

# **Alianzas y cooperaciones de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI.**

COORDINADOR: José Enrique de Ayala Marín

REDACTORES: Soledad Segoviano Monterrubio

Xira Ruiz Campillo

Javier Gil Pérez

Documento de Trabajo Opex N° 81/2016



### **José Enrique de Ayala**

Es General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania, y Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo Editorial del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y de los Consejos de Asuntos Europeos y de Defensa de la Fundación Alternativas.

### **Soledad Segoviano Monterrubio**

Es Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de CC. de la Información y en la Facultad de CC. Políticas y Sociología, miembro de Departamento Interfacultativo de Derecho Internacional Público y RR II de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM. Doctora Cum Laude en CC. de la Información por la UCM. Becaria Fulbright y Master en RR. II. por la Universidad de Columbia de Nueva York. Diplomada en Altos Estudios de la Defensa por el CESEDEN. Es especialista en las áreas de seguridad, defensa y política exterior de EEUU. Forma parte del Consejo Editorial de la Revista Estudios Internacionales de la Complutense y es miembro del Grupo de Investigación UNISCI.

### **Xira Ruiz Campillo**

Es doctora en CC. Políticas (Relaciones Internacionales) y profesora de Relaciones Internacionales y Régimen Internacional del Medioambiente en la Facultad de CC. Políticas de la UCM. Anteriormente ha trabajado en la División de Seguridad en el Terreno en la sede de Ginebra de ACNUR, y como analista en el Estado Mayor de la Defensa y en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sus líneas de investigación están centradas en la seguridad internacional, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la relación entre medioambiente y seguridad. Forma parte del Consejo Editorial de la Revista Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y es miembro del grupo de investigación UNISCI.

### **Javier Gil Pérez**

Es Doctor en Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutierrez Mellado. En la actualidad es profesor en la Universidad Pontificia de Comillas donde desarrolla su actividad profesional dentro del Departamento de Relaciones Internacionales. Ha realizado estancias de investigación en el Center of Strategic and International Studies en Yakarta, en el International Centre for Political Violence and Terrorism Research en Singapur y ha sido investigador posdoctoral en el Asia Research Center de la London School of Economics.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa  
© José Enrique de Ayala Marín

Maquetación: Vera López López  
ISBN: 978-84-15860-61-7  
Depósito Legal: M 37416-2016

Impreso en papel ecológico 

# Índice

RESUMEN	5
ABSTRACT	7
SIGLAS	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1: LA PERIFERIA ORIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA Por Xira Ruiz Campillo	16
1.1. Dinámicas de seguridad en Europa Oriental, Cáucaso Sur y Balcanes	16
1.2. Iniciativas de cooperación regional	21
1.3. Nuevas formas de cooperación regional en materia de seguridad: La lucha por la energía y la promoción de los derechos humanos	25
1.4. Conclusión	26
CAPÍTULO 2: ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA Por Soledad Segoviano Monterrubio	28
2.1. Aproximación al entorno de seguridad en la región. El reto del regionalism	28
2.2. Alianzas y cooperaciones en seguridad y defensa consolidadas	30
2.3. Evolución del panorama estratégico: actores e intereses extrarregionales	40
2.4. Nuevas formas de cooperación regional	44
2.5. Conclusiones	50

CAPÍTULO 3: ÁFRICA	51
Por Soledad Segoviano Monterrubio	
3.1. Aproximación al entorno de seguridad en la región	51
3.2. La Unión Africana: la arquitectura de paz y seguridad en África	55
3.3. Los instrumentos de la arquitectura de paz y seguridad	60
3.4. Evolución del panorama estratégico: actores e intereses extrarregionales y nuevas alianzas	65
3.5. Conclusiones	67
CAPÍTULO 4: ASIA	68
Por Javier Gil Pérez	
4.1. El escenario geoestratégico en Asia y el Pacífico occidental	68
4.2. Alianzas militares de ámbito regional	78
4.3. Acuerdos bilaterales	88
4.4. Conclusiones	98
CAPÍTULO 5: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	99
Por Xira Ruiz Campillo	
5.1. Dinámicas de seguridad en América Latina	99
5.2. Organizaciones de cooperación regional en materia de seguridad y defensa	103
5.3. Las particularidades de la cooperación regional en materia de seguridad en América Latina y Caribe	108
5.4. Conclusiones	111
CONCLUSIÓN	113
ANEXOS	117

# Resumen

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial el mundo estuvo dividido, durante más de cuarenta años, en dos bloques antagónicos liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética, que mantuvieron un equilibrio basado en la destrucción mutua asegurada. Cada uno de ambos líderes creó sus propias alianzas: la OTAN y el Pacto de Varsovia, y promovieron o apadrinaron otras alianzas o acuerdos regionales para contener al contrario. La desaparición de la Unión Soviética en 1991 cambió este escenario más o menos estable por otro en el que al principio solo había una potencia hegemónica que servía como gendarme global, influyendo en todas las regiones del mundo.

No obstante, apenas una década después, el auge del terrorismo yihadista, empezando por el ataque que sufrió en su propio territorio el 11 de septiembre de 2001, las intervenciones en Afganistán e Irak, así como la emergencia de otros actores internacionales, demostraron que Estados Unidos no podía mantener ese papel en solitario durante mucho tiempo. En consecuencia, las relaciones y acuerdos regionales en el campo de la seguridad y la defensa están adquiriendo una importancia mayor para la seguridad global. Alianzas que se alineaban en el pasado con uno de los dos bloques antagónicos, tienen que asumir nuevas responsabilidades y dotarse de otros medios de decisión. Surgen nuevas colaboraciones de seguridad y defensa, mientras otras ya existentes adquieren ahora un mayor valor como base de la estabilidad regional.

No se puede establecer, con carácter general un patrón que nos pueda dar una idea real de lo que está pasando, en el panorama, cambiante y fluido, de las alianzas y cooperaciones de seguridad en el mundo. Las estructuras existentes, en ocasiones redundantes o puramente nominales, sin actividad sustancial, se irá aclarando en favor de aquéllas que realmente se corresponden con una convergencia de intereses y de amenazas, dibujando un mapa de la seguridad mundial que ya se esboza, y que puede muy diferente del actual.

Es muy posible que en las próximas décadas el mundo unipolar de principios de siglo se transforme en otro multipolar cuyos líderes serán probablemente EEUU, China, India, y la UE si consiguiera su autonomía militar. Otros como Rusia o Brasil solo lograrán constituir polos autónomos en la medida en la que logren agrupar en torno a ellos un número suficiente de aliados y ejerzan como líderes en sus respectivas regiones. Los países de la región MENA y los africanos necesitan aún madurar mucho sus convergencias y superar diferencias muy importantes para poder influir en el escenario global al mismo nivel que los anteriores y dejar de estar sujetos a influencias externas.

En cualquier caso, el mundo se estructurará en un conjunto de regiones agrupadas en torno a sus Estados líderes. La evolución de las alianzas y cooperaciones de seguridad, que ahora solo se apunta, será un factor determinante en la configuración, y la eficacia estas estructuras regionales. En los próximos años los efectos de estos cambios serán más evidentes y en consecuencia vamos a asistir a una reordenación de los vínculos de seguridad y defensa, en el sentido de una mayor regionalización que tenderá a la autonomía y consolidación de este tipo de cooperaciones.

# Abstract

Since the end of World War II, the world was divided, for more than forty years, in two antagonistic blocs led by the United States and the Soviet Union, which maintained a balance based on the mutual assured destruction. Each of both leaders created its own alliances: NATO and the Warsaw Pact, and they promoted or sponsored other alliances or regional agreements to contain the contrary. The disappearance of the Soviet Union in 1991 changed this scenario more or less stable for another, in which initially only existed a hegemonic power that served as global gendarme, affecting all regions of the world.

However, just a decade later, the rise of jihadist terrorism, starting with the attack that suffered in its own territory on September 11, 2001, then interventions in Afghanistan and Iraq, as well as the emergence of other international actors, showed that United States could not keep that role alone for long. Consequently, relations and regional agreements in the field of security and defence are becoming increasingly important for global security. Alliances that were lined in the past with one of the two antagonistic blocs have to take on new responsibilities and provide themselves with other means of decision. New collaborations on security and defence arise, while others existing now acquire greater value as a basis for regional stability.

We cannot define a general pattern that can give us a real idea of what is happening in the changing and fluid picture of alliances and security partnerships in the world. Existing structures, often redundant or purely nominal, without substantial activity, will become clearer in favour of those that really correspond to a convergence of interests and threats, drawing a map of the world security already outlined, that could be very different from today.

It is likely that in the coming decades the unipolar world, existing at the beginning of the century, turn into another multipolar whose leaders will probably be US, China, India, and the EU if it got its military autonomy. Others as Russia or Brazil will only constitute autonomous poles in the measure in which they achieve grouping around them a number enough of allies and exercise as leaders in their respective regions. The countries of the MENA region and Africans need still ripen

much their convergences and overcome very important differences in order to influence the global stage at the same level as the previous ones and stop being subject to external influences.

In any case, the world will be structured into a set of regions clustered around their leading States. The evolution of the alliances and security partnerships, that now is only starting, will be a determining factor in the configuration and effectiveness of these regional structures. In the coming years the effects of these changes will be more evident and consequently we can attend a rearrangement of the links of security and defence, in the sense of a greater regionalization that will tend to the autonomy and consolidation of this type of cooperation.





# Siglas

ACC	Arab Cooperation Council
ACIRC	African Capacity Immediate Reponse to Crisis
ACOTA	African Contingency Training and Assistance
AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AMU	Arab Maghreb Union
ANZUS	Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos
APSA	African Peace and Security Architecture
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASF	African Standby Force
AU	African Union
AUPF	African Union Peace Fund
AURDC	African Union Rapid Deployment Capability
BPST	British Support Team
CAN	Comunidad Andina
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARSI	Iniciativa Regional de Seguridad para América Central
CASF	Central Africa Standby Force
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CCR	Consejo de Cooperación Regional
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental

CDEMA	Agencia del Caribe para el Manejo de Emergencias por Desastres
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEA	Conferencia de Ejércitos Americanos
CEEAC	Comunidad Económica de los Estados de África Central
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEN-SAD	Comunidad de Estados Sahelo-saharianos
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CER	Comunidades Económicas Regionales
CFAC	Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas
CEWS	Continental Early Warning System
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CIFTA	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados
CIT	Convención Interamericana contra el Terrorismo
CITAAC	Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CONJEFAMER	Conferencia de los Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas
CNI	Conferencia Naval Interamericana
CTPF	Counterterrorism Partnership Fund
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
EAC	East African Community
EARF	East Africa Response Force
EASF	Eastern Africa Standby Force
EASFCOM	Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism
ECCAS	Economic Community of Central African States

ECOWAS	Economic Community of West Africa States
FADC	Fuerza Árabe de Defensa Común
FOD	Full Operational Deployment
GCC	Gulf Cooperation Council
GUAM	Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia
GWT	Global War on Terror
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMAFT	Islamic Military Alliance to Fight Terrorism
IMPACS	Implementing Agency for Crime and Security
IPAP	Individual Partnership Action Plan
ISAF	International Security Assistance Force
JID	Junta Interamericana de Defensa
KFOR	Kosovo Force
MENA	Middle East and North Africa
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNJTF	Multinational Joint Task Force
MR	Mecanismos Regionales
NARC	North African Regional Capability
OCI	Organización para la Cooperación Islámica
OEA	Organización de Estados Americanos
OEF-HOA	Operation Enduring Freedom Horn of Africa
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTSC	Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva
ONUSOM	ONU Somalia
OUA	Organización para la Unidad Africana

PSC	Peace and Security Council
PSF	Peninsula Shield Force
PW	Panel of the Wise
REC	Regional Economic Communities
RITN	Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales
RM	Regional Mechanisms
RSF	Regional Standby Force
SADC	Southern Africa Development Community
SASF	Southern Africa Standby Force
SCO	Organización de Cooperación de Shanghái
SEDM	South East Europe Defence Ministerial
SEECF	South East Europe Cooperation Process
SEEMIC	South East Europe Military Intelligence Chiefs Forum
SEENSA	South East Europe National Security Authorities Forum
SEESAC	South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICOFAA	Sistema de cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas
SPMAGTFA	Special Purpose Marine Air Ground Task Force Africa
SSM	Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA
SSR	Sistema de Seguridad Regional del Caribe
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEE	Unión Económica Euroasiática
UHR-CFAC	Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC
UMA	Unión del Magreb Árabe
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito

# Introducción

El fin de la Guerra Fría, en 1991, terminó con más de 40 años de existencia de un escenario de equilibrio bipolar a nivel global que surgió al final de la Segunda Guerra Mundial, y que se concretaba en dos grandes alianzas enfrentadas entre sí: la Alianza Atlántica, liderada por Estados Unidos, y el Pacto de Varsovia, liderado por la Unión Soviética. Prácticamente la totalidad del planeta se regía por esa bipolaridad, incluso los acuerdos regionales promovidos por una u otra gran potencia, con los que cada bando trataba de neutralizar o contener al contrario. Desaparecida la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, Estados Unidos quedó como única potencia global, sin ningún rival de suficiente entidad que pudiera disputarle su hegemonía en el campo militar.

Después de diez años de hegemonía indiscutida, el duro golpe terrorista del 11 de septiembre de 2001 empujó a EEUU a involucrarse extensamente en lo que su presidente George W. Bush llamó “guerra contra el terror” con la intervención casi inmediata en Afganistán (octubre 2001) y después en Irak (marzo 2003). El relativo fracaso de la guerra de Afganistán, donde la amenaza talibán sigue presente y activa después de casi quince años de la intervención, y en Irak, sumido todavía en una situación caótica trece años después de haber sido invadido, han mostrado las limitaciones de EEUU, no ya para hacer la guerra, sino para construir la paz y, por tanto, para liderar el mundo, lo que ha puesto en cuestión su capacidad de garantizar la estabilidad mundial sin el apoyo de otros países.

Paralelamente, se estaba produciendo el ascenso de otros actores emergentes. Vladimir Putin fue elegido por primera vez, en marzo de 2000, presidente de la Federación de Rusia, iniciando un ciclo de recuperación política y económica que llevaría de nuevo a Rusia al primer plano de la escena internacional. En diciembre de 2001, China entraba en la Organización Mundial de Comercio y comenzaba un ciclo de expansión económica, con crecimientos de dos dígitos, en el que cada año doblaba sus exportaciones. Otros países como Brasil, India o Sudáfrica – que constituyeron con los dos mencionados el grupo de los llamados BRICS – reclamaban su papel protagonista al menos en su entorno regional. El mundo giraba rápidamente hacia la multilateralidad, primero en lo económico y político, más tarde en lo militar.

Las interrelaciones y equilibrios en el ámbito de la seguridad y la defensa se han vuelto más complejas y diversas. Alianzas o pactos que en la situación anterior eran solo episodios de la dialéctica Este-Oeste, o estaban de alguna manera

subordinadas a ella, adquieren ahora otra importancia como factores de estabilidad e influencia regional. Surgen nuevas colaboraciones o instrumentos de defensa compartidos cuya evolución es, en algunos casos, todavía incierta. En el año 2001, por ejemplo, nacía la Organización de Cooperación de Shanghái, formada por la República Popular China, Rusia, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Estos tres últimos países forman parte también de la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva, promovido por Rusia en 1994. Otras organizaciones o colaboraciones previamente existentes adquieren ahora un mayor valor como base de la estabilidad regional que EEUU ya no puede garantizar en solitario. Muy probablemente, en los próximos años o décadas, el panorama de todas estas estructuras, en ocasiones redundantes o puramente nominales sin actividad sustancial, se irá aclarando a favor de aquéllas que realmente se corresponden con una convergencia de intereses y de amenazas, dibujando un mapa de la seguridad mundial que ya se esboza, probablemente muy diferente del actual.

El propósito de este trabajo es describir y analizar las alianzas y colaboraciones en el ámbito de la seguridad y defensa que existen en la actualidad en todo el mundo, incluidas aquellas en las que este no es su principal ámbito de actuación, pero sí uno de sus componentes u objetivos. Prestamos especial atención a su origen, su evolución presente y previsible, y a la influencia que pueden tener en la estabilidad de las regiones en las que se ubican y en el escenario global. Pretendemos que, como en un mosaico, el conjunto ofrezca una imagen general, una visión de cómo está evolucionando la seguridad y la defensa en el complejo panorama geoestratégico actual, y el modo en que probablemente se desarrollarán en las próximas décadas.

Nuestro ámbito de estudio abarca todo el planeta, pero hemos renunciado a incluir en este trabajo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y a la Política Común de Seguridad Europea. Ambas deben ser, por su importancia para nuestro país, objeto de estudios específicos, y de hecho lo han sido ya reiteradamente, también en el marco de la Fundación Alternativas. No obstante, sí trataremos la región de Europa del este y el Cáucaso sur, es decir los países que están incluidos en la Asociación Oriental de la Unión Europea, porque en esta zona se están produciendo movimientos, ora hacia Occidente, ora hacia Rusia, que pueden tener una influencia muy importante en el futuro de la seguridad del continente. El resto del trabajo estará dividido en las regiones de Oriente Medio y Norte de África, África subsahariana, Asia (incluyendo las regiones de Asia-Pacífico, Asia central y sur de Asia), y América Latina y Caribe.

En el marco temporal, partimos de lo que existe en la actualidad. No miramos al pasado, sino al futuro. Por eso no nos centraremos en la historia de las alianzas o colaboraciones, salvo los datos imprescindibles, sino que estudiaremos su realidad actual y su previsible evolución. En el aspecto conceptual, no nos ceñimos al campo exclusivamente militar sino que abarcamos el ámbito de la seguridad, aunque solo cuando está relacionado con aspectos de la defensa, como pueden ser, por ejemplo, medidas de confianza o cooperación en la lucha contra tráfico ilegales, es decir, excluyendo otras áreas de la seguridad humana como la seguridad alimentaria o sanitaria.

Este trabajo se finalizó y se entregó a finales de octubre de 2016, de acuerdo con la programación prevista. En ese momento no se habían celebrado aún las elecciones

presidenciales en Estados Unidos. No se tratan, por tanto, las repercusiones que pueda tener en el escenario internacional la elección de Donald Trump como 45º Presidente de EEUU, que pueden ser – a tenor de sus declaraciones y primeras decisiones ejecutivas – muy importantes.

Aunque cada capítulo tiene su propia dinámica interna, para adaptarse a las características de la región que trata, en términos generales, todos comienzan con una descripción del entorno de seguridad de esa región, para pasar después a analizar las alianzas, pactos, instrumentos comunes de seguridad o colaboraciones permanentes existentes, su grado de actividad, su evolución y su impacto en la seguridad regional y global, y terminar estudiando otras formas de cooperación más coyunturales o marginales que se consideren también de importancia para tener una visión de conjunto, así como la acción de los actores externos a la región de que se trate, que en algunos casos es determinante. Finalmente, concluimos haciendo una estimación general del panorama que todas estas colaboraciones o uniones en el campo de la seguridad y la defensa pueden estar conformando de cara a los próximos años.

Para este trabajo hemos contado con la valiosa colaboración de tres profesores e investigadores universitarios, especializados en los temas que tratan. La Dra. Xira Ruiz Campillo, especialista en seguridad y medioambiente, profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, se ha encargado del capítulo dedicado a Europa del Este, Cáucaso Sur y los Balcanes, regiones aún muy inestables después de la caída de los regímenes comunistas y cuya adscripción oscila, en la mayoría de los casos, entre Occidente y Rusia, y del capítulo relativo a América Latina y el Caribe, donde aún están en formación o desarrollo las alianzas y cooperaciones de seguridad que permitirán a la región garantizar su seguridad sin la protección del poderoso vecino del norte. La Dra. Soledad Segoviano Monterrubio, especialista en temas de seguridad y defensa, profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense, se ha ocupado de la convulsa región de Oriente Medio y norte de África, con especial atención a las relaciones entre los países árabes y musulmanes de la zona y a su relación con los actores externos, y del capítulo dedicado a África, donde múltiples alianzas regionales deben aún consolidarse y demostrar su eficacia. Javier Gil Pérez, profesor del departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas, experto en Asia, es el autor del capítulo dedicado a este continente, con particular énfasis en la región del este de Asia/Pacífico Occidental, verdadero centro de gravedad geoestratégico mundial en la actualidad, pero estudiando también las regiones del sur de Asia, donde la tensión entre India y Pakistán puede reavivarse en cualquier momento, y la de Asia Central en la que convergen, no siempre armoniosamente, las influencias de Rusia y China.

El conjunto constituye un trabajo completo y documentado, centrado en la descripción de las alianzas y cooperaciones en el ámbito de la seguridad y defensa, y sus interrelaciones, que esperamos sirva tanto de texto de consulta para posteriores ampliaciones monográficas, como para tener una visión completa del rumbo que está tomando la multipolaridad y la regionalización de la seguridad en el incierto escenario estratégico de los comienzos del siglo XXI.

# Capítulo 1: La periferia oriental de la Unión Europea

## 1.1. Dinámicas de seguridad en Europa Oriental, Cáucaso Sur y Balcanes

### 1.1.1. Europa Oriental y Cáucaso Sur

La Asociación Oriental de la Unión Europea (UE), ideada en 2008 por la UE poco antes del conflicto entre Georgia y Rusia, y establecida rápidamente a raíz de los enfrentamientos en agosto de ese año, está formada por Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, parte de Europa Oriental, y Armenia, Georgia y Azerbaiyán, países del Cáucaso. La Asociación Oriental tiene como principal objetivo apoyar la cooperación regional y reforzar las relaciones de la UE con sus vecinos orientales, a través de las que promueve valores europeos como la democracia, los derechos humanos o la economía de mercado.

