actores vinculados a ellos.

4. Líneas de acción planteadas

Entre las acciones planteadas por España para reforzar esta relación se incluyen tanto las bilaterales como las que quieren aprovechar el marco de la UE, una opción esta última que no parece desacertada, ya que España no puede ni debe mantenerse al margen de los planteamientos de sus socios europeos, pero que desde luego tampoco es nueva y que debe traducirse en acciones concretas que supongan una mayor implicación española en la definición de los objetivos de la UE en la región de Asia-Pacífico¹⁸ –de forma que sean más coherentes con los intereses españoles– y en el desarrollo de las políticas y acciones orientadas a la consecución de esos objetivos¹⁹.

¹⁵ "Livre Blanc...", *op. cit.*, pp. 10.

¹⁶ Molina, *op. cit.*, pp. 85.

¹⁷ El Libro Blanco francés introduce una clara definición/distinción de unos y otros; ver: "Livre Blanc...", *op. cit.*, pp. 10.

¹⁸ Molina, *op. cit.*, pp. 85.

¹⁹ Informe Elcano, "Hacia...", *op. cit.*, pp. 48.



Junto a ello, tampoco se puede pasar por alto en relación con esta cuestión, la falta de una presencia sólida de la Unión Europea en Asia –tanto por ausencia de capacidad como de voluntad-, ni la preferencia por las aproximaciones nacionales y fragmentarias a la región en detrimento de una aproximación europea de conjunto. Y es que, si en hay algún ámbito donde se hacen especialmente evidentes las debilidades de la Política Exterior de la UE, ése es Asia. Una falta de presencia que, por otra parte, deja aún mayor espacio en la región a unos Estados Unidos que, como apuntábamos más arriba, sí están apostando decididamente por la región.

Por otra parte, se echa en falta una valoración más detallada de qué relaciones bilaterales se consideran prioritarias o, dicho de otro modo qué Estados de la región de Asia-Pacífico deben ser objeto de especial atención, bien por su valor como socios para garantizar nuestra seguridad, bien como elementos que puedan contribuir a ponerla en riesgo.

Una valoración que, por otra parte, debería acompañarse de un análisis realista de las capacidades y la voluntad de España para profundizar en esas relaciones que tuviera en cuenta, entre otras cuestiones, la tradicional falta de presencia española en Asia-Pacífico²⁰.

A diferencia de esta situación, en la National Security Strategy de Reino Unido, por ejemplo, se indica que “a key feature of this change will be the rise of China and India as global powers” y se afirma “the importance of enhancing our bilateral relationships with these countries and other emerging powers”²¹.

En una línea similar en el Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional francés se señala claramente que “...dans un contexte d’augmentation continue des budgets de défense de la région et de la montée de tensions interétatiques en Asie du Nord-Est et du sud-Est. Le rééquilibrage en cours du dispositif militaire américain vers l’Asie-Pacifique devrait donc être poursuivi. Il constituera un facteur dimensionnant pour la France”²².

Por otra parte, en la Estrategia Española se indica que España “debe fomentar la consolidación de las estructuras asiáticas de seguridad”, pero no queda claro que tenga capacidad para hacerlo realmente ni cuáles serán las estrategias para tratar de actuar en esa dirección, más allá de ignorar la notable falta de una lógica de conjunto existente en la actualidad en las “estructuras asiáticas de seguridad” así como la clara falta de medios de que en muchos casos adolecen tales estructuras que, como ya se ha indicado, les impide dar respuesta a los problemas de seguridad presentes en el área.

En ese mismo sentido, se habla (p19) de que se debe “aumentar la ya intensa colaboración con los organismos de seguridad de los países estratégicos...” sin que quede claro qué se entiende por organismos de seguridad ni se precise cuáles dentro de la región son considerados países estratégicos.

Por lo demás, esa apuesta por los canales multilaterales y los organismos de seguridad haría pensar que se está ante problemas de carácter transnacional que no se puede abordar eficazmente desde un marco estrictamente estatal, pero como ya se ha dicho más arriba, este extremo no queda claro en la determinación de los riesgos y amenazas.

²⁰ Abad Quintanal, Gracia: “La Política Exterior Española hacia Asia-Pacífico: de inexistente a insuficiente”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (Octubre 2011), pp. 151-161.

²¹ “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, HM Government (October 2010), pp. 15 y ss.

²² Livre Blanc..., *op. cit.*, pp. 29 y ss.



En otro orden de cosas, el texto también menciona la conveniencia de “contribuir a la inserción de esas potencias (entendemos que las de la región de Asia-Pacífico) en el orden global” (p18) sin que quede claro por qué se considera que están al margen del mismo.

También resulta llamativo que el texto es en su mayor parte una reiteración de las reflexiones que ya se hacían en la Estrategia Española de Seguridad en relación con Asia, tanto en lo que hace a la determinación de la importancia de la región, como a los principales desafíos para la seguridad presentes en ella, como al papel que debe jugar y debe jugar en la zona.

5. Conclusiones

La Estrategia de Seguridad Nacional que ve la luz en 2013 resulta escasamente novedosa respecto a su predecesora Estrategia Española de Seguridad en relación con los planteamientos hacia Asia-Pacífico, pese a incluir esta área entre los “entornos estratégicos”, asigna una muy baja prioridad a la región, pasando con ello por alto la principal dinámica presente en el sistema internacional actual: el cambio del centro de gravedad de los asuntos internacionales desde el Atlántico al Pacífico y, con él, la creciente atención de los Estados Unidos a esa área. En esa línea, la Estrategia apenas si hace una reflexión seria acerca de los riesgos y amenazas para España que podrían provenir de la zona de Asia-Pacífico.

Por lo demás, y como no podía ser de otro modo, la pobre descripción de los riesgos y amenazas de que hablábamos se acompaña también de una muy vaga definición de las estrategias a seguir, tanto en el nivel bilateral como en el multilateral, que tampoco se detiene a analizar las limitaciones y fallos evidenciados hasta el momento en ambos niveles.

Frente a ello, habría sido deseable que la estrategia analizara la región de Asia-Pacífico a partir de planteamientos más novedosos y que, sobre la base de la creciente importancia de la región, pero siendo consciente de las limitaciones que tanto la política exterior española como de la Unión Europea, han presentado siempre en relación con Asia, hubiera propuesto estrategias concretas y potencialmente efectivas con vistas a hacer frente a las amenazas y desafíos procedentes de la región por los que España pueda verse afectada.