En el lado ruso, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), creada tras el colapso de la Unión Soviética en 1991, es la organización que aglutina a todos los países de la Asociación Oriental, más Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, Rusia, y de la que Ucrania es miembro asociado y a la que Georgia perteneció hasta 2009. Las grandes diferencias políticas y económicas que existen entre sus miembros no han permitido que la organización madurara. Un nuevo intento de crear un espacio alternativo a las propuestas de la Unión Europea es la Unión Económica Euroasiática (UEE), establecida en enero de 2015 y que actualmente cuenta con solo cinco Estados: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia, su impulsora. Este nuevo proyecto busca, entre otras cosas, fortalecer la influencia rusa en la región y prevenir la integración de estos países en estructuras occidentales. Armenia, por ejemplo, eligió dejar a un lado sus aspiraciones de integración europea y entrar a formar parte de la UEE por la presión de Rusia y su posición de garante de la seguridad de Armenia en el conflicto de Nagorno Karabaj<sup>1</sup>.

Los problemas de seguridad en estas regiones son múltiples, pero los conflictos por identidades, por el control del territorio y por ser la hegemonía de poder en la región parecen ser los grandes ejes de las dinámicas de seguridad en la zona. En todos los conflictos hay un claro choque entre Rusia y Occidente, y los países involucrados a menudo padecen las consecuencias de ser el centro de atención de

---

<sup>1</sup> STRZELECKI, Jan: *The Eurasian Economic Union: a time of crisis*. OSW Commentary. Nº 195. 27 enero 2016. [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary\\_195.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_195.pdf)



los dos grandes bloques. Prácticamente en todos los países hay un conflicto de identidades que crean tensiones entre Rusia y Occidente, y en los seis países de Europa Oriental y Cáucaso Sur ha habido un aumento del gasto en defensa en la última década que no ayuda a fomentar un clima de confianza entre los Estados.

Los conflictos en Europa Oriental y Cáucaso Sur han permitido a Rusia extender su influencia a través de lo que parece ser una estrategia para devolverle al país el brillo perdido tras la desmembración de la Unión Soviética, a través de lo que Alexander Dugin, asesor de Putin, llama la «Nueva Rusia». La estrategia seguida por Rusia para extender su poder en zonas de interés común con Occidente ha sido clara. Así, en todos los territorios en disputa, como Transnistria, Crimea, Sebastopol, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj, Rusia ha aprovechado movimientos independentistas a los que no ha dudado en apoyar y en los que más tarde se ha asentado cómodamente a través de bases militares o del despliegue de un alto número de efectivos. En muchas de esas bases, Rusia ha invertido grandes cantidades de dinero para la modernización de sus instalaciones, demostrando una astuta política a la hora de medir fuerzas con Occidente en un área en la que considera que su preponderancia no debería verse cuestionada. A nivel de armamento militar, Rusia es uno de los grandes productores y exportadores de armamento mundial e importa una mínima parte de República Checa, Italia, Turquía y Ucrania. Su gasto en defensa ha aumentado en un 111% en la última década según datos del SIPRI, y es el mayor inversor en defensa de la región, llegando a los 66.421 millones de dólares en 2015.

Los países de la OTAN, por su parte, también han reforzado su presencia militar en Europa del Este. Estados Unidos negoció con Polonia la instalación de un ambicioso escudo antimisiles hace diez años, algo que Rusia consiguió impedir con la advertencia del comienzo de una nueva Guerra Fría en Europa a la que ya estamos asistiendo. El proyecto americano fue sustituido por la recién inaugurada base aérea de Deveselu (Rumanía), con radares de última generación para detectar posibles ataques con misiles a los países de la OTAN, y que forma parte de un escudo de defensa de misiles que se expandirá en 2018 para tener también una base en la costa báltica de Polonia<sup>2</sup>. Esta militarización de Occidente viene a confirmar la gran tensión que existe con Rusia en esta zona de gran interés geoestratégico. Por otra parte, la OTAN, además de sus fuerzas de despliegue rápido, anunció en junio de 2016 el despliegue temporal de cuatro batallones multinacionales (4000 militares) en los Estados bálticos y Polonia<sup>3</sup>, lo que lo convierte en el mayor despliegue de fuerzas de la OTAN desde la Guerra Fría y que viene a dar respuesta a la política puesta en marcha por Rusia. Además, Rumanía y Bulgaria quieren una presencia marítima de la OTAN en el Mar Negro para contrarrestar la amenaza de Rusia en Crimea y Sebastopol, algo que es posible que ocurra, a lo que Rusia responderá aprovechando cualquier movimiento favorecedor en la región para seguir extendiendo su influencia y rearmando zonas en las que ya está presente, como Crimea o Kaliningrado, ciudad rusa en la frontera entre Lituania y Polonia.

---

<sup>2</sup> NP: *US enlarges its military footprint in Eastern Europe, to mixed reviews*. 18/05/2016.

<sup>3</sup> CNN: *NATO chief: 4 battalions to Eastern Europe amid tensions with Russia*. 13/06/2016.

El Cáucaso Sur, rodeado por las tres grandes potencias en la región (Rusia, Irán y Turquía), es una zona de importancia vital tanto para la Unión Europea como para Rusia por las grandes cantidades de recursos energéticos que tiene. La Unión Europea y Rusia tienen dos formas diferentes de aproximación a la región: mientras Rusia mantiene una política de poder que le haga recuperar la hegemonía en su antigua zona de influencia, la Unión Europea busca proteger mejor sus intereses y consolidar el proceso de integración regional a través de acuerdos económicos y a través de la promoción de valores como la democracia o el respeto de los derechos humanos, que en algunos casos son valores ajenos a los países en los que se predicán.

Tanto el Cáucaso Sur como la Europa Oriental son regiones donde se disputa el poder de influencia entre Rusia y Occidente, y mientras Armenia es el único país del Cáucaso Sur que se ha alineado con Rusia en la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva (OTSC), Bielorrusia es el único país de Europa Oriental de esa organización. También Turquía, miembro de la OTAN, ha vuelto a restablecer lazos con Rusia en agosto de 2016, después del fuerte apoyo recibido por Putin tras el intento de golpe de Estado en Turquía, al que siguieron numerosas llamadas de atención por parte de la UE y de Estados Unidos por la gestión autoritaria de la crisis que hizo Erdogan, lo que demuestra que hay países en los que los intereses puntuales pesan más que las lealtades a uno u otro bloque.

La Unión Europea, por su lado, no ha sido hasta el momento capaz de articular una aproximación conjunta al Cáucaso Sur que le permita ejercer una influencia significativa en la región, y aunque ha intentado fortalecer sus relaciones económicas y políticas con los tres países, parece que ha renunciado a convertirse en un actor de seguridad de peso en la zona para no aumentar la suspicacia de Rusia. No obstante, la UE mantiene en Georgia una misión de observación con 200 observadores desde que terminó la Guerra de Agosto en 2008, después de la cual, Rusia reconoció a los territorios de Osetia del Sur y Abjasia (que habían declarado su independencia en 1991 y 1992 respectivamente), que hasta esa fecha había considerado como parte de Georgia. Desde entonces, Rusia mantiene una presencia militar en ambas regiones: en Abjasia tiene una base militar en la ciudad portuaria de Gudauta y en 2010 firmó un acuerdo con las autoridades *de facto* abjasias por el que mantendría una presencia de unos 3000 efectivos durante 49 años<sup>4</sup>. En 2015, su presencia en Gudauta era de unos 3500 militares más un pequeño número de aeronaves<sup>5</sup>. En Osetia del Sur tiene 3800 soldados desplegados entre Tskhivali, Java y Kanchaveti.

Para entender el rearme que se está dando en la región y la influencia de Rusia como proveedor de armas, es interesante analizar los datos sobre aumento en defensa y adquisición de armamento en los países de la zona. Solo Georgia ha visto disminuir su gasto en los últimos años debido al desgaste de los conflictos a los que han hecho frente. Por ejemplo, el gasto en armamento de Georgia ha sido prácticamente inexistente desde 2010. Hasta ese momento, importaba armas especialmente de Ucrania y República Checa. El gasto en defensa de Georgia experimentó un fuerte repunte entre 2007 y 2008, para comenzar a disminuir

---

<sup>4</sup> RFERL: *Russian gains military base in Abkhazia*. 17/02/2010.

<sup>5</sup> Eurasianet: *At press conference, Putin forgets about military bases in Armenia, Moldova, Abkhazia...* 18/12/2014.

drásticamente a partir de 2009, después de la guerra. No obstante, en 2015 seguía invirtiendo en defensa un 17% más que en 2005, unos \$327 millones<sup>6</sup>.

En el polo opuesto a Georgia está Azerbaiyán, quien ha aumentado su gasto en defensa en un 444%. Sus principales proveedores son Rusia y, mucho más atrás, Ucrania, Bielorrusia e Israel. Azerbaiyán gastó \$3021 millones en defensa en 2015. El país tiene una región en disputa: Nagorno Karabaj, independizado *de facto* de Azerbaiyán desde 1991 y con una población mayoritaria de origen armenio. A raíz de un referéndum en la zona por el que se declaraba la independencia de la región, estalló un conflicto entre Azerbaiyán y Armenia (1991-1994), quien sigue desplegada militarmente en Nagorno Karabaj (hasta el momento solo reconocida por Abjasia, Osetia del Sur y Transnitria).

En las relaciones enfrentadas entre Armenia y Azerbaiyán es donde puede verse la política de Rusia en la región: a pesar de que apoya firmemente a Armenia, y a pesar de simpatizar con los independentistas de Nagorno Karabaj, Rusia no duda en vender grandes cantidades de armamento a Azerbaiyán, a quien en los últimos diez años ha vendido armas por valor de 1978 millones de dólares<sup>7</sup>, la mayor cantidad en la región.

En 2010, Rusia extendió el acuerdo con su más fiel aliado en el Cáucaso Sur, Armenia —firmado en 1995 y por el que podía estacionar a sus militares en la base de Gyumri, cerca de la frontera con Turquía—, por un periodo de 34 años más<sup>8</sup>; actualmente tiene 5000 efectivos desplegados<sup>9</sup>. En Armenia, Rusia también tiene una base en la capital, Ereván. Por otro lado, desde finales de los 90, a través de un acuerdo entre Rusia y Armenia, los militares rusos (no los armenios) son los encargados de patrullar las fronteras armenias con Turquía e Irán. En 2015, el país gastó \$447 millones en defensa, un 83% más que en 2005, y en febrero de 2016 anunció una compra a Rusia, su principal proveedor de armamento, por valor de \$200 millones<sup>10</sup>.

Ya en Europa Oriental, en Crimea y Sebastopol, Rusia aprovechó los disturbios del Euromaidán y la crisis en la península para incorporar Crimea y la ciudad de Sebastopol como parte de la Federación de Rusia y para aumentar su presencia en la zona, que desde entonces ha doblado en número y alcanza ya los 24.000 militares<sup>11</sup>. También en Ucrania, el conflicto con las autodeclaradas Repúblicas Democráticas de Donetsk y Lugansk representa muy bien los conflictos por identidades en un país cuyo este se siente atraído por Rusia y cuyo oeste prefiere los valores occidentales que representan la UE y la OTAN. Aunque Rusia no se ha atrevido a desafiar a la comunidad internacional anexionándose Donetsk y Lugansk, en ambas regiones hay un fuerte sentimiento de identidad rusa que en un futuro reavivamiento del conflicto puede llevar a que Rusia dé el paso que dio con Crimea y Sebastopol.

---

<sup>6</sup> Datos del *SIPRI Military Expenditure 1978-2015* y *Arms Transfer Databases*. SIPRI, 2016.

<sup>7</sup> La cifra está expresada en millones de dólares según precios constantes de 1990. Datos del *Arms Transfer Database*. SIPRI, 2016.

<sup>8</sup> Eurasianet: *Russia signs base lease extension with Armenia*. 20/08/2010.

<sup>9</sup> Eurasianet: *At press conference...*, *Ibid*.

<sup>10</sup> Huffington Post: *Russia's staging military bases in Armenia*. 27/01/2016.

<sup>11</sup> Unian Information Agency: *How Crimea turns into Russia's military base*. 15/03/2016.

En cuanto a gasto en defensa, Ucrania solo importó armas en 2014 y 2015 durante los últimos diez años, y solo de tres países (Canadá, Reino Unido y Estados Unidos), aunque el gasto ha sido insignificante (\$11 millones). Sin embargo, el país ha aumentado progresivamente su gasto en defensa durante la última década, efectuando el mayor repunte entre 2014 y 2015, después de los disturbios del Euromaidán de finales de 2013. Hasta ese año, el gasto había aumentado en un 34% desde 2005. De 2013 a 2015 aumentó otro 34%, si bien las cifras de 2014 y 2015 son estimadas. En total, Ucrania ha aumentado su gasto en defensa en un 80% durante los últimos diez años, convirtiéndose en el segundo mayor inversor en defensa, con 3.622 millones de dólares en 2015, muy lejos del primer inversor, Rusia, con \$66.421 millones<sup>12</sup>.

En Bielorrusia, Rusia tiene dos bases con acuerdo para operar en ellas hasta 2020. Las instalaciones rusas en el país, en Baranovichi y Vileyka, albergan a unos 1500 rusos.<sup>13</sup> Este país solo importa armamento de Rusia y una mínima parte de Ucrania. Su gasto en defensa ha aumentado en casi un 86% en la última década, alcanzando en 2015 los 724 millones de dólares.

También en Europa Oriental, Rusia mantiene una presencia de 1.000 efectivos en la autodenominada República Moldava Pridnestrovia (conocida en español como Transnistria) a través del Grupo Operativo de las Fuerzas Armadas Rusas en Moldavia —que Moldavia no apoya—, y 500 más que son parte de la Comisión Unificada de Control<sup>14</sup>; un mecanismo conjunto que incluye militares de Rusia, Moldavia y Transnistria y que se formó en 1992 para supervisar la zona desmilitarizada de la República de Moldavia. Transnistria es un Estado *de facto* independiente desde 1992 que tiene el apoyo de Rusia y que se sitúa en la frontera de Moldavia con Ucrania. Aunque en la región de Transnistria ha habido varios referéndums que han declarado su independencia y su posterior integración en la Federación Rusa, a nivel internacional la independencia de la región solo ha sido reconocida por Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj. Por su lado, Moldavia ha aumentado su gasto en defensa en casi un 40%, si bien es el país que menos destina a defensa en Europa Oriental (\$23.1 millones de dólares en 2015) y el único del que no existen datos sobre adquisición de armamentos en las bases del SIPRI.

#### 1.1.2. Balcanes

Los Balcanes muestran un escenario totalmente distinto al de Europa Oriental y Cáucaso Sur. En el Sureste de Europa, la influencia clara la ejerce Occidente a través de la OTAN y la UE. La primera gran operación de respuesta a la crisis de la OTAN fue en Bosnia y Herzegovina a través de la misión IFOR (más tarde SFOR), desplegada en 1995 para implementar los Acuerdos de Dayton. La organización ha mantenido desde entonces su influencia sobre Bosnia y Herzegovina, donde la UE sustituiría a la OTAN en 2003 a través de la misión EUFOR Althea, todavía activa.

---

<sup>12</sup> Datos del *SIPRI Military Expenditure 1978-2015*, y *Arms Transfer Databases*. SIPRI, 2016.

<sup>13</sup> Sputnik News: *Russian military bases abroad: how many and where?* 19/12/2015.

<sup>14</sup> Eurasianet: *Russian troops in Transnistria squeezed by Ukraine and Moldova*. 25/05/2015

Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Rumanía y Turquía ya son miembros de la OTAN, y el resto hace todo lo posible por serlo. Igual ocurre con el acceso a la Unión Europea, a la que todos aspiran y de la que ya son miembros Bulgaria, Croacia, Eslovenia y Rumanía. Los países que aún no son miembros forman parte de distintas organizaciones que aumentan la confianza entre sí con el propósito lejano de llegar a acceder a ambos organismos, para lo que se les pide que no tengan conflictos abiertos con otros países y que haya cierto grado de integración en la región. Ejemplos de integración son el Proceso de Cooperación del Sureste Europeo (SEECPE), lanzado en 1996 por Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Grecia, Macedonia, Rumanía, Serbia y Turquía; y el Consejo de Cooperación Regional (CCR), creado en 2008 como sucesor del Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa (1999-2008), dependiente del SEECPE<sup>15</sup>. Aunque estos procesos han estado centrados principalmente en el desarrollo democrático, económico y social de sus miembros, también colaboran en el área de la seguridad, principalmente en la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de drogas o de personas.

Al contrario de lo que ocurre en Europa Oriental y Cáucaso Sur, la zona de los Balcanes ha experimentado una progresiva desmilitarización durante la última década. Todos los países han disminuido su gasto en defensa entre un 8% (Serbia) y un 28% (Bosnia y Herzegovina). Albania es el único que lo ha aumentado en un 17%, aunque su gasto sigue siendo bajo (\$132 millones en 2015). El país que más invierte en defensa en Balcanes es Serbia, que si bien ha disminuido un 8% su presupuesto, en 2015 alcanzó los \$724 millones, frente a los \$64.9 millones del que menos gastó, Montenegro.

En cuanto a transferencia de armamento, los Balcanes muestran una clara tendencia por la compra a países europeos, si bien el gasto de todos los países en conjunto no supera los \$15 millones en la última década, siendo los proveedores principales Francia y Alemania. Montenegro y Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, no han invertido nada durante ese periodo.

## **1.2. Iniciativas de cooperación regional**

### **1.2.1. La OTAN y su estrategia de ampliación hacia el este**

Desde el fin de la Guerra Fría, la OTAN ha tratado de aumentar su influencia en los países del este con una política que tiende a ser más inclusiva que excluyente, buscando involucrar al mayor número posible de países del este y enfatizando el diálogo militar como forma de cooperación<sup>16</sup>. Hasta 2014, cuando las relaciones entre OTAN y Rusia se detienen por la anexión de Crimea y Sebastopol, la cooperación entre ambos actores se había dado en numerosas áreas de interés común a través del Consejo OTAN-Rusia, por el que la organización atlántica trataba de reforzar los lazos estratégicos entre ambos basándose en la confianza y la transparencia con el objetivo común de crear un área de estabilidad y seguridad. Toda cooperación entre ambos se ha detenido, aunque la reunión del Consejo

---

<sup>15</sup> RSPCSEE: *Development of the South East European Cooperation Process*. (Consultado en 10 de agosto de 2016) <http://rspcsee.org/en/pages/read/about-seecp/brief-history>

<sup>16</sup> BAILES, Alyson J. y COTTEY, Andrew: "Regional security cooperation in the early 21<sup>st</sup> century". *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, 2006, p. 205.

OTAN-Rusia en abril de 2016 fue un pequeño avance hacia la reanudación de relaciones.

El acercamiento de la OTAN a los países caucásicos comenzó ya en 1991, cuando terminó la Guerra Fría, en un rápido intento para dar alternativas a estos países y extender su influencia más allá del territorio europeo. En 1992, Georgia, Armenia y Azerbaiyán se unieron al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (Consejo de Asociación Euroatlántico a partir de 1997). Los tres países se unieron al programa Asociación para la Paz de la OTAN en 1994, y los tres han enviado efectivos a las misiones de la OTAN en Kosovo (KFOR) y Afganistán (ISAF). Sin embargo, las relaciones de la OTAN con los tres países han variado y se han ajustado en una suerte de cooperación a la carta que le ha servido a la organización para crear un marco de cooperación flexible capaz de aprovechar cualquier punto de interés con otros Estados, no solo en el Cáucaso, sino también con países balcánicos y de la Europa Oriental, o tan lejanos a su área de influencia como Nueva Zelanda o Japón. Por ejemplo, a través de los Planes de Asociación de Acción Individual (IPAP por sus siglas en inglés), la OTAN ha establecido lazos bilaterales para la cooperación que pueden ir desde la preparación de documentos estratégicos y la formación de militares, a la respuesta en emergencias civiles.

Los países GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia) son los que más han profundizado su relación con la OTAN, y de ellos, Ucrania y Georgia son los países con los que la cooperación más ha avanzado, a través de la Comisión OTAN-Ucrania y de la Comisión OTAN-Georgia respectivamente. Ambos han mostrado un interés especial por profundizar la cooperación con la OTAN, e incluso Georgia inició en 2008 el camino para llegar a formar parte de la misma. Ucrania también acordó reforzar sus lazos con la OTAN en 2013 a través de su participación en distintos ejercicios y entrenamientos. En ambos casos, Rusia respondió a estos intentos de los países GUAM con la Guerra entre Georgia y Rusia en agosto de 2008, y con la anexión de Crimea y Sebastopol en marzo de 2014. Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia y Moldavia también han ahondado su cooperación con la OTAN a través de los IPAP, aunque el nivel de cooperación ha variado; por ejemplo, Armenia no busca llegar a formar parte de la OTAN, puesto que considera que su seguridad la garantiza la OTSC. Y Bielorrusia, único país de Europa Oriental que forma parte de la OTSC, es uno de los países con los que más difícil y frustrante es la cooperación con la OTAN.

#### 1.2.2. GUAM y la OTSC

La Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico (conocida como GUAM) nació en 1997 y está formada por Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. Uzbekistán fue parte de la misma entre 1999 y 2005, fecha en la que la abandonó para integrarse en el alter ego de GUAM: la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, de la que actualmente forman parte Rusia, Armenia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Bielorrusia<sup>17</sup>, y a la que pertenecieron Azerbaiyán y Georgia hasta 1999 y Uzbekistán hasta 2012. Si GUAM es una organización tendente a lazos con países europeos, la OTSC gira alrededor de la influencia rusa. GUAM puede entenderse como un intento de esquivar la influencia de Rusia y de

---

<sup>17</sup> La OTSC (2002) es una evolución del Tratado de Seguridad Colectiva (1992) que tenía como miembros a los Estados de la Comunidad de Estados Independientes. Bielorrusia se retiró de la organización en 2012.

mejorar la proyección de los intereses de sus miembros. Todos los miembros GUAM, además, han lanzado claras señales de su preferencia por estructuras occidentales como la UE o la OTAN, lo que añade más tensión a las dinámicas de seguridad en la región.

Se podría decir que GUAM y la OTSC forman dos bloques que escenifican los conflictos de seguridad en la región. Así, vemos a Azerbaiyán (OTSC) enfrentado a Armenia (GUAM) por la zona de Nagorno-Karabak; a Georgia (GUAM) enfrentada a Rusia (OTSC) por Abjasia y Osetia del Sur; a Ucrania (GUAM) y Rusia por Crimea, Sebastopol y las autodeclaradas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, y a Moldavia (GUAM) con Rusia por su implicación en Transnistria.

Después de la guerra entre Georgia y Rusia en 2008, Rusia comenzó a fortalecer la OTSC para mantener la estabilidad y la seguridad en la región, pero aunque la OTSC tiene una cláusula de defensa mutua, lo cierto es que hay pocas cosas que unan a sus miembros, excepto su pertenencia formal a la CEI y a la UEE (con excepción de Tayikistán) y el interés que Rusia tiene por aumentar su influencia sobre todos ellos. Por ejemplo, incluso en conflictos como el de Nagorno Karabaj, países como Kazajistán, Kirguizistán o Tayikistán, que forman parte de la OTSC junto a Armenia, han mostrado su apoyo a Azerbaiyán para estop de Armenia<sup>18</sup>.

### 1.2.3. OSCE

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europea (OSCE) es la organización de seguridad con más miembros del mundo. Sucesora de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (1975), desde sus inicios ha utilizado un concepto de seguridad amplio que engloba no solo aspectos político-militares, sino también económicos, medioambientales, de derechos humanos, de control de armas, tráfico de personas, terrorismo o igualdad de género, entre otros.

La promoción de la democracia y los derechos humanos se han convertido en las últimas décadas en elementos de las agendas de seguridad, principalmente aquellas que apoyan la idea liberal de que las democracias son menos propensas a los enfrentamientos violentos, y es precisamente en esas áreas en las que la OSCE ha centrado buena parte de sus esfuerzos en los países en los que trabaja, que son principalmente países de la antigua órbita socialista y Balcanes. Además de como organización para la promoción de esos valores, la OSCE debe ser entendida como una organización cuyo fin inicial era el aumento de la confianza entre sus miembros<sup>19</sup>, lo que explica que entre sus principales actividades esté el fomento del intercambio de información sobre número de efectivos militares y de policía, armamento o la intensificación de contactos militares.

La OSCE es el actor más involucrado en los conflictos de Europa Oriental y Cáucaso Sur. Tanto la OTAN como la UE, actores menos neutrales y con evidentes intereses en la zona, han dado protagonismo a la OSCE y han optado por no alimentar la ira de Rusia involucrándose demasiado en crisis y conflictos como los de Crimea, Abjasia, Osetia del Sur o Nagorno Karabaj. En todos esos casos, la OSCE ha desempeñado un papel neutral y de distensión entre las partes. En el caso de

---

<sup>18</sup> Eurasianet: *Regional tensions fracturing Russia's alliances*. 28/01/2016.

<sup>19</sup> LACHOWSKI, Z.: *Confidence and Security Building Measures in the New Europe*, SIPRI Research Report nº 18. Oxford University Press, 2004. <http://books.sipri.org/files/RR/SIPRIRR18.pdf>

Nagorno Karabaj, la OSCE estableció en 1994 el conocido como «Grupo de Minsk de la OSCE» para trabajar en la solución del conflicto y establecer un proceso de negociación que se ha extendido hasta la actualidad. La OSCE también forma parte del Grupo de Contacto Trilateral (Rusia-Ucrania-OSCE) para resolver el conflicto de Ucrania. En Transnistria, la OSCE trabaja a través de una misión para que se reconozca la soberanía de Moldavia a la vez que se le concede a la región un estatus especial.

En conjunto, la principal labor de la OSCE ha sido servir para el aumento de la confianza entre sus miembros. Dos iniciativas importantes en este sentido han sido el Grupo Consultivo Conjunto y la Comisión Consultiva de Cielos Abiertos, que implementa el Tratado de Cielos Abiertos, en vigor desde 2002, y que permite la realización de vuelos de observación y recogida de datos entre los Estados parte siguiendo una serie de reglas y procedimientos previamente acordados. El Grupo Consultivo Conjunto se encarga del cumplimiento del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, firmado en 1990 y considerado una pieza fundamental en la estabilidad y la seguridad desde el Atlántico hasta los Urales y que consiguió que la OTAN y la extinta Organización del Tratado de Varsovia redujeran su armamento.

Actualmente, la OSCE tiene desplegadas misiones en Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Macedonia, todas ellas centradas en el fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos; una misión de observación en Ucrania en 2014, desplegada principalmente en las zonas conflictivas del Este, y otra misión desplegada en los puestos de control fronterizo rusos de Gukovo y Donetsk. Especial mención merece la misión de la OSCE en Kosovo, desplegada en 2009, y en la que la OSCE colabora activamente con las autoridades de Kosovo para el fortalecimiento de la policía, el sistema judicial y la administración pública, lo que llama la atención puesto que la OSCE declaró su neutralidad ante la independencia de la región en 2008, pero en la práctica reconoce a las autoridades *de facto* de Kosovo<sup>20</sup>.

#### 1.2.4. Consejo de Cooperación Regional

El Consejo de Cooperación Regional (CCR) (2008) es la continuación del Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa (1999) del que forman parte los países balcánicos o el Sureste de Europa (SEE por sus siglas en inglés), la Unión Europea y otros organismos como la Organización Internacional para las Migraciones, la OTAN o la OSCE. Entre sus actividades está la promoción de la confianza entre sus miembros en materia de seguridad, lo que se hace principalmente a través de diversos foros para el intercambio de información en materia de defensa, como el Foro de Jefes de Inteligencia Militar del Sureste de Europa (SEEMIC), el Foro de Autoridades Nacionales de Seguridad del Sureste de Europa (SEENSA) o la Reunión de Ministros de Defensa del Sureste de Europa (SEDM). Estos foros son importantes porque mejoran la comunicación entre miembros en temas de cooperación fronteriza, intercambio de información, crimen organizado, radicalización y extremismo, cooperación regional en casos de

---

<sup>20</sup> La independencia de Kosovo ha sido reconocida hasta la fecha por 107 Estados, pero aún hay algunos, entre los que se encuentran países de la UE como España, Grecia, Chipre o Rumanía, que no lo han hecho.



desastres naturales<sup>21</sup>, etc. Aunque el CCR está muy centrado en prioridades para la región como son la integración económica, la energía, el transporte o la justicia<sup>22</sup>, también existe cooperación en materia de seguridad y defensa a través de iniciativas informales como las mencionadas y en el área de la reducción del riesgo de desastres, en parte porque son un requisito para poder llegar a ser miembro de la Unión Europea.

Como ya se ha visto en la primera parte, la Europa Suroriental ha sufrido un proceso importante de desmilitarización. Una de las principales iniciativas para el control de armas pequeñas y ligeras es el SEESAC (Centro de Intercambios de la Región de Europa Suroriental para la Reducción de Armas Pequeñas y Ligeras), que en 2002 surgió con mandato de la ONU y del actual CCR para reducir la proliferación de este tipo de armamento en un intento de reducir la inseguridad y la criminalidad, que a menudo florecen en entornos donde hay un excesivo número de armas.

### **1.3. Nuevas formas de cooperación regional en materia de seguridad: La lucha por la energía y la promoción de los derechos humanos**

La competición por los recursos energéticos es una más de las aristas de la rivalidad entre Rusia y la Unión Europea por hacerse con la influencia en un área de vital importancia geoestratégica como son el Cáucaso Sur y Europa Oriental. La crisis que comenzó entre Ucrania y Rusia en 2014 y las sucesivas sanciones de la UE a Rusia pusieron sobre la mesa la vulnerabilidad de la seguridad energética de la propia Unión Europea, lo que ha confirmado que su excesiva dependencia del gas ruso es un arma poderosa para Moscú. Ello ha llevado a que la UE tenga desde entonces como prioridad diversificar los proveedores de gas y ha situado la seguridad energética como una de las áreas importantes en la nueva estrategia de seguridad publicada en junio de 2016<sup>23</sup>. Solo en 2013, la UE exportó de Rusia el 35% del petróleo y el 30% del gas consumido<sup>24</sup>, del que Rusia tiene el 17.3% de las reservas probadas a nivel mundial<sup>25</sup>. Esto demuestra que el país seguirá siendo un proveedor importante para la UE y que la diversificación es una necesidad para poder evitar interrupciones de suministro en una región tan volátil.

Es precisamente esa necesidad que tiene la Unión Europea de diversificar a sus proveedores la que convierte al Cáucaso Sur, donde hay grandes cantidades de gas<sup>26</sup>, en una zona donde la UE y Rusia están luchando por convertirse en los actores más influyentes. Por ejemplo, la UE ha emprendido varios proyectos de conducción de energía que evitan el tránsito a través de Rusia, pero estos siempre

---

<sup>21</sup> RCC: *Changing with the Region. RCC Strategy and Work Programme. 2017-2019*. Mayo 2016.

<sup>22</sup> RCC: *SEE 2020 Strategy. Jobs and Prosperity in a European Perspective*. Noviembre 2013.

<sup>23</sup> EU: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Junio 2016.

<sup>24</sup> Europea Commission: *Joint Staff Working Document. Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative*. Bruselas, 20/01/2015, p. 12.

<sup>25</sup> Datos de *BP Statistical Review of World Energy*. Junio 2016. Si bien los datos que ofrece BP son muy similares a las cifras que da la US Energy Information Administration para 2014, varía mucho en el caso de Rusia, cuyas reservas probadas alcanzan el 24% de las reservas mundiales.

<sup>26</sup> En 2015, Azerbaiyán tenía el 0.6% de las reservas probadas de gas natural, según el *BP Statistical Review of World Energy*. Junio 2016.

han sido vistos por Rusia como un intento de disminuir su influencia en la región. Una de las iniciativas puestas en marcha para aumentar la diversificación europea es la Iniciativa de Sinergia para el Mar Negro, lanzada en 2008 a propuesta de la Unión Europea para fortalecer las relaciones entre la UE y los países de la región del Mar Negro. Entre otras áreas como la pesca, el transporte o la vigilancia marítima, se encuentra el tema de la energía. Junto a esta iniciativa está el Tratado que establece la Comunidad de la Energía, lanzado por la UE en 2005 y que quiere extender el mercado interno europeo a todos los países de la periferia de Europa. Todos los países balcánicos, Ucrania y Moldavia ya son socios. Turquía, Georgia, y Armenia son candidatos, mientras que Azerbaiyán no forma parte de la iniciativa.

Otros elementos que demuestran la creciente importancia que el control sobre la energía tiene en la seguridad internacional son las infraestructuras de la energía en el Cáucaso Sur, que han sido objetivos en conflictos como el de la Guerra de Agosto entre Rusia y Georgia. Solo cinco días fueron suficientes para que Georgia tuviera que hacer frente a miles de millones de dólares en infraestructuras dañadas y en pérdidas millonarias en contratos con empresas energéticas que retiraron sus inversiones ante la virulencia del conflicto<sup>27</sup>. Esto ha convertido a los países de la zona en poco seguros para las inversiones extranjeras a la vez que ha reforzado la política de poder de Rusia en la región. Aunque públicamente Rusia dijo que no impediría la creación de proyectos de energía distintos al South Stream, que circula por su territorio, en la práctica ha bloqueado rutas alternativas como Nabucco (que traería a Europa el gas del Caspio y de Asia Central sin pasar por Rusia) fomentando la crisis entre Azerbaiyán y Armenia en Nagorno Karabaj e invadiendo Georgia en 2008<sup>28</sup>.

Otra dinámica interesante es la Comunidad para la Democracia y los Derechos Humanos, creada por las regiones de Abjasia, Transnitria y Osetia del Sur en 2006, y a la que se unió más tarde Nagorno Karabaj. Aunque es una organización que no está reconocida por el resto de la comunidad internacional, es simbólica porque de ella forman parte cuatro regiones de la antigua Unión Soviética en las que hay problemas graves de identidad y que han decidido unirse para combatir el aislacionismo diplomático al que están sometidos. Centrada en la lucha por la independencia y el desarrollo<sup>29</sup>, por el momento, ha abolido la necesidad de visado entre sus miembros.

## 1.4. Conclusiones

La región del Cáucaso Sur se ha convertido en un tablero donde la Unión Europea y Rusia compiten por el control de los recursos. Ello podría llevar a un deterioro de las relaciones entre ambos actores internacionales, aunque la Unión Europea se ha mantenido cauta para que Rusia no vea la extensión de la influencia europea como una afrenta al poderío ruso en la región. Así, mientras Rusia está siguiendo una

---

<sup>27</sup> KAKACHIA, Kornely K.: "Challenges to the South Caucasus regional security aftermath of Russian-Georgian conflict: Hegemonic stability or new partnership?", *Journal of Eurasian Studies*, 2011, pp. 15-20.

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 18.

<sup>29</sup> OMELICHEVA, Mariya y ZUBYTSKA, Lidiya: "Failures and prospects of regional organizations: Lessons from the post-Soviet space and beyond". *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, summer 2012, 13, p. 95.

estrategia por la que está consolidando su hegemonía en la antigua órbita socialista, sobre todo en aquellos territorios en los que hay un claro sentimiento prorruso, como en el caso de Crimea o de Abjasia, y aprovecha las simpatías por el hermano ruso para aumentar el poder geoestratégico y su papel hegemónico en la región, la Unión Europea opta por un perfil bajo mientras que la OTAN responde con una fuerte militarización en el este.

Como se desprende del gasto en defensa en la región durante los últimos diez años, estamos asistiendo a un peligroso rearme de hasta el 444% en el caso de Azerbaiyán, y del que en todos los casos menos en Georgia y Moldavia, se ha beneficiado Rusia, principal exportador de armamento en la zona. Este aumento de la militarización en el Cáucaso Sur y Europa Oriental, así como la expansión de la OTAN hacia el este no parecen contribuir a la mejora de la seguridad ni al entendimiento y el diálogo entre Rusia y Occidente, por lo que se vuelve más que nunca necesario explorar nuevas vías de cooperación en materia de seguridad para poder gestionar las crisis regionales de forma que el actual juego de suma cero se convierta en un juego de ganar-ganar para todos los actores implicados. Esto exige que se busquen canales de comunicación alternativos que permitan identificar intereses comunes que lleven a una cooperación inclusiva y no defensiva.

En el caso del Sureste de Europa, en cambio, no hay rivalidad a la influencia de la Unión Europea y la OTAN, aunque los países de la zona tienen claras aspiraciones a formar parte de ambas organizaciones y si no se les da facilidades para hacerlo, podría conducir a una creciente frustración que les lleve a mirar hacia otro lado.

## Capítulo 2: Oriente Medio y Norte de África

### 2.1. Aproximación al entorno de seguridad en la región. El reto del regionalismo

Diferentes estructuras de cooperación regional y subregional han proliferado –y consolidado con mayor o menor éxito, adaptándose a las dinámicas de transformación de la sociedad internacional–, a lo largo de más de dos décadas, en distintas áreas geográficas, desde Europa a Asia, pasando por África, América Latina o el Mar Negro. En todas las regiones, excepto en la denominada región MENA (*Middle East and North Africa*), integrada por tres subregiones: Magreb, Levante y Golfo Pérsico, donde interactúan, en una compleja e intrincada red de intereses y relaciones de interdependencia, todo tipo de actores: países árabes, potencias no árabes, actores no estatales, entidades subestatales, potencias extrarregionales, organizaciones internacionales..., todos inmersos en una constante dinámica de cambio estructural, inherente a una región definida por la inestabilidad, el conflicto y la violencia con graves implicaciones para la seguridad regional e internacional, en un panorama estratégico condicionado por los impactos y transformaciones de la globalización.

La particular idiosincrasia regional del área MENA pone en evidencia la recurrente resistencia, ya manifiesta en los años de la Guerra Fría, al establecimiento y consolidación de marcos regionales integrados y eficaces, donde generar interrelaciones, dirimir tensiones y conflictos de intereses, diseñar estrategias o concretar acuerdos de cooperación multidimensional entre los distintos actores regionales.

Para entender esta realidad es preciso identificar una serie de dinámicas interrelacionadas, propias de un sistema regional conflictivo, polarizado y fragmentado, que se erigen como formidables obstáculos, en algunos casos insalvables, en el desarrollo de la cooperación en el área MENA, especialmente, en materia de seguridad y defensa. A día de hoy, convergen en la región: el enquistamiento de los conflictos palestino-israelí y saharauí; la rivalidad entre sunníes y chiíes; la pugna intrasunní, liderada por Qatar y Arabia Saudí; la instrumentalización de etnias, tribus y sectas; los intereses antagónicos de potencias no árabes como Israel, Irán y Turquía; la proyección de poder e influencia por parte de potencias extrarregionales como Estados Unidos, Rusia y China al servicio de sus prioritarios y divergentes intereses nacionales; las presencia de actores no estatales violentos, como el autodenominado Estado Islámico; las disparidades económicas entre países productores y países importadores; la precaria integración intrarregional, comercial y económica; las

preocupantes proyecciones de crecimiento demográfico a medio plazo; la limitada capacidad de absorción del mercado laboral; la consolidación de los regímenes autoritarios, aunque sin capacidad (ni voluntad) de proyección hegemónica para liderar la región. Pero, ante todo, la desestabilización de Irak y Yemen junto a las guerras civiles en Siria y Libia, epicentros del desgarrador drama humanitario en el que sobreviven millones de desplazados y refugiados, víctimas involuntarias de una crisis que pone en evidencia las disfunciones y limitaciones políticas, éticas y humanitarias de un sistema de gobernanza global/regional carente de respuestas eficaces. Realidades y acontecimientos que han venido a agravar, aún más si cabe, las dinámicas de conflicto que sacuden violentamente la región desde el siglo pasado, en una espiral de fragmentación, convulsión y violencia que limita y neutraliza cualquier intento de aproximación colectiva destinada a incrementar las condiciones de seguridad en la región. En este clima de escalada e inestabilidad, traspasar el umbral que conduce a una cooperación regional estable y eficaz en materia de seguridad y defensa se perfila como una meta difícilmente alcanzable.

Ya en el siglo XX, se pusieron en marcha distintos mecanismos regionales y subregionales con un balance de resultados, cuando menos, desigual. Tal es el caso de la Liga Árabe, constituida en 1945 como marco preferente para la cooperación entre los Estados árabes, y donde el discurso del nacionalismo árabe, de la mano del líder egipcio Nasser, se consolidó como arma política y opción estratégica frente al nacimiento del Estado de Israel, en 1948. Pero, también, frente a la penetración de Estados Unidos en la región en un contexto definido por la confrontación bipolar y la garantía de acceso y abastecimiento energético de combustibles fósiles, marcando el inicio de profundas divisiones internas en el seno de la organización, que se mantienen en la actualidad, y que convierten a la Liga Árabe, después de siete décadas, en una organización ineficaz, incapaz de ofrecer respuestas coordinadas y operativas a los desafíos, crisis y convulsiones que agitan la región.

Si bien la unidad árabe-musulmana a través de la Liga y, posteriormente, a través de la Conferencia Islámica, actual Organización para la Cooperación Islámica (OCI), fundada en 1969, como reacción a la Guerra de los Seis Días, sigue vislumbrándose como una utopía, las estructuras intra-árabes subregionales, establecidas, precisamente, con criterios de homogeneidad subregional, se han configurado como instrumentos relativamente útiles, más versátiles y dinámicos, en el intento de establecer una cooperación política, económica y de seguridad más eficaz. Si bien, como veremos, las rivalidades y enfrentamientos entre algunos de sus Estados miembros han limitado su alcance y capacidad de actuación, poniendo en evidencia la fragilidad de sus vínculos.

Tal es el caso del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG) (1981); la Unión del Magreb Árabe (UMA) (1989); o el denominado Consejo de Cooperación Árabe, *Arab Cooperation Council* (ACC), creado en 1989 y desarticulado en 1990, en el contexto de la invasión iraquí de Kuwait, la segunda guerra del Golfo, precedida por la larga guerra entre Irán e Irak (1980-1988). Una segunda guerra del Golfo que marcará, a principios de los 90, coincidiendo con la desintegración de la Unión Soviética, el punto de partida hacia la ruptura del precario orden geopolítico en la región MENA; o lo que es lo mismo, la puesta en marcha de un *Nuevo Orden Internacional*, liderado por Estados Unidos como el garante de la seguridad de las petromonarquías del Golfo, pero al servicio de sus particulares y controvertidos intereses nacionales, relacionados con el acceso y

abastecimiento de hidrocarburos; la contención de Irán como polo de poder regional; la defensa de la inquebrantable alianza con Israel; y, tras el 11S, la guerra contra el terrorismo *yihadista*, que conduciría a la invasión norteamericana de Irak en 2003 y al denominado *desorden regional de postguerra*, cuyas desastrosas consecuencias aún habrían de enfrentar los impactos y alteraciones de consecutivos *cataclismos* regionales como la Primavera Árabe, la guerra civil en Siria y el desafío del *Daesh*.

## **2.2. Alianzas y cooperaciones de seguridad y defensa consolidadas**

### **2.2.1. La Liga Árabe**

La Liga Árabe nació el 22 de marzo de 1945 en El Cairo tras la firma del Pacto fundacional por parte de siete países: Egipto, Yemen, Arabia Saudí, Irak, Líbano, Siria y Transjordania (hoy, Jordania). En la actualidad, la Liga está integrada por un total de 21 países<sup>30</sup> (Siria fue suspendida en noviembre de 2011), además de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), tras su ingreso en 1976. La Liga fue constituida sobre la base de la recurrente aspiración de la unidad nacional árabe con el fin de aportar una estructura institucional y formal al discurso panárabe, frente al orden colonial de la postguerra y, más tarde, contra el Estado de Israel en su conflicto con los palestinos.

A lo largo de sus 71 años de vida, la Liga ha ido evolucionando en etapas sucesivas, definidas por los históricos desafíos y conflictos que han sacudido al mundo árabe, desde el proceso de descolonización, en la época de la Guerra Fría, hasta la Primavera Árabe en 2011. Evolución que, por otra parte, ha dejado en evidencia la limitada capacidad de la organización en la tarea de prevención, mediación y resolución de conflictos inter/intra estatales<sup>31</sup>.

El marco institucional de la Liga se articula en torno a una serie de estructuras básicas: en primer lugar, el Consejo de la Liga Árabe, integrado por los representantes de los Estados Miembros, constituye, de acuerdo con el artículo 3º de la Carta fundacional de la organización, su máximo órgano de decisión política. Cada Estado dispone de un voto, independientemente del número de representantes. El Consejo se reúne en sesiones ordinarias dos veces al año a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, además de contemplarse reuniones extraordinarias a nivel de Jefes de Estado. Las decisiones unánimes del Consejo obligan a todos los miembros, sin embargo, las decisiones adoptadas por mayoría son vinculantes sólo para aquellos Estados que hayan votado a favor. Y, es que, el respeto a la independencia y soberanía de los Estados Miembros, está por encima de cualquier resolución colectiva adoptada por mayoría, lo que convierte a la Liga

---

<sup>30</sup> Información sobre la Liga Árabe en inglés, incluidos países miembros, en: <http://www.arableagueonline.org/>

<sup>31</sup> Para un análisis sobre el papel mediador de la Liga Árabe, consultar: PINFARI, Marco: "Nothing but failure? The Arab League and the Gulf Cooperation Council as mediators in the Middle Eastern conflicts", Working Papers, Crisis States Research Centers, London School of Economics, March 2009, en: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP452.pdf>

en una mera *sociedad de debate*<sup>32</sup>; la segunda estructura institucional relevante es el Secretariado General que, en aplicación del artículo 12 de la Carta, representa el principal órgano administrativo de la Liga. Está encabezado por el Secretario General, elegido por mayoría de dos tercios por un período de cinco años renovables. Su misión consiste en desempeñar las tareas de representación, coordinación de políticas de los países miembros, gestión presupuestaria, aplicación de reglamentos, procedimientos y decisiones, así como la cooperación interagencias. El secretariado cuenta con una serie de departamentos especializados que le asisten en todo tipo de tareas; en tercer lugar, se encuentran los Comités Técnicos Permanentes, integrados por expertos encargados de la realización de estudios técnicos especializados de carácter multidimensional, en áreas tan variadas como política, economía, comunicación, cultura, asuntos sociales, salud, derechos humanos..., entre otras.

Esta estructura institucional se ve complementada por los órganos creados en virtud del Tratado de Defensa Común y Cooperación Económica, firmado en El Cairo en 1950<sup>33</sup>, tras la primera derrota árabe frente al Estado de Israel, en 1948. Además del Consejo Económico (renombrado Consejo Económico y Social a partir de 1980), creado, en virtud del artículo 8, para coordinar y fomentar la cooperación económica entre los Estados Miembros<sup>34</sup>, el Tratado de Defensa Común (artículos 5 y 6) contempla la creación de una Comisión Militar Permanente encargada de asistir a un Consejo de Defensa Común, integrado por los Ministros de Exteriores y Defensa de las Partes Contratantes, cuyas decisiones se adoptarán por una mayoría de dos tercios, y bajo la supervisión y control del Consejo de la Liga Árabe. Ambas instituciones serán asistidas, además, por un Organismo Consultivo Militar (Anexo Militar, artículo 2) constituido por los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos árabes. Más tarde, el Consejo de la Liga de 1964, a instancias de Egipto, impulsaría la creación de un Mando Árabe Conjunto con el objetivo de coordinar los mandos de las fuerzas armadas árabes implicadas en operaciones de combate, función muy cuestionada en los casos de Egipto, Siria y Jordania en la Guerra de los Seis Días de 1967.

De acuerdo con el Tratado de Defensa Común y Cooperación Económica (artículo 2), cualquier agresión armada contra cualquier país firmante será considerado por el resto como un acto de agresión al conjunto de los Estados Miembros, por lo que en aplicación del derecho de legítima defensa<sup>35</sup>, de forma individual y colectiva, se tomarán todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para repeler la agresión y restaurar la paz y la seguridad. Aunque, a priori, el Pacto de Defensa se centra en las amenazas *externas*, el artículo 1 contempla las amenazas inter-árabes cuando afirma que los Estados firmantes *confirman su deseo de resolver las disputas internacionales por medios pacíficos, tanto si esas disputas afectan a las relaciones entre ellos como contra otras potencias*.

Sin embargo, contemplando el panorama de seguridad desde 1945, definido por las tensiones, los conflictos y las guerras en una de las regiones más convulsas del

---

<sup>32</sup> MASTERS, Jonathan y Mohammed Aly Sergie: "The Araba League", *Council on Foreign Relations*, October 21, 2014, p. 1, en: <http://www.cfr.org/middle-east-and-north-africa/arab-league/p25967>

<sup>33</sup> El texto del Tratado puede ser consultado en: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/arabjoin.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arabjoin.asp)

<sup>34</sup> De acuerdo con el mandato contemplado en los artículos 2 y 4 del Pacto de la Liga Árabe de 1945

<sup>35</sup> Contemplado en el artículo 6 del Pacto de la Liga Árabe y en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas

mundo, cabe plantearse, cuando menos, la eficacia de una organización regional como la Liga, concebida como foro de cooperación, coordinación y mediación en casos de *disputas y agresiones*. Y, es que, aun reconociendo algunos éxitos en las intervenciones de la Liga<sup>36</sup>, la falta de voluntad política y la deficiente coordinación entre los Estados Miembros, con divergentes prioridades estratégicas y distintas percepciones de la amenaza, han puesto de relieve la inoperancia, incluso el inmovilismo, de la organización en conflictos tan dramáticos como Palestina, Líbano, Irak, Yemen, la invasión de Kuwait, la Guerra del Golfo de 1991, la invasión norteamericana de Irak de 2003, o la guerra civil en Siria<sup>37</sup>.

En este sentido y, a priori, resultaba difícil creer que la iniciativa para la puesta en marcha de una Fuerza Militar Conjunta, anunciada por el Secretario General de la Liga, Nabil al Arabi, en marzo del pasado año 2015, fuera a suscitar el interés y la participación de los Estados Miembros, más allá de las potencias sunníes como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Jordania. Es obvio, como veremos, que ante la espiral de violencia que asola la región con implicaciones a escala global, se requiere, más que nunca, un pensamiento árabe unificado con el fin de reestructurar los principios y objetivos de la organización, al servicio de la construcción de una estrategia regional sistemática, coordinada y operativa en términos de prevención y resolución de conflictos; más allá de su mera utilización como instrumento a corto plazo para dar respuestas inmediatas a amenazas y desafíos coyunturales, al servicio de los intereses nacionales de los Estados más poderosos como Arabia Saudí.

Este planteamiento a largo plazo, que podríamos calificar como *wishful thinking*, se enfrenta, sin embargo, a los retos y realidades del corto plazo, definido por temores, inseguridades e intereses divergentes en un clima de desconfianza, violencia y lucha de poder que ensombrece cualquier visión de futuro basada en la construcción de la cooperación regional. Y es que, antes de proyectar soluciones de futuro, fundamentadas en consensos retóricos, es preciso afrontar sin demora el formidable reto del inmediato presente: la estabilización de Siria.

### 2.2.2. El Consejo de Cooperación del Golfo

La fundación, en 1981, del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)<sup>38</sup> constituiría la primera iniciativa formal en el proceso de conformación de una constelación de organizaciones subregionales<sup>39</sup> como la UMA y ACC, destinadas a reforzar las relaciones e intereses de seguridad de los Estados Miembros de los respectivos bloques subregionales. A diferencia de la Liga Árabe, centrada inicialmente en un

---

<sup>36</sup> PINFARI, Marco: "Nothing but failure?...", op., cit., pp. 21-22,

Como pauta metodológica, el autor considera los conflictos incluidos en el denominado *Correlates of War* (COW), inter-extra e intra State War datasets, donde consigna un listado fiable de los conflictos de Oriente Medio clasificados por categorías con el fin de evaluar los éxitos y los fracasos de las intervenciones de la Liga y sus labores de mediación.

<sup>37</sup> Según Michael Bröning, la ineficacia política de la Liga es la consecuencia directa de las contradicciones que subyacen en los principios fundacionales de la organización: el Panarabismo como retórica más que realidad, dada la importancia del Islam como instrumento "unificador", en consonancia con el dominio de Arabia Saudí; la prioridad de la soberanía y la independencia de los Estados por encima de la acción colectiva; y, el hecho de que las decisiones mayoritarias sean vinculantes sólo para aquellos Estados que hayan decidido aceptarlas, en: BRÖNING, Michael: "The end of the Arab League?", *Foreign Affairs*, March 30, 2014, en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/persian-gulf/2014-03-30/end-arab-league>

<sup>38</sup> Información sobre CCG, en: <http://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx>

<sup>39</sup> PINFARI, "Nothing but failure...", op.cit., p. 4



proyecto transregional panarabista, el CCG nace de comunes intereses estratégicos, fraguados en torno a una percepción de la amenaza compartida en un panorama regional muy inestable definido por el triunfo de la Revolución Islámica (chiíta) de Irán, en febrero de 1979; la invasión soviética de Afganistán, en diciembre de 1979; y la posterior guerra entre Irán e Irak, iniciada en 1980.

El 25 de mayo de 1981, las petromonarquías del Golfo Pérsico, Arabia Saudí, Bahrein, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Omán firmaban en Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos, la Carta constitutiva del CCG con el fin de impulsar la coordinación, cooperación y progresiva integración de los Estados Miembros en campos como las relaciones económicas y comerciales, la educación y la cultura, el progreso científico y tecnológico, la salud y el bienestar social, las comunicaciones, la información y el turismo.

La matriz de la estructura institucional<sup>40</sup>, con ciertas semejanzas a la Unión Europea, se compone del Consejo Supremo, el Consejo de Ministros y la Secretaría General. El Consejo Supremo representa la más alta autoridad y está integrado por los seis Jefes de Estado que se reúnen una vez al año en sesión ordinaria. Cada Estado dispone de un voto. Las cuestiones denominadas de procedimiento se adoptan por mayoría, mientras que los temas que se consideran importantes deben ser aprobados por unanimidad<sup>41</sup>. El Consejo de Ministros está formado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros (o sus representantes) que se reúnen de forma ordinaria cada tres meses, aunque cualquier miembro puede solicitar una reunión extraordinaria. La toma de decisiones sigue las mismas pautas que el Consejo Supremo. Por último, la Secretaría General, con base en Riad, se encarga de coordinar, supervisar y aplicar las políticas del CCG.

La estructura revela que se trata de un proyecto de cooperación funcional, al servicio de los objetivos fundacionales enunciados en la Carta constitutiva, donde, deliberadamente, se elude mencionar los ámbitos de seguridad, defensa y política exterior. Sin embargo, a pesar del énfasis de la Carta en las dimensiones de cooperación económica, financiera y cultural, es preciso no perder de vista que la creación de CCG responde a criterios de seguridad, motivados por el temor a la Revolución iraní y sus repercusiones en los ámbitos internos de unos países sunníes con importantes minorías chiíes que pudiesen propiciar un cambio de régimen.

Las consideraciones de política doméstica, además de la cuestión chií, son muy importantes en unos países que comparten similares características en cuanto a su proceso de construcción nacional, condicionado por la diversidad y rivalidad tribal, a la vez que sustentado en una exigua base demográfica, insuficiente para nutrir la conformación y consolidación de unas Fuerzas Armadas autóctonas que garanticen de forma autónoma la seguridad nacional de los Estados. Con la consiguiente dependencia de fuerzas "externas" que, paradójicamente, se encuentran al servicio de la seguridad "interna" de unos regímenes autoritarios, fundamentados en el

---

<sup>40</sup> El CCG cuenta con una serie de estructuras ad hoc como la Comisión para el Arreglo de Controversias, la Comisión de Consulta del Consejo Supremo, además de una serie de instituciones especializadas y técnicas como el Banco de Inversiones, el Órgano del Golfo para la Asesoría Industrial, la Oficina de Patentes o el Bureau de Educación, entre otras: ver: FABANI, Ornela: "El Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo: una análisis de su evolución a 30 años de su conformación", en: [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Fabani\\_El%20Consejo%20de%20Cooperaci%20F3n.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Fabani_El%20Consejo%20de%20Cooperaci%20F3n.pdf)

<sup>41</sup> Artículo 13 de la Carta del CCG

poder de las élites gobernantes vinculadas a las redes familiares y clientelares de las ricas petromonarquías del Golfo. Así, los condicionamientos y exigencias de seguridad interna se proyectan en la formulación de una política exterior securitizada y proactiva, que prioriza los particulares intereses nacionales de los Estados<sup>42</sup>, en un contexto de volatilidad regional y confrontación geopolítica permanente, en detrimento de las políticas de cooperación intra-bloque, concebidas, a priori, en favor de la construcción de un pretendido proyecto común cimentado en intereses subregionales y multidimensionales compartidos.

Por tanto, y para retomar el discurso inicial, se debe tener en cuenta que el CCG es, ante todo, una organización subregional de seguridad, orientada a enfrentar amenazas de naturaleza endógena y exógena, aunque en el momento de su fundación, los Estados del Golfo se empeñasen en camuflar estos objetivos subyacentes en los principios fundacionales de la Carta con el fin de reducir su vulnerabilidad en un contexto de confrontación bélica entre sus poderosos vecinos del norte.

Sobre la base de esta precaución inicial, se iría conformando un camino paralelo en el proceso de formulación y construcción de la arquitectura de seguridad y defensa del CCG, articulado en torno a la retórica del discurso de unidad, interdependencia y seguridad colectiva; aunque limitado por las constantes de desconfianza y rivalidad entre los países integrantes del bloque, carentes de una visión estratégica conjunta, elemento esencial para superar conductas reactivas y fragmentadas frente a los retos y desafíos de coyunturas geopolíticas determinadas. Estas carencias y limitaciones representarán una constante en el proceso de configuración de la arquitectura de seguridad y defensa del CCG, donde los países miembros se han ido dotando, desde los años 80, de una serie de doctrinas, instrumentos, iniciativas, mecanismos y estructuras, supuestamente, al servicio de unos intereses de seguridad compartida que, en realidad, no eran tales.

Así, aunque las cuestiones de seguridad y defensa fueron deliberadamente excluidas del Tratado constitutivo, el comunicado final, emitido tras la primera Cumbre fundacional de mayo de 1981<sup>43</sup>, hacía referencia a la existencia de una seguridad compartida e interdependiente que exigía la necesidad de coordinar políticas y actuaciones en este campo. En virtud de esta preocupación, los miembros del Consejo Ministerial del CCG, en su primera sesión extraordinaria, celebrada en febrero de 1982, proclamaban su consenso inequívoco en torno al principio de seguridad colectiva donde los países del CCG *consideran que cualquier agresión contra alguno de sus miembros representa una agresión contra todos*<sup>44</sup>. Igualmente, se destacaba la idea de que *la seguridad y estabilidad de la región constituye una responsabilidad colectiva que recae en todos los países miembros*

---

<sup>42</sup> EHTESHAMI, Anoushiravan: "GCC Foreign Policy: From the Iran-Iraq war to the Arab Awakening", en: London School of Economics (LSE) Middle East Centre: *The new politics of intervention of Gulf Arab States*, Collected Papers, Vol.1, April 2015, p, 21, en: <http://eprints.lse.ac.uk/61772/1/The%20new%20politics%20of%20intervention%20of%20Gulf%20Arab%20States.pdf>

<sup>43</sup> SAIDY, Brahim: "GCC's defense cooperation: moving towards unity", *Foreign Policy Research Institute*, October 2014, p. 1, en: <http://www.fpri.org/article/2014/10/gccs-defense-cooperation-moving-towards-unity/>

<sup>44</sup> RAMAZANI, R.K.: *The Gulf Cooperation Council: Record and Analysis*, University Press of Virginia, 1988, p. 35

del CCG<sup>45</sup>, contexto en el que, por primera vez, Arabia Saudí sometería a la consideración de los Estados miembros la creación de una fuerza de seguridad colectiva<sup>46</sup>. Esta propuesta sería asumida por los Ministros de Defensa del CCG<sup>47</sup> que, unos meses más tarde, anunciarían la creación de una fuerza militar conjunta bajo el nombre de Fuerza del Escudo de la Península, *Peninsula Shield Force* (PSF), iniciativa que sería refrendada en la Tercera Cumbre de la organización, celebrada en Manama, Bahrein, en noviembre de 1982.

La PSF, primera iniciativa de defensa conjunta del CCG, se nutre de las aportaciones de tropas de los Estados miembros y, desde su creación, su tamaño y composición ha fluctuado, entre los 5.000 efectivos de los primeros años hasta los 40.000 actuales, en forma de división de infantería mecanizada<sup>48</sup>. Aunque su misión nunca se ha hecho explícita, se trata de una fuerza militar conjunta, lista para ser activada en respuesta a las amenazas contra la integridad territorial de los Estados Miembros, pero también, en casos de inestabilidad interna<sup>49</sup>. La PSF fue movilizada por primera vez en 1986, en el contexto de la guerra Irán-Irak por la Península de Faq, con el fin de garantizar la seguridad de las exportaciones de petróleo. Esta fuerza también sería desplegada en el contexto de la invasión iraquí de Kuwait, 1990-91, aunque su intervención quedó en entredicho ante la evidente limitación de sus capacidades militares para contener la agresión iraquí. Precisamente, a raíz de este fracaso, los países del CCG decidirían impulsar un ambicioso proceso de transformación con el fin de mejorar las capacidades de planeamiento, coordinación y defensa mediante la puesta en marcha de sofisticados programas de modernización militar y entrenamiento conjunto de fuerzas con capacidad de proyección e intervención rápidas en respuesta a situaciones de crisis regional. Este proceso sería complementado, en 1997, con la instalación de un sistema de alerta temprana para mejorar la coordinación de la red militar de comunicaciones.

En diciembre de 2000, los países del CCG, en lo que se considera el avance más significativo en el campo de la cooperación militar subregional después de la creación de la PSF, decidían firmar un Acuerdo de Defensa Conjunto<sup>50</sup> que proporcionaría la base legal y el marco operativo al servicio del principio de seguridad colectiva, ya formulado a principios de 1982, en virtud del cual un ataque contra cualquiera de los Estados miembros significaba un ataque contra el resto. El acuerdo también contemplaba la creación de dos instrumentos institucionales al servicio de la acción colectiva, el Consejo de Defensa Conjunta y el Comité Militar Supremo<sup>51</sup>, responsables de las tareas de supervisión y coordinación militar.

Más adelante, en 2006, precisamente en el marco de los acuerdos de transformación de la OTAN, adoptados en la Cumbre de Riga<sup>52</sup>, Arabia Saudí proponía transformar la PSF en una fuerza de intervención rápida, fácilmente

---

<sup>45</sup> Ibid.,

<sup>46</sup> Ibid.,

<sup>47</sup> SAIDY: "GCC's defense...", op., cit., p.1

<sup>48</sup> GAUB, Florence: "An Arab Army, coming at last?", *European Union for Security Studies*, December 2014, p.1, en: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\\_52\\_Arab\\_army.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_52_Arab_army.pdf)

<sup>49</sup> Ibid., p.2

<sup>50</sup> SAIDY, Brahim: "GCC's defense cooperation", op., cit., p.2

<sup>51</sup> Ibid.,

<sup>52</sup> En la Cumbre de Riga de la OTAN, celebrada en noviembre de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza, aprobarían la denominada *Comprehensive Political Guidance*, (CPG), documento estratégico que calificaba a la denominada Fuerza de Respuesta de la OTAN, *NATO Response Force* (NRF), fuerza flexible, fácilmente desplegable y, por tanto, con capacidad de intervención rápida, como el instrumento más eficaz para responder a crisis internacionales en cualquier parte del mundo

desplegable, integrada por unidades militares asentadas en sus respectivos países de origen, pero a las órdenes de un Comando Conjunto, capaz de responder de forma coordinada a cualquier situación de crisis ante el requerimiento de un país miembro. Aunque esta propuesta, inicialmente bien recibida, no prosperó, definiría el *modus operandi* de la posterior intervención de la PSF en la crisis de Bahréin, en marzo de 2011, ante la necesidad de limitar el impacto de la ola de protestas en la estabilidad interna de las petromonarquías del Golfo, dejando en evidencia la instrumentalización de este brazo armado, al servicio de las fuerzas del *status quo*<sup>53</sup>.

Precisamente, el *desorden* provocado por la Primavera Árabe sería el detonante de un nuevo proceso de aproximación destinado a fortalecer, de una forma más efectiva y coordinada, la arquitectura de seguridad y defensa del bloque subregional frente a los desafíos considerados *comunes*. El acuerdo nuclear con Irán, la amenaza del Estado Islámico, la inestabilidad en Siria, Irak, Libia y Yemen demandaban una cooperación militar integrada, contemplada no ya como opción, sino como *necesidad*<sup>54</sup> estratégica. En respuesta a las nuevas exigencias de seguridad en un entorno geopolítico inestable y cambiante, la Cumbre de Jefes de Estado del CCG, celebrada en Kuwait en diciembre de 2013, autorizaba la puesta en marcha de un Comando Militar Unificado, integrado por una fuerza de unos 100.000 efectivos, aportados en su mayoría por Arabia Saudí como principal impulsor de esta iniciativa. El progreso hacia un sistema de defensa integrado permitiría la coordinación de las fuerzas de tierra, mar y aire de los países del bloque bajo una misma estructura de mando, apoyado por sistemas conjuntos de inteligencia y defensa antimisiles<sup>55</sup>.

La consecución de este objetivo se enfrentaría, sin embargo, a formidables desafíos, ya que, además de las tradicionales divergencias, susceptibilidades y rivalidades que definen las relaciones entre los países miembros del CCG, es preciso considerar otra serie de obstáculos, de naturaleza militar y técnica, relacionados con la necesidad de mejorar la interoperabilidad y los sistemas de estandarización de unas fuerzas armadas esencialmente heterogéneas en lo que se refiere a sistemas de mando y control, equipos y capacidades<sup>56</sup> de disuasión, proyección de fuerza, sostenibilidad y protección.

La magnitud de estos desafíos, en un entorno de seguridad complejo e inestable, definido por la escalada de violencia, explica los escasos progresos de desarrollo e implementación de este sistema de defensa integrado, muy aplaudido en su día por Estados Unidos. Este frustrante balance de resultados supone un verdadero reto para la Administración Obama, cuya estrategia subregional prioriza la consolidación militar del CCG mediante el impulso y fortalecimiento de las relaciones de cooperación para la defensa bilaterales (CCG-USA) e intra-bloque, donde el desarrollo de un sistema coordinado de defensa antimisiles para los países CCG se configura como un instrumento clave en la estrategia estadounidense<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> COLOMBO, Silvia: "The CCG and the Arab Spring: Between Outreach, Patronage and Repression" IAI Working Papers, pp.5-7, en: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1209.pdf>

<sup>54</sup> GAUB, Florence: "An Arab Army...", op., cit., p.2

<sup>55</sup> SAIDY: "GCC's defense...", op.,cit., p.2

<sup>56</sup> Ibid.,

<sup>57</sup> KATZMAN, Kenneth: "Hearing on the Gulf Cooperation Council Camp David Summit: Any Results?", *Congressional Research Report*, July 9, 2015, p. 8, en:

Esta iniciativa, lanzada ya en diciembre de 2013, en el marco de la Cumbre de Kuwait, quedaría de nuevo plasmada en el comunicado final de la Cumbre de Camp David entre Estados Unidos y el CCG, celebrada en mayo de 2015, a instancia de Estados Unidos, con el fin de aportar garantías de seguridad a los países miembros de CCG ante el inminente acuerdo nuclear con Irán, programado para el mes de julio. Entre las medidas destinadas a reforzar e incrementar la cooperación militar estratégica entre Estados Unidos y los países CCG, contempladas en el anexo<sup>58</sup> al comunicado conjunto de la Cumbre, se encuentra, precisamente, *a renewed commitment to a concept of a Gulf-wide ballistic missile defense capability which the United States has sought to promote in recent years*<sup>59</sup>. Otras iniciativas relevantes expresadas en el anexo y que, igualmente, merecen ser destacadas son: el compromiso de Estados Unidos para aumentar la transferencia de armas; el impulso para la cooperación en seguridad marítima, ciberseguridad y contraterrorismo; además del acuerdo para la realización de maniobras militares conjuntas a gran escala. Sin embargo, la 37 Cumbre del CCG, celebrada en Riad el pasado mes de abril de 2016, con la participación de Estados Unidos, vendría a rebajar el clima de optimismo alcanzado en Camp David, ya que, si bien se lograron importantes avances en cuanto a los programas de maniobras conjuntas, anunciadas para marzo de 2017, y entrenamiento de fuerzas especiales de los países CCG en operaciones antiterroristas<sup>60</sup>, también quedaron en evidencia los escasos progresos<sup>61</sup> en la iniciativa de defensa antimisiles como consecuencia de las reticencias y la falta de acuerdo entre los países del CCG<sup>62</sup>.

### 2.2.3. Organización para la Cooperación Islámica

La Organización para la Cooperación Islámica (OCI), anteriormente denominada Organización de la Conferencia Islámica, está integrada por 57 Estados<sup>63</sup> (56, tras la suspensión de Siria en agosto de 2012) repartidos por los cuatro continentes. La OCI se proclama como *la voz colectiva del mundo musulmán*, comprometida, por tanto, en la tarea de salvaguardia de los intereses de la comunidad musulmana<sup>64</sup> a escala internacional. La estructura institucional de la OCI se compone de tres órganos, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, también conocido como

---

<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20150709/103726/HHRG-114-FA13-Wstate-KatzmanK-20150709.pdf>

<sup>58</sup> The White House, Office of the Press Secretary, Annex to US-Gulf Cooperation Council Camp David Joint Statement, May 14, 2015, en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/14/annex-us-gulf-cooperation-council-camp-david-joint-statement>

<sup>59</sup> Ibid.,

<sup>60</sup> The White House, Office of the Press Secretary: "United States-Gulf Cooperation Council Second Summit Leaders Communique, Riyadh, Saudi Arabia, April 21, 2016, p. 5, en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/21/united-states-gulf-cooperation-council-second-summit-leaders-communique>

<sup>61</sup> KHAN, Taimur: "US will confront threats to Gulf, Obama tells GCC summit", *The National*, April 21, 2016, p. 2, en: <http://www.thenational.ae/world/middle-east/us-will-confront-threats-to-gulf-obama-tells-gcc-summit>

<sup>62</sup> Estas reticencias podrían sintetizarse en torno a tres puntos: 1) la desconfianza sobre las verdaderas intenciones de Estados Unidos, orientadas, de acuerdo con la percepción de los países del bloque, a reforzar la seguridad de Israel; 2) el temor ante la conformación de un eje integrado por Rusia, Irán y China como contrapeso a la alianza CCG/UA y sus implicaciones para la seguridad regional; y 3) las consideraciones presupuestarias, dados los altos costes de financiación de este proyecto, en: ALAJMI, ZM: "Gulf Military Cooperation: Tangible gains or Limited Results?", Dossier, Aljazeera Centre for Studies, March 31, 2015, p. 54, en: <http://studies.aljazeera.net/en/dossiers/2015/03/201533164429153675.html>

<sup>63</sup> Para obtener información sobre la Organización, consultar: <http://www.oic-oci.org/oicv3/home/?lan=enhttp://www.oic-oci.org/oicv3/home/?lan=en>

<sup>64</sup> En torno a 1.500 millones de personas.

Conferencia Islámica en la Cumbre, la Conferencia Islámica de Ministros de Asuntos Exteriores y el Secretario General de la organización.

La ola de solidaridad musulmana despertada tras dos acontecimientos traumáticos en los años 60, -la derrota árabe en la guerra de los Seis Días de 1967 y el ataque, en agosto de 1969, contra la Mezquita de Al-Aqsa, lugar sagrado para el Islam sunní, en el Jerusalén ocupado-, propició la fundación de la Organización en Rabat, el 25 de septiembre de 1969, con unos objetivos iniciales centrados en el desarrollo de las redes de solidaridad musulmana; la protección de los lugares sagrados del Islam; el apoyo a la causa palestina contra Israel; además del impulso a las relaciones de cooperación socioeconómica entre los Estados Miembros<sup>65</sup>. Sin embargo, y con el fin de completar esta breve panorámica, es preciso señalar aquí una tercera motivación, más relevante si cabe, relacionada con la promoción de un pan-islamismo conservador, liderado por Arabia Saudí con la colaboración de Estados Unidos en el contexto de confrontación bipolar de la Guerra Fría, como mecanismo de contención frente al pan-arabismo de corte nacional y socialista impulsado por Nasser. Desde entonces, la Organización ha funcionado con relativa solvencia, fundamentalmente gracias a las generosas contribuciones financieras de Arabia Saudí<sup>66</sup>.

En el contexto posterior a los atentados del 11S, la organización iniciaría un proceso de reevaluación estratégica ante la necesidad de enfrentar de forma coordinada los nuevos retos y desafíos derivados de la evolución del panorama geopolítico del momento, definido por la Guerra Global contra el Terrorismo (GWT) y sus consecuencias para la comunidad musulmana. El resultado de este proceso vería la luz en 2005, con la aprobación del denominado *Ten Years Program of Action*<sup>67</sup>, destinado a impulsar la cooperación entre los Estados Miembros en asuntos como el terrorismo, la islamofobia, la desigualdad, la buena gobernanza, la promoción de los derechos humanos, la educación, el comercio y el desarrollo tecnológico..., entre otras cuestiones.

También como consecuencia de este proceso de revisión y reformulación, y en el marco de la Undécima Cumbre de la OCI, celebrada en Dakar en marzo de 2008, los países miembros decidirían la aprobación de una nueva Carta, que vendría a sustituir a la anterior, adoptada en la Cumbre de la Tercera Conferencia Islámica, celebrada en 1972. La Carta de 2008<sup>68</sup> proporcionaría, así, un renovado marco legal e institucional desde el que enfrentar y responder a los nuevos desafíos y amenazas de un mundo en constante transformación sobre la base de la fraternidad y solidaridad entre los Estados Miembros, pero también sobre el respeto al derecho de autodeterminación, así como a los principios de no injerencia en los asuntos internos, soberanía nacional, independencia e integridad territorial de estos Estados<sup>69</sup>. La tragedia siria vendría a poner de relieve la irrelevancia de estos principios.

---

<sup>65</sup> Johnson, Toni: "The Organization or the Islamic Conference", *Council of Foreign Relations*, June 29, 2010, p.1, en: <http://www.cfr.org/religion/organization-islamic-conference/p22563>  
Consultar página web de la OCI en: <http://www.oic-oci.org/oicv3/>

<sup>66</sup> Johnson, Toni: "The Organization...", op.,cit., p. 2

<sup>67</sup> Ibid.,

<sup>68</sup> CARTA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ISLÁMICA, EN: <http://www.oic-oci.org/is11/english/charter-en.pdf>

<sup>69</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Carta OCI



#### 2.2.4. El Eje de Resistencia Chií

El Eje de Resistencia Chií es una alianza de Estados y actores no estatales conformada por Irán, Siria, Hezbollah y Hamás, este último hasta el año 2013<sup>70</sup>. Si bien es cierto que en los últimos años, Irán, líder de esta alianza, ha tratado de atraer a las milicias chiíes iraquíes como nuevos miembros de un Eje de Resistencia inicialmente dirigido contra los intereses de Estados Unidos e Israel en la región.

Desde 2003 hasta el inicio de la Primavera Árabe en 2011, la alianza chií se erigió en la fuerza dominante de la región<sup>71</sup>, especialmente, en 2006, año en el que coincidirían dos acontecimientos de especial relevancia para el Eje: la victoria de los islamistas de Hamás en las elecciones legislativas palestinas, celebradas en el mes de enero; y la Guerra de Líbano entre Hezbollah e Israel, desatada en el mes de julio, y que otorgaría una enorme popularidad al líder chiíta libanés, Hassan Nasrallah, encumbrado como icono popular del mundo árabe-musulmán, por su combatividad y eficacia a la hora de enfrentarse a Fuerzas de Defensa de Israel (FDI). Sin embargo, el apoyo incondicional de Irán y Hezbollah al régimen de Bashar Al-Assad en la guerra civil siria, erosionaría la popularidad, legitimidad e influencia de estos dos aliados del régimen sirio, alejando a Hamás<sup>72</sup> de este eje chií, circunstancia que, por otra parte, amplificaría aún más la naturaleza sectaria de la alianza Irán-Hezbollah-Assad para beneficio de las potencias sunníes del Golfo, dispuestas a instrumentalizar el sectarismo con criterios de seguridad interna/externa: al servicio de la estabilidad y legitimación de sus respectivos regímenes autoritarios y, al mismo tiempo, como herramienta de proyección exterior.

La guerra civil en Siria representa una amenaza existencial<sup>73</sup> para la supervivencia de esta alianza chií, en la medida que la caída del régimen de Al-Assad, plataforma esencial en la estrategia de proyección del poder iraní en la zona de Levante y principal garantía para el mantenimiento de la ruta de asistencia logística y militar Teherán-Beirut, supondría para Irán poner en riesgo la supervivencia de Hezbollah en Líbano y, por tanto, su función estratégica como cabeza de puente en la frontera norte con Israel, lo que debilitaría notablemente la capacidad de disuasión iraní respecto del Estado judío. Por su parte, para Hezbollah, la salida de Al-Assad supondría perder su principal línea de abastecimiento y suministro procedente de Irán a través de Siria. Por tanto, los intereses de Irán y Hezbollah se encuentran estrechamente ligados a la supervivencia del régimen sirio, aunque si esto finalmente no fuera posible, la opción más viable para Irán sería asegurar la presencia de una milicia alaui o un enclave alaui en territorio sirio, que cumpliera el rol estratégico de Hezbollah en Líbano<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> A raíz de las discrepancias surgidas como consecuencia del conflicto de Siria

<sup>71</sup> MALMVIG, Helle: "Ambiguous Endings: Middle East Regional Security in the Wake of Arab Uprisings and the Syrian Civil War, *Danish Institute for International Studies*, 2013, p. 20, en: <https://www.ciaonet.org/attachments/23524/uploads>

<sup>72</sup> La situación de aislamiento político y asfixia económica a la que ha sido sometido Hamás por parte de Egipto, Arabia Saudí, Israel y la propia Autoridad Palestina hace que el grupo islamista haya iniciado un proceso de cauteloso retorno al campo de sus antiguos aliados, en: AL MONITOR: "Why Hamas resumed ties with Iran", June 29, 2016, en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/gaza-hamas-resume-relations-iran.html>

<sup>73</sup> SULLIVAN, Marisa: "Hezbollah in Syria", Middle East Security Report 19, *Institute for the Study of War*, April 2014, p. 9, en: [http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Hezbollah\\_Sullivan\\_FINAL.pdf](http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Hezbollah_Sullivan_FINAL.pdf)

<sup>74</sup> MALMVIG, Helle: "Ambiguous Endings...", p.20

### 2.3. Evolución del panorama estratégico: actores e intereses extrarregionales

Quince años después del 11S, la región MENA se encuentra sumida en una profunda crisis de seguridad, definida por la confluencia de una multiplicidad de actores con intereses, percepciones y prioridades contrapuestas, que se entrecruzan en dinámicas interdependientes y contradictorias, incrementando el clima de tensión e inseguridad que sacude la región. Este dramático período de convulsión y violencia viene marcado por una sucesión de acontecimientos en forma de *sacudidas, seísmos o cataclismos*<sup>75</sup>, -el propio 11S, la invasión norteamericana de Irak, la Primavera Árabe, la guerra civil en Siria, el ascenso del autodenominado Estado Islámico-, donde la interrelación regional/extrarregional, ha cobrado una especial relevancia en esta dinámica de confrontación geopolítica con imprevisibles consecuencias a largo plazo.

En lo que se refiere al ámbito regional, la pugna interna se desarrolla a través de una compleja red tejida por múltiples e interdependientes líneas de acción multidimensional enfrentadas<sup>76</sup>: sectaria, entre sunníes y chiíes, pero también intrasunníes como la rivalidad entre Qatar y Arabia Saudí<sup>77</sup>; étnico-cultural, entre kurdos, turcos, persas y árabes; religiosa, entre musulmanes y no-musulmanes; ideológica, entre el islam político, el nacionalismo secular, el salafismo, el yihadismo y el neo-yihadismo; o político-social, como consecuencia de la ruptura entre el Estado y la sociedad, a raíz de fallidas e ineficaces políticas estatales que siguen frustrando las demandas de participación democrática, reforma política e inclusión económica de una población en constante crecimiento demográfico.

La confrontación regional también se extiende a distintos escenarios como Yemen, Siria, Irak o Libia, prácticamente despojados de su categoría de Estados, focos de permanente inestabilidad regional, reducidos a campos de batalla donde los actores regionales, estatales y no estatales, ponen a prueba sus respectivas capacidades de acción y proyección de fuerza con el fin de asegurar una precaria posición dominante en hipotéticos escenarios post-conflicto.

Y, más específicamente, la pugna desatada entre distintos actores no es tales, a través de diversas líneas cruzadas, inestables y coyunturales, -combatiendo entre ellos, contra los Estados, con el apoyo de los Estados-, donde intervienen, en defensa de intereses dispares e incompatibles, grupos como Hezbollah, Hamás, Fatah, milicias hutíes, milicias kurdas, milicias chiíes, milicias sunníes, entidades tribales, y grupos terroristas como Ansar al-Sharía, el Frente al-Nusra o el Daesh.

El Daesh o autoproclamado Estado Islámico, sin duda, la más formidable amenaza en la historia reciente de la región<sup>78</sup>. La barbarie que define su estrategia político-militar y propagandística ha logrado desafiar las fronteras políticas regionales, en

<sup>75</sup> Según la terminología empleada por distintos autores/estudios

<sup>76</sup> INSTITUTE FOR ISLAMIC STRATEGIC AFFAIRS (IISA): "Geopolitics in the Middle East: conflicts, power struggles and Global Order in the Making, Annual Strategic Brief, 2016, Ibn-Khaldun Papers Series, p.4, en: <http://iisa.org.uk/wp-content/uploads/2014/03/IISA-ASB-2016-Geopolitics-in-the-Middle-East.pdf>

<sup>77</sup> Para un detallado análisis sobre los intereses de política exterior y de seguridad de Qatar y Arabia Saudí se recomienda consultar: LSE/ Middle East Centre: *The new politics of intervention of Gulf Arab States*, op.,cit., pp.23-41.

<sup>78</sup> SALEM, Paul: "The Middle East in 2015 and Beyond: trends and drivers". Policy Focus Series, *Middle East Institute*, Novembrer 2014, p.1, en: <http://www.mei.edu/sites/default/files/publications/The%20Middle%20East%20in%202015.pdf>



las que, a día de hoy, se sustenta el precario orden regional post-colonial y post-guerra fría, mediante la generación de nuevos paradigmas de gobernanza política y construcción identitaria<sup>79</sup>, a través de una narrativa transnacional, universal, basada en la ejecución, exposición y visualización de una violencia extrema, que logra atraer a miles de *combatientes*, fortaleciendo de forma constante sus bases de reclutamiento, a escala regional e internacional, lo que facilita la proyección de su estrategia de terror en múltiples escenarios y de forma *cuasi* simultánea.

Y, es que, el Daesh y otros grupos terroristas que actúan en la región son, ante todo, *depredadores*<sup>80</sup>. Se nutren de los vacíos de poder que proporcionan los diferentes marcos de inestabilidad política para proyectar sus ofensivas de violencia y terror hacia otras áreas regionales, lo que les permite extender al máximo su perímetro del caos, en una estrategia de desestabilización transregional que garantiza la consolidación de su poder y, en última instancia, su supervivencia<sup>81</sup>.

Este panorama regional de desorden, caos y violencia interactúa con las disfunciones del actual sistema internacional de gobernanza global<sup>82</sup>, fundado por las potencias vencedoras de la II Guerra Mundial. Un sistema definido por la ineficacia y la parálisis frente a los retos y desafíos de la globalización. Una estructura de gobernanza mundial penetrada por los intereses políticos cortoplacistas de las élites gobernantes, especialmente de los países más poderosos y desarrollados, que responden, de forma prioritaria, a las exigencias, dinámicas e impulsos de los ciclos electorales pautados en los regímenes democráticos y *pseudodemocráticos*, y, por tanto, carentes de estrategia y visión a largo plazo para tratar de anticipar retos, desafíos y respuestas eficaces en horizontes de futuro.

Un sistema, en definitiva, esencialmente reactivo, liderado por *Occidente*, cuya intervención en favor de los valores y principios de la democracia, los derechos humanos y el progreso, bajo los que también se ampara el lucrativo negocio de la exportación de armamento<sup>83</sup>, contribuye a exacerbar, aún más, las tensiones y enfrentamientos entre los diversos actores regionales, agravando la situación de inestabilidad y violencia.

Por otra parte, y vinculado a los intereses occidentales, es preciso considerar el impacto geopolítico derivado del cambio sistémico<sup>84</sup> emprendido por la Administración Obama, que identifica la región de Asia-Pacífico, especialmente China, como pivote geopolítico mundial, en detrimento de otros entornos estratégicos como el euroatlántico, el latinoamericano o la región de Oriente Medio.

Estados Unidos se encuentra ante un dilema de seguridad. Y, es que, el retroceso norteamericano en la región MENA, de acuerdo con su *Pivot to Asia*, no parece

---

<sup>79</sup> Ibid.,

<sup>80</sup> IISA: "Geopolitics in the Middle East...", op., cit., p.30.

<sup>81</sup> Ibid.,

<sup>82</sup> Ibid., p.5, 14-15

<sup>83</sup> Sobre la exportación de armamento y el gasto militar en la región se recomienda la consulta de: CORDESMAN, Anthony H. and Michael PEACOCK: "Military spending and arms sales in the Gulf: How de Arab Gulf States now dominate the changes in the military balance", *Center for Strategic and International Studies*, April, 28 2015, en: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/150428\\_military\\_spending.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150428_military_spending.pdf); también ver: SIPRI Fact Sheet: "Trends in world military expenditure, 2015, April 2016, en: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>

<sup>84</sup> LSE/ Middle East Centre: *The new politics of intervention of Gulf Arab States*, op.cit., p. 18

compatible con el desempeño de una estrategia exitosa de estabilización en la zona, que, precisamente, exige una actuación diametralmente opuesta, a saber: el compromiso activo, la implicación firme, en definitiva, la presencia de Estados Unidos en el área, que, en caso de éxito relativo, permitiría a la gran potencia un viraje ordenado, con menos sobresaltos, hacia la región asiática.

Los aliados de Estados Unidos, regionales y extrarregionales/europeos, temen, no desean el *desenganche* unilateral norteamericano en la región. Sin la presencia del hegemon, desprovistos de la cobertura que proporciona la fortaleza de las capacidades estadounidense, los aliados, con evidentes limitaciones político-militares, no están en condiciones de garantizar, de forma autónoma y coordinada, sus intereses de seguridad en la zona, lo que, incrementa de forma insoportable su percepción de la amenaza. Paradójicamente, la situación de caos y violencia que vive la región MENA garantiza la presencia de Estados Unidos en la zona<sup>85</sup>, retrasando su salto hacia la región de Asia-Pacífico, lo que favorece, no sólo los intereses de sus aliados, sino los de China.

El compromiso de Estados Unidos en la región, anclado en infructuosas tareas de estabilización, beneficia de forma indirecta los intereses de seguridad del gigante chino, ya que, además de debilitar la estrategia de contención norteamericana desplegada en su tradicional área de influencia en torno al Mar Meridional de la China, la proyección de fuerza político-militar de Estados Unidos en la región MENA contribuye a crear un entorno de seguridad regional más estable, aceptable, del que se nutre China para consolidar, al amparo de Estados Unidos, su presencia en la región, en defensa de intereses crecientes y multidimensionales, relacionados, de forma prioritaria, con la seguridad en su suministro energético<sup>86</sup>, dada su condición de país importador.

La estrategia de desenganche estadounidense tiene también otras importantes implicaciones geopolíticas a considerar. Y, es que, el retroceso de Estados Unidos en la región ha favorecido la configuración de un marco multipolar, donde potencias regionales y extrarregionales compiten por la imposición de un *orden* regional que les permita garantizar y proyectar sus intereses específicos de seguridad, en ocasiones, coaligados con aliados coyunturales. De este modo, la prioridad estratégica otorgada a las cuestiones de seguridad, por encima de otras consideraciones políticas y sociales, ha fomentado la activación de una perversa dinámica caos/securitización que se antoja imparable, precisamente, en detrimento de las condiciones de seguridad en la región.

Uno de los actores más relevantes en este panorama multipolar es Rusia, que ha encontrado en Siria el escenario óptimo en la consecución de sus intereses geopolíticos transregionales. La estrategia de intervención rusa en el avispero sirio no sólo viene motivada por la necesidad de defender a un aliado estratégico en el Mediterráneo, proteger infraestructuras militares críticas en Latakia y Tartus, velar

---

<sup>85</sup> EHTESHAMI, Anoushiravan: "The MENA regional architecture", en: HOLMQUIST, Erika and John RYDQVIST (Eds.): *The Future of Regional Security in the Middle East: Experts perspectives on coming developments*, FOI, Swedish Research Agency, April, 2016, p. 33, en: <http://www.foi.se/sv/Sok/Sammanfattningssida/?rNo=FOI-R--4251--SE>

<sup>86</sup> FENG, Chaoling: *Embracing interdependence: the dynamics of China and the Middle East*, Brookings Institution, Washington and Doha, 2015, en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/en-embracing-interdependence-pdf>

por sus intereses energéticos en la cuenca de Levante, o combatir el terror desatado por el autodenominado Estado Islámico. Su interés estratégico en Siria viene motivado por la necesidad de defender lo que Rusia considera su *motherland*<sup>87</sup>, en su frontera europea del Este con proyección al Mar Negro y hacia los Estrechos turcos que conectan a Rusia con Mediterráneo.

Siria representa un teatro de operaciones privilegiado, un escaparate, para mostrar al mundo, a Occidente, la fortaleza de su poder político-militar y tecnológico. Siria es concebida como plataforma de lanzamiento, proyección y consolidación del poder de Rusia como gran potencia mundial. Pero, ante todo, la intervención rusa en la guerra civil Siria representa una maniobra de distracción<sup>88</sup> para proteger su área de influencia prioritaria, su *motherland*, y evitar el cercamiento de la OTAN, alejando a Estados Unidos y a la Alianza<sup>89</sup> de un conflicto estratégico clave para Rusia: Ucrania<sup>90</sup>.

La multipolaridad también se hace patente en el ámbito subregional del CCG. Y, es que, a pesar de su parafernalia organizativa<sup>91</sup>, en realidad, el CCG es un club multipolar, cuyos miembros, con estrategias político-militares independientes y cada vez más proactivas, a pesar de sus relaciones de interdependencia, pugnan en direcciones contrapuestas y divergentes, -como demuestran las rivalidades a propósito de los Hermanos Musulmanes entre Arabia Saudí y Qatar, o el apoyo de estos países a bandos rivales en la guerra civil Siria-, incrementando con ello la espiral de violencia y el impacto de su onda expansiva en la región.

Otra pieza singular en este marco multipolar es Israel. El interés del Estado judío por lograr cierto margen de estabilidad y su oposición al Islam político han permitido el establecimiento de algunas líneas coincidentes con Estados del Golfo como Arabia Saudí, especialmente en los temas relacionados con la amenaza iraní y la salida de Morsi del poder. Sin embargo, las prioridades estratégicas israelíes se centran en su inmediata vecindad<sup>92</sup>, esto es, garantizar la seguridad de sus fronteras con Egipto y Jordania mediante la preservación de sus respectivos Tratados de Paz, pilares de su estrategia de seguridad en la región, frente a lo que Israel percibe como sus amenazas prioritarias: Hamás y Hezbollah. Por su puesto que el ascenso del Daesh preocupa a Israel por su impacto de desestabilización en la zona, con grupos yihadistas afines operando en el Sinaí y los Altos del Golán, sin embargo, el grupo terrorista no representa una amenaza prioritaria para el Estado judío, ya que, en palabras del Ministro de Defensa israelí, Moshe Yaalon, *la amenaza del Daesh pasará, pero no así la creciente influencia de Irán como potencia regional*<sup>93</sup> y su presencia en los escenarios de Siria, Irak y Líbano.

---

<sup>87</sup> IISA: "Geopolitics in the Middle East...", op., cit., p.4

<sup>88</sup> Ibid., pp. 13-14

<sup>89</sup> ABELLAN, Lucía: "La Alianza planea integrarse en la coalición contra el Estado Islámico", *El País*, 12 de febrero de 2016, en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/11/actualidad/1455228400\\_887885.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/11/actualidad/1455228400_887885.html)

<sup>90</sup> IISA: "Geopolitics in the Middle East...", op., cit., pp. 13-14.

<sup>91</sup> LSE/ Middle East Centre: *The new politics of intervention of Gulf Arab States*, op.cit., p. 18

<sup>92</sup> BERTI, Benedetta: "Israel: seeking stability", en: KAUSCH, Kristina (ed): *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, Madrid, FRIDE, 2015, p. 54, en: [http://fride.org/download/Geopolitics\\_and\\_Democracy\\_in\\_the\\_Middle\\_East.pdf](http://fride.org/download/Geopolitics_and_Democracy_in_the_Middle_East.pdf)

<sup>93</sup> Citado en: Ibid., p. 55

A pesar de las reticencias israelíes ante la aproximación de Estados Unidos e Irán en el marco del acuerdo nuclear, Israel no tiene alternativa a su alianza estratégica con Estados Unidos, aunque para tratar de superar esa dependencia, el Estado judío ha puesto en práctica una diplomacia proactiva de buena vecindad, mejorando sus relaciones con otros países de su periferia como Azerbaiyán, Chipre, Grecia, los países balcánicos y, recientemente, Turquía<sup>94</sup>, en el arco conformado entre el Este del Mediterráneo y el Mar Caspio.

La región se encuentra sumida en una cacofonía de paradigmas<sup>95</sup>, donde confluyen un gran número de actores, *ordenados* en torno a distintos ejes coyunturales, con diferentes percepciones de la amenaza, distintas visiones, culturas, ideologías, intereses, aunque ninguno con la capacidad, voluntad y credibilidad políticas para imponer su liderazgo como hegemonía regional. En este contexto de desorden y confrontación, la construcción de una arquitectura de seguridad y defensa para la región MENA se antoja una quimera.

## 2.4. Nuevas formas de cooperación regional

En el marco de este complejo panorama geopolítico, han surgido nuevas iniciativas de cooperación regional en forma de realineamientos, coaliciones *ad hoc*, iniciativas multilaterales, alianzas..., diversas fórmulas fundamentadas, paradójicamente, en dinámicas contradictorias e intereses divergentes, pero, ante todo, desprovistas de la percepción de una amenaza compartida y prioritaria.

El trazado de esta senda irregular y llena de obstáculos, sin salida hacia la construcción de una arquitectura de seguridad regional, se inicia en el verano de 2014, como reacción al ascenso del autoproclamado Estado Islámico. El 10 de septiembre de 2014, el Presidente Obama anunciaba la formación de una coalición global con el fin de enfrentar y, en última instancia, derrotar a este grupo terrorista<sup>96</sup>. Posteriormente, 60 participantes<sup>97</sup> mostrarían su disposición a

---

<sup>94</sup> El pasado 28 de junio, Turquía e Israel sellaban el pacto de la reconciliación bilateral tras seis años de tensiones y desencuentros como consecuencia del ataque israelí al buque *Mavi Marmara*, integrante de la Flotilla de Gaza, en el que murieron 10 ciudadanos turcos en 2010. Turquía impuso tres condiciones para normalizar las relaciones con el Estado judío: una disculpa oficial por parte del Gobierno israelí, el pago de compensaciones económicas a los familiares de las víctimas y el levantamiento del bloqueo de Gaza. Mientras que las dos primeras no han supuesto un mayor problema, Netanyahu pidió perdón en 2013 y aceptó el pago de indemnizaciones por valor de 20 millones de euros, en 2015, la tercera exigencia ha requerido una ardua negociación que, finalmente, ha concluido con el compromiso de que los envíos de ayuda humanitaria turca a Gaza sean canalizados a través del puerto israelí de Ashdod por cuestiones de seguridad. Igualmente, Turquía obtiene el permiso para renovar su programa de inversiones en la Franja destinadas a la reconstrucción de infraestructuras civiles como la instalación de centrales eléctricas, plantas desalinizadoras y hospitales. A cambio, las autoridades de Ankara se comprometen a controlar las actuaciones de Hamás contra Israel en territorio turco. Asimismo, el pacto tiene importantes implicaciones económicas para Israel, en la medida que el acuerdo bilateral contempla la construcción de un gasoducto entre el yacimiento gasístico Leviatán, en aguas territoriales de Israel y suelo turco, donde conectará con la red de infraestructuras energéticas que abastece a Europa.

<sup>95</sup> SALEM, Paul: "The Middle East in 2015 and beyond:...", op., cit., pp. 5-6

<sup>96</sup> McINNIS, Kathleen: "Coalition contributions to countering the Islamic State", *Congressional Research Service*, April 13, 2016, p. 1, en: <https://www.fas.org/sqp/crs/natsec/R44135.pdf>

<sup>97</sup> Entre países y organizaciones. En la actualidad, de acuerdo con el Departamento de Estado norteamericano, el número de participantes asciende a 66. Por su parte, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, a través de su página web, <http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814-Inherent-Resolve>, actualiza los resultados de esta operación en cuanto a número de ataques aéreos, objetivos alcanzados y costes de la operación, que a fecha de 15 de marzo de 2016, ascendía a más de 6 mil millones de dólares desde agosto de 2014, con un promedio de 11,5 millones de dólares diarios. en McINNIS, Kathleen: "Coalition contributions...", op.cit., pp.2-3

contribuir con los esfuerzos de esta coalición, de acuerdo con sus intereses nacionales, en torno a diferentes líneas de acción, de naturaleza militar, económica, financiera, humanitaria y de inteligencia, entre otras. En realidad, el componente militar de la coalición se iniciaba el 8 de agosto de 2014, con la operación *Inherent Resolve*, liderada por Estados Unidos con la participación de 22 países<sup>98</sup>, organizados en torno a tres ejes de actuación: ataques aéreos coordinados; tareas de entrenamiento y equipamiento de las fuerzas regionales aliadas; y desarrollo de operaciones especiales<sup>99</sup>. Desde luego, la lucha contra el autoproclamado Estado Islámico se presenta como una campaña a largo plazo no carente de desafíos. Sin duda, entre los más importantes a considerar: la inexistencia de un comando militar integrado, responsable de definir prioridades y asignar misiones con el fin de rentabilizar los esfuerzos multinacionales que incurren en inevitables interferencias y solapamientos. Aunque, el verdadero reto viene definido por la divergencia de intereses estratégicos de los países *aliados* participantes en la coalición, algunos, como Turquía, Qatar y Arabia Saudí, en claro desafío frente a las prioridades estratégicas de Estados Unidos<sup>100</sup>.

2015 puede ser calificado como el año de las iniciativas lideradas por Arabia Saudí. Sus preocupaciones de orden interno, relacionadas con la seguridad y estabilidad de su régimen tras el impacto de la Primavera Árabe<sup>101</sup>, unidas a la percepción de amenaza en diversos frentes<sup>102</sup> simultáneos: Irán, al este; los hutíes y Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), en el sur; el Daesh, al norte; en un contexto de rivalidad con Qatar y distanciamiento de Estados Unidos a raíz de las negociaciones nucleares con Irán, representan amenazas existenciales para la seguridad del reino saudí, que de algún modo, se siente abandonado para enfrentar sus desafíos en solitario<sup>103</sup>. Esta situación viene a explicar los sucesivos intentos emprendidos por Arabia Saudí, como vimos, ya desde la Cumbre del CCG de 2013, para forjar y liderar una alianza militar *sunní* con el fin de responder a las amenazas y desafíos de un entorno volátil y hostil para sus intereses de seguridad interna y externa. Iniciativas que, por otra parte, ponen de manifiesto más el grado de su desesperación que de su fortaleza<sup>104</sup>.

Así, en marzo de 2015, concretamente en la Cumbre de la Liga Árabe, celebrada el 28 de marzo en Sharm el-Sheikh, Egipto, con el trasfondo del acuerdo nuclear con Irán, previsto para el mes de julio, la Liga anunciaba la creación de una Fuerza Militar Panárabe, también denominada Fuerza Árabe de Defensa Común (FADC), precisamente, coincidiendo con el desarrollo de la operación Tormenta de Firmeza,

---

<sup>98</sup> Para ver las contribuciones militares de los 22 países a la coalición, consultar: McINNIS, Kathleen: "Coalition contributions ...", op., cit., pp. 8-11. Entre estos países se encuentra España, que colabora en misiones de adiestramiento de unidades militares, de acuerdo con las necesidades del Ejército iraquí. Para ampliar la información sobre la participación de España, consultar: <http://www.emad.mde.es/MOPS/042-Iraq-IR/>

<sup>99</sup> McINNIS, Kathleen: "Coalition contributions...", op., cit., p. 2

<sup>100</sup> Para un análisis detallado sobre la divergencia de intereses entre los aliados regionales de Estados Unidos en la operación *Inherent Resolve*, consultar: CORDESMAN, Anthony H.: "The Islamic State War: No clear US strategy", *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), Noviembre 2014, en: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/141110\\_Islamic\\_State\\_War\\_No\\_Clear\\_US\\_Strategy\\_1.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/141110_Islamic_State_War_No_Clear_US_Strategy_1.pdf)

<sup>101</sup> Un breve análisis del ámbito interno saudí, en: AL RASHEED, Madawi: Saudi's Arabia Foreign Policy: Loss without gain?, en: LSE: *The New Politics...*, op., cit., pp. 33-35

<sup>102</sup> GAUB, Florence: "Saudi Arabia and its 40 allies", Security Policy Working Paper, nº 6/2016, *Federal Academy for Security Policy*, p. 2, en: [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working\\_paper\\_2016\\_06.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2016_06.pdf)

<sup>103</sup> Ibid.,

<sup>104</sup> AL RASHEED, Madawi: "Saudi Arabia's Foreign Policy", en: LSE: *The New Politics...*, op., cit., p.39

una intervención iniciada dos días antes, el 26 de marzo, liderada por Arabia Saudí, con la participación de nueve países<sup>105</sup> en contra de los rebeldes hutíes chiítas, de Yemen, supuestamente respaldados por Irán, en su enfrentamiento con las fuerzas leales al exiliado Presidente Hadi.

En principio, esta Fuerza Militar Conjunta, con cuartel general en El Cairo o Riad, estaría integrada por unos 40.000 efectivos, siendo el componente terrestre el más numeroso, en torno a 35.000, incluyendo las fuerzas de intervención rápida, operaciones especiales y contingentes de búsqueda y rescate, a los que habría que añadir un componente naval y aéreo de hasta 5.000 efectivos<sup>106</sup>. El grueso de estas fuerzas sería aportado por Arabia Saudí y Egipto, mientras que otros países como Marruecos, Jordania y Emiratos Árabes Unidos contribuirían con unidades de fuerzas especiales, equipos de munición avanzada y capacidades de inteligencia. Sin embargo, tan sólo cinco meses después del anuncio de la propuesta, el 26 de agosto de 2015, la Liga Árabe anunciaba la decisión de postponer *sine die* la reunión prevista para firmar los acuerdos de composición e intervención de las fuerzas militares. Se ha especulado mucho sobre las razones que motivaron a Arabia Saudí, Bahréin y Kuwait a paralizar el proyecto. Al parecer, los movimientos de Al Sisi en favor de Al Assad, y las disensiones entre Egipto y Arabia Saudí respecto de las prioridades antiterroristas, Libia vs. Yemen<sup>107</sup>, podrían explicar la hibernación del proyecto.

Y, es aquí, cuatro meses después, concretamente, el 15 de diciembre de 2015, cuando una nueva coalición militar para luchar contra el terrorismo, liderada por Arabia Saudí, esta vez en forma de Alianza Islámica, construida sobre la plataforma de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI), entraría en escena. Ese día, Arabia Saudí, incluso para sorpresa de algunos países "miembros" como Pakistán<sup>108</sup>, anunciaba la formación de una alianza militar: la denominada *Islamic Military Alliance to Fight Terrorism* (IMAF), conformada por 34 países musulmanes, todos ellos integrantes de la OCI<sup>109</sup>, con el objetivo prioritario, según el joven Ministro de Defensa y príncipe de la Casa Saud, Mohammed Bin Salmán, de combatir *la epidemia de terrorismo que ha dañado al mundo islámico*<sup>110</sup>,

---

<sup>105</sup> Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, Kuwait, Jordania, Marruecos, Sudán, Egipto y Pakistán

<sup>106</sup> ARTEAGA, Félix: "Poder militar sunní: ¿hacia un Ejército árabe?", *Real Instituto Elcano*, 11 de mayo de 2015, p.1, en:

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/72fa218048562a03a42bb77939ebc85f/ARI24-2015-Arteaga-el-poder-militar-suni-hacia-un-Ejercito-arabe.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=72fa218048562a03a42bb77939ebc85f>

<sup>107</sup> GAUB, Florence: "Saudi Arabia and its 40 allies", op., cit., p.2

<sup>108</sup> Aunque la reacción inicial por parte de Nawaz Sharif fue de sorpresa, rápidamente, pasó a apoyar la propuesta saudí. Y, es que, en contra de la práctica diplomática tradicional que exige meses de reuniones, discusiones y trabajos preparatorios, las consultas con los países implicados sólo se realizaron de acuerdo con la política de hechos consumados: tras el anuncio de la propuesta, en: AMIN, Shahid. "Pak role in Saudi-led military Alliance", *Pak Observer*, March 15, 2016, p.1, en: <http://pakobserver.net/pak-role-in-saudi-led-military-alliance/>

<sup>109</sup> De los 57 miembros de la OCI, 34 forman parte de la IMAFT; los restantes 23 miembros no son participantes y, entre ellos, destacan notables y representativas ausencias como Argelia, Indonesia, Irán, Irak, Omán, Uganda, Camerún, Gambia, Burkina Faso o Guinea Bissau, entre otros. Para ver una lista actualizada de los miembros participantes consultar: JENKINS, Brian Michael: "A Saudi-led military alliance to fight terrorism, *Rand Corporation*, Welcome Muscle in the Fight Against Terrorism, Desert Mirage, or Bad Idea?". *RAND Corporation*, Santa Monica, CA, 2016. <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE189.html>

<sup>110</sup> Citado en: AMIN, Shahid. "Pak role..." op., cit., p.1



dejando la puerta abierta de la Alianza a todos los países musulmanes que no financien el terrorismo<sup>111</sup>.

La Alianza tiene un componente militar táctico, aunque muy limitado. A parte de estructuras elementales para la coordinación de tareas de inteligencia, la coalición no dispone de fuerza militar permanente, ni de estructura de mando, ni de unidades militares integradas<sup>112</sup>. Tampoco se han establecido, por el momento, normas de despliegue y proyección de fuerza<sup>113</sup>, aunque el pasado mes de marzo se llevaron a cabo las primeras maniobras militares, denominadas *Northern Thunder*, en la ciudad saudí de Hafr al-Batin, muy cerca de la frontera norte con Irak, en las que participaron fuerzas de 20 países, en lo que Arabia Saudí llegó a calificar como uno de los mayores operativos de entrenamiento militar del mundo<sup>114</sup> para combatir el terrorismo. Por el momento, y aunque todo está por hacer, Arabia Saudí ya dispone de una plataforma institucional de cooperación militar sobre la que asentar futuras estructuras y operaciones conjuntas. El tiempo confirmará su sostenibilidad y desarrollo. En cualquier caso, la iniciativa saudí profundiza aún más la herida del sectarismo.

En este marco de reajustes y volatilidad, Turquía y Qatar han reforzado su propia alianza estratégica. El 19 de diciembre de 2014, ambos países firmaban un importante Acuerdo militar en el que, entre otras provisiones, se contemplaba el despliegue de las Fuerzas Armadas turcas en suelo qatarí. Concretamente, y según el artículo 4.2, conforme a este compromiso, Qatar permitiría a Turquía el uso de *its ports/airports/airspace; deploy forces on its territory; benefit from its facilities, camps, units, institutions and military facilities*<sup>115</sup>.

Este Acuerdo se producía como respuesta inmediata y coordinada ante la situación de aislamiento regional en la que se encontraban ambos países, como consecuencia de su firme respaldo a la Presidencia de Morsi en Egipto, y el deterioro posterior de las relaciones con sus vecinos regionales, a raíz del triunfo del golpe de Estado de 2013, liderado por Al Sisi con el apoyo de Arabia Saudí.

En realidad, Turquía y Qatar vienen compartiendo intereses y objetivos desde los primeros años 2000, coincidiendo con el ascenso del AKP de Erdogan al poder. Desde entonces, ambos países han venido canalizando importantes contribuciones financieras en apoyo de los partidos islamistas de la región. Los Hermanos Musulmanes y Hamás,- aunque en menor medida-, siguen siendo los principales beneficiarios de esta especie de *mecenazgo* que, Qatar, en particular, ha extendido a facciones islamistas de Siria y Libia<sup>116</sup>. Por otra parte, ambos países han logrado establecer cierto margen de convivencia con Irán, a la vez que siguen cooperando para expulsar a Al-Assad del poder. De hecho, el Acuerdo militar de 2014, no es

---

<sup>111</sup> A grupos como Hezbollah, catalogada por Arabia Saudí como organización terrorista desde 2013, en : GAUB, Florence: "Saudi Arabia and its 40 allies", op., cit., p.4

<sup>112</sup> Ibid.,

<sup>113</sup> Ibid.,

<sup>114</sup> En: AMIN, Shahid. "Pak role..." op., cit., p.2

<sup>115</sup> El texto íntegro del Acuerdo puede consultarse en: COCHRANE, Paul: "Revealed secret details of Turkey's new military pact with Qatar", *Middle East Eye*, January 27, 2016, en: <http://www.middleeasteye.net/news/turkey-qatar-military-agreement-940298365>

<sup>116</sup> Consortium Against Terrorist Finance (CAFT): CAFT Reports: "Turkey's base in Qatar: after Davutoglu, Turkey looks East", p. 5, en: <http://stopterrorfinance.org/stories/510735429-turkey-s-base-in-qatar-after-davutoglu-turkey-looks-east>

más que la culminación de los vínculos político-militares establecidos por los dos países en 2007 y 2012 para fortalecer la cooperación en la industria de defensa<sup>117</sup>.

La base militar, anunciada en diciembre de 2015, en el contexto de la iniciativa pan-islámica saudí, adquiere un alto valor simbólico, ya que, además de suponer el regreso de las fuerzas militares turco/otomanas a suelo árabe después de la I Guerra Mundial, su puesta en marcha oficial, tras la firma del acuerdo formal por parte de los Ministros de Defensa de ambos países, el pasado 28 de abril, se produce en un contexto de profunda crisis en Turquía, tras la salida del Primer Ministro Davutoglu, el pasado 22 de mayo, y el fallido golpe militar del 15 de julio del presente año.

Está previsto que la instalación militar, cuya construcción finalizará, en dos años, llegue a albergar unos 3.000 efectivos que contarán con unidades de apoyo aéreo, naval y fuerzas de operaciones especiales, brindando al Ejército turco la oportunidad de participar en operaciones militares conjuntas en el Mar Rojo, África del Norte y el Golfo Pérsico. Para Qatar, el reforzamiento de las relaciones militares con Turquía supone una opción estratégica clave para mantener cierto margen de maniobra y autonomía frente a la dominante Arabia Saudí. La base, además, forma parte de la estrategia de diversificación de la red de alianzas defensivas<sup>118</sup> establecidas por Qatar con sus aliados, especialmente, Estados Unidos, cuya base aérea de Al Udeid alberga el cuartel general de Comando Central norteamericano (USCENTCOM), desde donde se coordinan los esfuerzos militares de la coalición en la Operación *Inherent Resolve*.

La base, es ante todo, una muestra de la importancia estratégica que otorga la Turquía de Erdogan a sus vecinos de Oriente Medio, en un contexto de profunda inestabilidad como consecuencia de la progresión de los acontecimientos derivados de la Guerra Civil Siria, que han desembocado en un conflicto abierto contra el PKK y sus aliados del PYD sirio. Frente a este marco de amenaza existencial, Erdogan ha decidido emprender, sin más demora, un proceso de reaproximación a la Rusia de Putin en el que, a priori, tiene mucho que ganar<sup>119</sup>.

Desde el incidente del derribo del avión ruso, en noviembre de 2015, Putin viene adoptando una política particularmente agresiva contra Turquía, a la que ha cercado por tres frentes: desplegando mayor presencia militar en Armenia, por el este; reforzando sus sistemas de defensa antiaérea en Siria, por el sur; junto a la base de Sebastopol en Crimea, por el norte<sup>120</sup>. Pero lo más importante: Rusia ha empezado a suministrar armamento al PYD<sup>121</sup>, estrecho aliado del PKK, al que Turquía ya está combatiendo militarmente. La derrota del PKK resultaría prácticamente imposible con el apoyo militar indirecto de Rusia. Pero las reglas de la interdependencia en la era de globalización también afectan a Rusia, ya que, una

---

<sup>117</sup> CAFIERO, Giorgio and Daniel WAGNER: "Turkey and Qatar's burgeoning strategic alliance", *Middle East Institute*, June 8, 2016, p.1, en: <http://www.mei.edu/content/article/turkey-and-qatar-s-burgeoning-strategic-alliance>

<sup>118</sup> Ibid., p. 3

<sup>119</sup> CAGAPTAY, Soner: "Will Turkey and Russia make up?", *The Washington Institute for Near East Policy*, July 13, 2016, p. 1, en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/will-turkey-and-russia-make-up>

<sup>120</sup> Ibid.,

<sup>121</sup> Ibid.,



excesiva presión contra Turquía podría propiciar un reforzamiento de su alianza con la OTAN<sup>122</sup>.

Así, el 9 de agosto en San Petersburgo<sup>123</sup>, en la que sería la primera visita exterior del líder turco desde el fallido golpe militar en su país, Putin y Erdogan decidirían establecer una nueva hoja de ruta para normalizar las relaciones bilaterales ruso-turcas, muy deterioradas desde el derribo del avión ruso en la frontera entre Turquía y Siria. Entre los objetivos primordiales para un restablecimiento eficaz de las relaciones entre los dos países se encuentran los compromisos para la activación de los programas de cooperación comercial, económica, energética, científico-técnica y cultural para el período 2016-2019, donde la puesta en marcha de gasoducto *Turkish Stream*, que conectará Rusia y Turquía a través del Mar Negro; y la construcción de la primera central nuclear turca en Akkuyu con tecnología rusa representan proyectos prioritarios.

Pero, ante todo, la Cumbre de San Petersburgo ha servido como punto de encuentro para abordar los futuros consensos sobre la guerra civil en Siria, principal foco de tensión entre los dos líderes, con el fin de evitar posibles enfrentamientos que puedan poner en riesgo la renovación de esta alianza estratégica. Así, sobre la base del compromiso de un contacto bilateral permanente para intercambiar información sobre Siria, Ankara optaba por rebajar el tono de su discurso de oposición frontal a la permanencia de Bashar el Assad en el poder, al menos, en una etapa de transición antes de su retirada definitiva, mientras Moscú decidía no obstaculizar la operación militar turca, desarrollada el 24 de agosto con el apoyo de las fuerzas de la coalición y las fuerzas de la oposición siria moderada, contra la ciudad siria de Yabablús, último bastión del Estado Islámico en la frontera turco-siria.

Esta operación, denominada Escudo del Éufrates<sup>124</sup>, representa un primer paso en la estrategia turca para establecer un área de seguridad o zona tapón entre las ciudades sirias de Yabablús y Marea, al servicio de un doble objetivo: evitar el establecimiento y consolidación de un corredor kurdo-sirio, que conecte los tres cantones de la Administración Autónoma del Kurdistán sirio, Jazire, Kobane y Afrin, en la frontera turco-siria, una de las principales preocupaciones de Ankara en su enfrentamiento con el PKK, y, al mismo tiempo, acabar con la presencia de grupos terroristas en la frontera sur de Turquía, contando, además, con la aprobación implícita de Rusia e Irán. La Cumbre de San Petersburgo arroja sus primeros resultados en el tablero sirio: en favor de los intereses ruso-turcos, a costa de la soberanía del régimen sirio de Al Assad y frente al desafío de los kurdos sirios, aliados estratégicos de Estados Unidos en su guerra contra el Estado Islámico.

Volviendo al punto de partida, y en lo que se refiere a las relaciones turco-qataríes, la evolución de este complejo entorno de seguridad, definido por cambiantes juegos

---

<sup>122</sup> Ibid., p.2

<sup>123</sup> BONET, Pilar: "Putin y Erdogan inician la normalización entre Rusia y Turquía", *El País*, 10 de agosto de 2016, en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/09/actualidad/1470754549\\_993207.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/09/actualidad/1470754549_993207.html)

<sup>124</sup> MOURENZA, Andrés: "Turquía ataca por tierra y aire el último bastión fronterizo del ISIS en Siria", *El País*, 24 de agosto de 2016, en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/24/actualidad/1472025301\\_554892.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/24/actualidad/1472025301_554892.html)

de alianzas, deja abiertos muchos interrogantes. Dado que Turquía y Qatar son también miembros de la alianza pan-islámica IMAFT, está por ver la evaluación estratégica de Arabia Saudí a la hora de aceptar la presencia militar turca en el cambiante escenario de seguridad del Golfo Pérsico, teniendo en cuenta, además, el clima de tensión y desconfianza que esta situación despierta en dos de sus principales aliados estratégicos: Egipto y Emiratos Árabes, enfrentados a Turquía y Qatar desde 2013. En cualquier caso, la solidez y estabilidad de la alianza estratégica entre estos dos países en este mar de inestabilidad parece fuera de duda.

## **2.5. Conclusiones**

A pesar de las dinámicas de transformación que han sacudido el panorama geopolítico mundial desde el fin de la Guerra Fría, la prevalencia del concepto de seguridad estatal, en detrimento de los objetivos de seguridad humana y buena gobernanza; junto a la constante definida por un intervencionismo extrarregional proactivo, al servicio de los intereses geopolíticos de las grandes potencias, representan dos parámetros que definen la evolución de las alianzas y cooperaciones de seguridad y defensa en la región MENA.

Esta recurrente estrategia de securitización intervencionista, que define la actuación de las grandes potencias en este área, hace que los respectivos aliados regionales sean valorados en términos de utilidad geopolítica a corto plazo y no con criterios democráticos y de justicia social, sembrando, con ello, la semilla de la inestabilidad a largo plazo, contemplada como foco permanente de tensión, conflicto y violencia, que, paradójicamente, justifica la intervención exterior, en una perversa dinámica de confrontación que dificulta y obstaculiza el éxito del diálogo y la cooperación regional y subregional. Y, es que, en este panorama de constante transformación, definido por las dinámicas de la globalización y la interdependencia, la seguridad, estabilidad y cooperación global dependen, cada vez más, de la seguridad, estabilidad y cooperación regional, con objetivos a largo plazo, inclusivos, sin descuidar los intereses y necesidades vinculados a un concepto de seguridad humana que las grandes potencias deberían promocionar e impulsar.

El clima de inseguridad y violencia que asola la región hace más necesario que nunca la búsqueda de nuevas opciones y formas en la construcción de un pensamiento estratégico colectivo, capaz de generar/imaginar novedosos marcos de cooperación subregional y regional que instrumentalicen con eficacia los efectos positivos de las relaciones de interdependencia.

## Capítulo 3: África

### 3.1. Aproximación al entorno de seguridad de la región

Con el fin de la Guerra Fría, en un panorama internacional definido por profundas transformaciones, África irá cobrando cada vez más importancia en la configuración del Nuevo Orden Internacional. Las guerras civiles, el terrorismo, las redes de crimen organizado y el tráfico de armas, drogas y seres humanos, las pandemias como el sida o la malaria, la pobreza y la desigualdad, la inestabilidad política, los flujos de refugiados y desplazados, las violaciones de derechos humanos..., se erigirán como auténticos desafíos y amenazas, no sólo para la seguridad del continente africano, sino para la seguridad global.

Un concepto de seguridad que, sin embargo, en los primeros años 90, en el marco de una alarmante proliferación de conflictos regionales y solapamientos entre antiguas y nuevas amenazas, se verá transformado, evolucionando desde una concepción tradicional y estatocéntrica, basada en la supervivencia del Estado, a otra de carácter más complejo y multifacético, fundamentada en la dimensión humana de la seguridad. De acuerdo con los planteamientos sobre *seguridad humana* expresados, por primera vez, en el Informe del PNUD de 1994<sup>125</sup>, donde se priorizaba al individuo y su derecho al desarrollo en un contexto dominado por las amenazas transnacionales y los desafíos de la globalización.

Así, la preservación de los valores democráticos, la protección de los derechos humanos, o el derecho al desarrollo como garantía de paz y seguridad fueron configurándose como prioridades estratégicas en las agendas internacionales de los Estados más desarrollados que, en colaboración con distintas OIGs, como la ONU y la UE, decidieron impulsar un *internacionalismo humanitario* (vs. Injerencia humanitaria) construido sobre la base de ambiciosos programas de ayuda económica y operaciones militares de establecimiento de la paz y fomento del desarrollo. De esta forma, África arrastrada por las corrientes de transformación global de los primeros años 90, iría evolucionando de escenario geopolítico de confrontación bipolar, a campo de pruebas donde testar la intervención humanitaria construida sobre la base de la cooperación multilateral-multidimensional como vía óptima para garantizar la estabilidad de un Nuevo Orden al servicio de intereses occidentales.

---

<sup>125</sup> Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Un programa para la Cumbre Mundial sobre desarrollo social*, en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>

En este sentido, los primeros años 90 vinieron marcados por el gran dinamismo desplegado por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en forma de mandatos de intervenciones humanitarias que, si bien al principio, generaron importantes expectativas, rápidamente, comenzaron a debilitarse, culminando en sonados fracasos, como las operaciones en Somalia (ONUSOM I y II), entre 1992 y 1995; dejando en evidencia la alarmante inoperancia de la ONU y la OUA en el genocidio de Ruanda, en 1994; o constatando la ineficacia en la consolidación de la paz de las Misiones desplegadas en Liberia y Angola<sup>126</sup>

Paradójicamente, y a pesar de los esfuerzos de intervención humanitaria liderados por la ONU, África se desangraba, consumida en la violencia extrema de conflictos simultáneos como los de Ruanda, Burundi, Liberia, Sierra Leona, República Democrática del Congo, Sudán, Zimbawe. Conflictos, en su mayoría, de naturaleza endógena, pero con importantes repercusiones regionales y transregionales como consecuencia, entre otros factores, de la fragilidad de los propios Estados, incapaces de controlar y neutralizar la intrincada, y cada vez más compleja, red de intereses e interrelaciones transfronterizas tejidos entre la multiplicidad de actores involucrados en los conflictos africanos: actores estatales y no estatales; locales e internacionales; violentos y no violentos: élites, empresarios, cooperantes, señores de la guerra, traficantes, mercenarios, víctimas.

A finales de los 90, la eficacia de las intervenciones humanitarias empezó a ser cuestionada. Y, es que, los ingentes recursos humanos y materiales canalizados hacia este tipo de misiones no llegaban a culminar en el éxito deseado: el establecimiento y consolidación de una paz duradera, a largo plazo. Las prioridades y limitaciones intrínsecas en el corto plazo, vinculadas a un balance de resultados en forma de instituciones democráticas y políticas económicas neoliberales, acorde con los valores e intereses occidentales, impedían profundizar en las auténticas raíces africanas de los conflictos, asociadas a la cuestionable herencia colonial, la situación de extrema pobreza, la impune detracción de recursos o la cuestión étnica e identitaria.

De esta forma, en un clima de creciente escepticismo a escala regional e internacional, la utilidad de las misiones humanitarias, en favor de la consolidación de la paz, al servicio del concepto de *seguridad humana* por el que fueron concebidas, comenzó a ser cada vez más cuestionada en círculos políticos, académicos y mediáticos, regionales e internacionales, que no dudaron en calificarlas como inoperantes<sup>127</sup>, ineficaces, contraproducentes en sí mismas, al ser percibidas en entornos africanos como meros mecanismos de intervención e imposición externa, al servicio de selectivos intereses estratégicos occidentales<sup>128</sup>.

A principios del siglo XXI, en este marco de cuestionamiento estratégico, el regionalismo, instrumentalizado a través de diversos mecanismos de colaboración

---

<sup>126</sup> Para un análisis exhaustivo sobre las misiones de paz de Naciones Unidas, consultar: KOOPS, Joachim, Norrie MACQUEEN, Thierry TARDY and Paul WILLIAMS: *The Oxford Handbook of UN peacekeeping operations*, September 2015, en: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-united-nations-peacekeeping-operations-9780199686049?cc=us&lang=en&>

<sup>127</sup> Autores como Richmond, Bellamy, Duffield o Stiglitz, muy críticos con la estrategia occidental aplicada en estas misiones

<sup>128</sup> ALBERT, Isaac: "Understanding peace in Africa", en: FRANCIS, David (ed.): *Peace and conflict in Africa*, New York, Zed Books, 2010.

con organizaciones regionales en materia de seguridad y defensa, se convertiría en una opción prioritaria para afrontar el preocupante clima de inseguridad en el que se encontraba inmerso el continente africano. La incorporación de las estructuras regionales africanas a los mecanismos de seguridad colectiva diseñados por la ONU aportaría importantes ventajas en cuanto a descentralización de funciones y reparto de cargas, especialmente, en el envío de efectivos humanos, implicando, de facto, una división del trabajo entre las organizaciones regionales, responsables, en primera instancia, de las funciones de despliegue y estabilización; y la propia ONU, encargada de las misiones de pacificación y reconstrucción<sup>129</sup>.

Las dinámicas del nuevo contexto exigían, por tanto, la revitalización y readaptación de organizaciones regionales como la organización para la Unidad Africana (OUA)<sup>130</sup>, cuyos principios, de acuerdo con la Carta fundacional de la Organización, basados en el respeto a soberanía del Estado, la integridad territorial, la no injerencia y, en definitiva, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, condenaban a la OUA a una parálisis política y burocrática en un contexto regional de gran dinamismo, marcado por la proliferación de conflictos y la continua violación de los derechos humanos más elementales, dinamitando, así, las justificaciones estratégicas intervencionistas, construidas sobre el desgastado pilar de la pretendida *seguridad humana*.

Precisamente, la dialéctica entre *intervencionismo humanitario-no intervencionismo* propiciaría la puesta en marcha de un acelerado proceso de reevaluación estratégica<sup>131</sup> con el fin de iniciar el tránsito desde el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados hacia el principio de no indiferencia frente a las gravísimas violaciones de los derechos humanos perpetradas en la violenta y atroz dinámica de los conflictos regionales africanos.

Este proceso de revisión desembocaría en la denominada Declaración de Sirte donde, en septiembre de 1999, se apelaría a la transformación de la OUA en una Unión de Estados africanos, una Unión Africana, más operativa, comprometida, eficaz y solidaria, capaz de ofrecer respuestas y soluciones africanas a los nuevos desafíos del panorama regional e internacional. Los objetivos trazados en Sirte se irían consolidando de forma progresiva en los marcos de sucesivas Cumbres que culminarían, sobre la base de la refundación de la OUA, en la creación de la Unión Africana, *African Union* (UA/AU).

Destacan la Cumbre de Lomé, en el año 2000, donde se adoptaría el Acta Constitutiva de la *nueva* UA, que entraría en vigor el 26 de mayo de 2001; la Cumbre de Lusaka, celebrada en julio de 2001, donde se procedería a diseñar la estructura institucional de la nueva organización<sup>132</sup>; y la Cumbre de Durban,

---

<sup>129</sup> RAMIS SEGUÍ, Neus: *Evaluación de la arquitectura de paz y seguridad de la Unión Africana* (APSA): La operación de apoyo a la paz en Somalia (AMISON), Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), 2015, p. 41, en: [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl\\_10803\\_286191/nrs1de1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_286191/nrs1de1.pdf). Práctica denominada codespliegue y puesto en práctica en Burundi (2003-2004); en Liberia (2003-2004) o en Darfur (2004-2006). Existen opiniones críticas que tiene que ver con las limitadas capacidades con las que se dota a estas organizaciones regionales, impidiendo el cumplimiento total del mandato.

<sup>130</sup> También otras Comunidades Económicas Regionales africanas, *Regional Economic Communities* (CER/RECs) con importantes funciones de seguridad que abordaremos más adelante

<sup>131</sup> Declaración OUA en Addis Abeba (1990); Conferencia de seguridad de Kampala (1991); Cumbre de Abuja (1991).

<sup>132</sup> Se acordó la creación de la Asamblea, el Consejo Ejecutivo, los Comités de Representantes permanentes y la Comisión

celebrada un año después, en julio 2002, primera de la UA, donde se aprobaría el Protocolo sobre la creación del Consejo de Paz y Seguridad (*Peace and Security Council*, *PSC*), que contemplaba el establecimiento de la denominada Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (*African Peace and Security Architecture*, *APSA*), institucionalizada sobre la base de cuatro documentos normativos y cinco estructuras orgánicas esenciales, analizados a continuación.

De esta forma, en los primeros años del siglo XXI, la UA irá dotando a la APSA de estructuras orgánicas reguladoras, fundamentadas en un *concepto de seguridad híbrido*, en el que coexistirán, de forma simultánea, la visión estatocéntrica y la dimensión humana de la seguridad, esta última, al servicio de la supervivencia y la dignidad del ser humano, garantista con el respeto y la protección de los derechos más elementales. Todo un proceso enmarcado, sin embargo, en el contexto internacional condicionado por los atentados terroristas del 11S y la Guerra Global contra el Terrorismo/*Global War on Terror* (GWT), emprendida por la Administración Bush y que supuso la inevitable, a la vez que previsible, securitización de las políticas de prevención, gestión y resolución de conflictos y, por tanto, un retorno al concepto de seguridad nacional tradicional, centrado, de forma prioritaria, en la seguridad y supervivencia del Estado.

De esta forma, la construcción de la paz y la gestión de los conflictos pasaría por combatir de forma prioritaria la amenaza global que suponían los denominados Estados fallidos, contemplados como espacios sin gobierno, auténticos santuarios para los actores no estatales violentos, como los grupos terroristas. Frente a este desafío, la prioridad estratégica de Estados Unidos se centraría ahora en la construcción del Estado (*statebuilding*), mediante la articulación y reforzamiento de estructuras e instituciones fuertes y estables, capaces de garantizar, en primera instancia, la seguridad estatal, en detrimento de la promoción del desarrollo humano y el buen gobierno.

La nueva dinámica internacional, alimentada por la GWT y la doctrina occidental de los Estados fallidos, situaría a África en el epicentro de la intervención internacional, eso sí, ejecutada mediante la ya testada instrumentalización de una estrategia de regionalización que permitiría, nuevamente, el reparto de cargas, responsabilidades, funciones, despliegues y víctimas. De este modo, el proceso de construcción de la APSA quedaría sometido a una dinámica de fuerzas contrapuestas: la promoción y defensa de valores universales, vinculados a la seguridad humana, aunque garantizados por estrategias de securitización de los Estados, donde el intervencionismo regional/extrarregional se presentaba como un componente esencial. La contradicción intrínseca en este proceso redundaría en un incremento de las crisis humanitarias que, a su vez, provocarían el debilitamiento de las instituciones del Estado, diseñadas por imposición externa y, por tanto, carentes de la legitimidad elemental derivada del consenso entre el grupo social y sus instituciones estatales, cada vez más dependientes, por otra parte, de fuerzas y apoyos extrarregionales. Situación que reforzaría la percepción del regionalismo como proyecto, estrategia, en definitiva, instrumento al servicio de intereses estratégicos externos.

## 3.2. La Unión Africana: la Arquitectura de Paz y Seguridad en África

### 3.2.1. Marco normativo

El proceso de transformación de la antigua OUA hacia la UA a principios del siglo XXI se llevó a cabo gracias a sustanciales cambios normativos e institucionales, especialmente en los ámbitos de la paz, la seguridad y los derechos humanos, que resultaban impensables en el contexto de confrontación de la Guerra Fría<sup>133</sup>. En lo que se refiere al marco normativo, la evolución desde la no injerencia hacia el *principio de no indiferencia*, quedaría formalmente establecida en los fundamentos jurídicos contenidos en cuatro instrumentos normativos esenciales que representarán la base legal sobre la que se cimentará la futura arquitectura institucional africana de paz y seguridad: El Acta Constitutiva de la UA de 2001; el Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de 2002, (PSC); la Solemne Declaración de Política de Seguridad y Defensa Común Africana, de 2004; y el Protocolo sobre las Relaciones entre la UA y las Comunidades Económicas Regionales (CER) (*Regional Economic Communities, RECs*), de 2007. Estos son los **pilares normativos** sobre los que la UA irá conformando la red estructural de la APSA a través de sucesivos documentos programáticos de carácter institucional.

Como punto de partida en esta aproximación normativa, el elemento clave a considerar reside en el derecho de intervención contemplado en el artículo 4 (h) del Acta Constitutiva de la UA. En virtud de las provisiones contenidas en este artículo, la Unión tiene el derecho a intervenir en un Estado Miembro, de acuerdo con la Asamblea<sup>134</sup>, máximo órgano de decisión de la UA, *en caso de graves circunstancias* [como] *crímenes de guerra, genocidios y crímenes contra la humanidad*. Aunque, a priori, pueda parecer un compromiso genérico con la promoción de la paz y seguridad en África, la relevancia de este principio reside en que, además de sentar las bases para intervención legal en los asuntos internos de los países miembros, impone a la UA la obligación/responsabilidad de intervenir con el fin de prevenir o detener la perpetración de crímenes de lesa humanidad en el continente africano<sup>135</sup>, anticipándose, de este modo, al principio jurídico de *la responsabilidad de proteger*, formulado a partir de 2005 en el ámbito de Naciones Unidas<sup>136</sup>. En este sentido, el Acta Constitutiva puede considerarse como un instrumento pionero, en la medida que los límites de la soberanía estatal quedan estipulados en las normas elementales del respeto a la seguridad humana<sup>137</sup>.

Sin embargo, y dado el carácter híbrido del concepto de seguridad asumido por la UA, el respeto a los principios estatocéntricos referidos a la no injerencia y la soberanía estatal quedarían igualmente garantizados en las provisiones contenidas

<sup>133</sup> AA.VV.: *The African Peace and Security Architecture: a Handbook*, Friedrich Ebert Stiftung, Addis Abeba, 2014, p. 28, en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/aethiopien/10779.pdf>

<sup>134</sup> En este sentido, el PSC no será competente. La decisión de intervención recae en la Asamblea de la UA como máximo órgano de decisión política.

<sup>135</sup> DERSSO, Solomon: "The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture", *Institute for Security Studies*, Paper 209, January 2010, p. 3, en: <https://www.issafrica.org/publications/papers/the-role-and-place-of-the-african-standby-force-within-the-african-peace-and-security-architecture>

<sup>136</sup> NACIONES UNIDAS, Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención de Genocidio: "La responsabilidad de proteger", en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

<sup>137</sup> CARSTEN, Stahn: "Responsability to protect: political rethoric or emerging legal norm?", *American Journal of International Law*, 101, 2007, pp. 100-101, citado en, DERSSO, Solomon: "The role and place of the African Standby Force, op., cit.,



en el mismo artículo 4, epígrafe (a), referido a la igualdad soberana de los Estados; 4 (b), respeto a las fronteras, de acuerdo con la delimitación post-colonial; 4 (g), no injerencia por parte de un país miembro en los asuntos internos de otro; y 4 (j) derecho de los miembros a solicitar la intervención de la UA con el fin de restaurar la paz y la seguridad<sup>138</sup>.

El segundo marco normativo de la APSA viene definido por el Protocolo PSC de 2002, aprobado en la Cumbre de Durban y en vigor desde 2004. Se trata de un instrumento de especial relevancia, ya que, además de reforzar el énfasis en la seguridad humana, vinculando la promoción de la seguridad colectiva, la paz duradera, la estabilidad y la prevención de conflictos con el desarrollo de instituciones democráticas fuertes que garanticen el respeto a la ley y a los derechos humanos<sup>139</sup>, el Protocolo propone la configuración de la estructura institucional de paz y seguridad, encargada de responder a los intereses de seguridad colectiva y gestión de conflictos en el continente africano.

El tercer bloque normativo corresponde a Solemne Declaración de una Política de Seguridad y Defensa Común de 2004<sup>140</sup>, prevista en el artículo 4 (d) del Acta Constitutiva. En realidad, más que un instrumento verdaderamente regulador, se trata de un Documento de intenciones, formulado en torno a los recurrentes principios de la seguridad humana, con el fin de armonizar, en la medida de lo posible, la cooperación entre los Estados africanos en materia de seguridad y defensa. Para ello, la Declaración, que carece de carácter vinculante, identifica una serie de amenazas *comunes*, internas y externas, aunque poniendo el énfasis en las amenazas de naturaleza endógena, a raíz de la proliferación de conflictos intraestatales, contemplados como auténticos desafíos para la paz y seguridad del continente. Entre las amenazas internas, se incluyen: la pobreza, la corrupción, la violencia causada en procesos electorales, los golpes de Estado, los asesinatos políticos, subversión y actos de terrorismo, exclusión social, la degradación medioambiental, las pandemias o el tráfico de armas y personas, entre otras cuestiones. Con esta exposición de amenazas, la Declaración se reafirma en la importancia de la seguridad humana.

El cuarto y último instrumento corresponde al Protocolo sobre las Relaciones entre la UA y las Comunidades Económicas Regionales(CER)/Regional Economic Communities (REC)<sup>141</sup>, aprobado en la Cumbre de Accra, Ghana, en julio de 2007. La UA<sup>142</sup> identifica ocho CER/REC: la Unión del Magreb Árabe (UMA), (*Arab Magreb Union* ,AMU)<sup>143</sup>; el Mercado Común del África del Este y el Sur (*Common Market for*

---

<sup>138</sup> UNIÓN AFRICANA: ACTA CONSTITUTIVA (2001), en: [http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct\\_EN.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf)

<sup>139</sup> UNIÓN AFRICANA: PROTOCOLO PSC (2002), en : [http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7781-file-protocol\\_peace\\_and\\_security.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7781-file-protocol_peace_and_security.pdf)

<sup>140</sup> UNIÓN AFRICANA: SOLEMNE DECLARACIÓN (2004), en: <http://www.peaceau.org/uploads/declaration-cadsp-en.pdf>

<sup>141</sup> UNIÓN AFRICANA: Protocolo sobre las relaciones entre la UA y las CER (2007), en: <https://caast-net-plus.org/object/document/239/attach/AU-RECs-Protocol.pdf>

<sup>142</sup> Es importante tener en cuenta que las CER cuentan con sus propias estructuras de seguridad y prevención de conflictos en coordinación con el PSC de la UA, aunque su desarrollo ha sido muy desigual. La página de la UA ofrece un breve repaso de las RECs/RMs, en: <http://www.au.int/en/organs/recs>; igualmente, también se puede consultar en la página de la United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), en: <http://www.uneca.org/oria/pages/african-union-au-regional-economic-communities-recs-africa>

<sup>143</sup> <http://www.maghrebarabe.org/en/>



*Eastern and Southern Africa ,COMESA*)<sup>144</sup>; la Comunidad de los Estados del Sahel, CEN-SAD)<sup>145</sup>; la Comunidad Africana del Este (*East African Community, EAC*)<sup>146</sup>; la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC) (*Economic Community of Central African States, ECCAS*)<sup>147</sup>; la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), (*Economic Community of West African States, ECOWAS*)<sup>148</sup>; la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (*Intergovernmental Authority on Development, IGAD*)<sup>149</sup>; y la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (*Southern African Development Community, (SADC)*)<sup>150</sup>. Además de estas CER/REC, la UA cuenta con la participación de dos Mecanismos Regionales (MR), (*Regional Mechanisms, RM*): el Mecanismo de Coordinación de la Fuerza de Reserva de África del Este (*Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism, EASFCOM*)<sup>151</sup>; y la denominada Capacidad Regional de África del Norte (*North African Regional Capability, NARC*).

A través de este Protocolo, documento base de aproximación y entendimiento, la UA y las CER/RECs, se comprometen a formalizar, consolidar y promover una estrecha cooperación mediante la coordinación y armonización de sus políticas, iniciativas, programas, medidas y proyectos en todos sus campos de actuación, incluidos los ámbitos de seguridad y defensa, que serán abordados al año siguiente, en enero de 2008, mediante la firma de un Memorándum de Entendimiento entre la AU, CER/RECs y MR/RM<sup>152</sup> con el fin de incorporar estos Mecanismos a la red institucional de cooperación en materia de seguridad y defensa, contemplada en la APSA, de acuerdo con el Protocolo de 2002.

### 3.2.2. Marco institucional

Como ya se mencionó, el Protocolo PSC 2002 dotará a la UA de una sólida Arquitectura de Paz y Seguridad mediante la configuración de una estructura institucional que permita el desarrollo y aplicación de las normas, supliendo, de este modo, las carencias del Acta Constitutiva de la UA, que sólo aborda el diseño orgánico de la propia Unión<sup>153</sup>.

Así, y de acuerdo con el artículo 2 del Protocolo de 2002, el PSC es el órgano neurálgico de decisión política en la estructura APSA en lo relacionado con la prevención, gestión y resolución de conflictos, operando *as a collective security and early warning arrangement to facilitate timely and efficient response to conflict and crisis situation*<sup>154</sup>. Por su parte, el artículo 7 será el encargado de estipular sus funciones al servicio de la paz y seguridad en el continente africano. Entre las más importantes: anticipar y prevenir disputas, conflictos y políticas que puedan desembocar en genocidios y crímenes contra la humanidad; implementar tareas de

---

<sup>144</sup> <http://www.comesa.int/>

<sup>145</sup> <http://www.censad.org/>

<sup>146</sup> <http://www.eac.int/>

<sup>147</sup> <http://au.int/en/recs/eccas>

<sup>148</sup> <http://www.ecowas.int/>

<sup>149</sup> <http://igad.int/>

<sup>150</sup> <http://www.sadc.int/>

<sup>151</sup> <http://www.easfcom.org/index.php/en/>

<sup>152</sup> UNIÓN AFRICANA: Memorándum de Entendimiento UA/CER en materia de paz y seguridad (2008), en: <http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf>

<sup>153</sup> Mientras que el artículo 5.1 del Acta Constitutiva hace referencia a los órganos de la UA, el mismo artículo en su sección 2 sólo hace referencia a *other organs that the Assembly may decide to establish*.

<sup>154</sup> Artículo 2, Protocolo PSC, 2002

construcción de la paz en situaciones post-conflicto; autorizar el despliegue de misiones de paz; apoyar y facilitar la acción humanitaria en situaciones de conflicto armado; aunque sólo tendrá competencias para *recomendar* a la Asamblea la intervención en un país miembro en caso de graves circunstancias<sup>155</sup>, de acuerdo con las provisiones del artículo 4 (h).

El PSC está integrado por 15 Estados Miembros, elegidos por la Asamblea de la UA con criterios de equilibrio regional. Cinco miembros tienen un mandato de tres años y los otros diez países de dos, con posibilidad de renovación en ambos casos. En cuanto al proceso de toma de decisiones, se admite la mayoría simple en cuestiones denominadas de procedimiento, mientras que se exige la mayoría de dos tercios para asuntos importantes. El PSC se reúne en tres niveles de jerarquía: Jefes de Estado, al menos una vez al año; Ministros, igualmente, al menos una vez al año; y Representantes Permanentes, como mínimo dos veces al mes, así como en todas las ocasiones que la situación lo requiera.

Asimismo, el artículo 2 del Protocolo también define los componentes de la APSA que deberán asistir la labor del PSC en el cumplimiento de sus funciones. Estas estructuras son: el Comité de Sabios, *Panel of the Wise* (PW); el Sistema Continental de Alerta Temprana, *Continental Early Warning System* (CEWS); la Fuerza de Reserva Africana, *African Standby Force* (ASF); y el Fondo para la Paz de la UA, *AU Peace Fund* (AUPF), además de la propia Comisión de la UA, en estrecha colaboración con el PSC en cuestiones de paz y seguridad.

Esta estructura inicial se verá complementada con las provisiones desarrolladas en otros artículos del Protocolo, como el artículo 8, donde se regulan los procedimientos de actuación; el artículo 13, referido a la ASF; el artículo 12, que contempla la creación de un CEWS; o el artículo 16, donde los MR/RMs serán considerados como parte integrante de la estructura de seguridad de la Unión, encomendando al PSC las tareas de armonización y coordinación en los campos la paz, la seguridad y la estabilidad, de acuerdo con los objetivos y principios de la UA<sup>156</sup>.

A partir de este plano institucional aportado en el Protocolo PSC, la UA irá levantando, configurando el complejo entramado estructural sobre el que se sustenta la arquitectura de paz y seguridad africana mediante la aprobación, a partir de 2002, de sucesivos documentos-marco estratégicos que permitirán la puesta en marcha y el posterior funcionamiento de las instituciones APSA. Tal es el caso del denominado *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, aprobado en Addis Abeba, Etiopía, en mayo de 2003 y complementado un año más tarde, en julio de 2004, a través del *Report of the Chairperson for the Commission on the Meeting of Ministers of Defence and the Draft Policy Framework on the Establishment of the ASF*, donde se sentarán las bases de cooperación militar para poner en marcha una Fuerza de Reserva africana; o el documento denominado *Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa: Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System*, aprobado en diciembre de 2006 en Kempton Park, Suráfrica, ante la necesidad de anticipar disputas, conflictos o políticas que puedan conducir al genocidio y crímenes de guerra, de acuerdo con el artículo 7 de Protocolo de 2002;

---

<sup>155</sup> Artículo 7, Protocolo PSC, 2002

<sup>156</sup> Artículo 16 Protocolo PSC 2002

también el documento aprobado por el PSC, en noviembre de 2007 en Addis Abeba, sobre las *Modalities for the Functioning of the Panel of the Wise* que supondría el inicio de las funciones de investigación, asesoramiento y mediación de este órgano en favor de la paz y la seguridad en el continente; pero, ante todo, el anteriormente mencionado *Memorandum of Understanding on Cooperation (MOUC) in the Area of Peace and Security between the African Union, The Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*, aprobado en enero de 2008 en Addis Abeba, -sin contar con la adhesión de la UMA ni del mecanismo NARC-, y a través del cual, la UA, las CER/RECs y los MR/RMs quedarían incorporados a la estructura institucional de paz y seguridad mundiales lideradas por Naciones Unidas<sup>157</sup>.

Así, en virtud del artículo 16 del Protocolo PSC de 2002 que estipulaba la creación de un marco de cooperación institucional regional/subregional en materia de paz y seguridad, y de acuerdo con el MOUC de 2008, la UA, las CER/RECs y los MR/RMs se comprometían a cooperar en todas las áreas relevantes para la promoción y mantenimiento de la paz, seguridad y estabilidad en África. Entre sus campos de actuación se incluyen<sup>158</sup>: la prevención, gestión y resolución de conflictos; acción humanitaria y operaciones de respuesta ante desastres; desarrollo y reconstrucción post-conflicto; control de armamentos y supervisión de acuerdos de desarme; operaciones antiterroristas y persecución de crimen organizado; control de fronteras; operaciones de entrenamiento; transferencia de conocimiento; movilización de recursos, así como cualquier otra área de interés prioritario y compartido por las partes, firmemente comprometidas en el funcionamiento adecuado de la APSA, especialmente, a través de la coordinación de las distintas unidades que integran el sistema de alerta temprana (CEWS), así como en el desarrollo operativo de la Fuerza de Reserva africana (ASF).

Los diferentes componentes de la APSA, siempre de acuerdo con las estipulaciones del **PSC**, funcionan de forma secuencial/complementaria en el proceso de prevención, gestión y resolución de conflictos. El punto de partida se encuentra, por tanto, en el denominado **CEWS**<sup>159</sup>, cuya función se centra en la compilación y análisis de información procedente de diversas fuentes con el fin de detectar posibles conflictos y/o amenazas a la paz y la seguridad del continente. Opera, por tanto, como un centro de observación y monitoreo conocido como *The Situation Room*, localizado en la División de Gestión de Conflictos de la UA, y en estrecha coordinación con las unidades de observación y monitoreo de los denominados *Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution* de las CER/REC; sin embargo, se trata de un sistema complejo que se encuentra en una fase incipiente, con serios problemas de coordinación como consecuencia del desarrollo desigual de las capacidades de cada organismo regional.

La labor del CEWS se verá complementada por la función asesora del el Comité de Sabios (**PW**)<sup>160</sup>, un órgano consultivo integrado por cinco miembros nombrados por el Presidente de la Comisión de la UA por un período de tres años y elegidos entre

---

<sup>157</sup> Documentos citados en: RAMIS SEGUÍ, Neus: *Evaluación de la arquitectura de paz y seguridad...*, op., cit., pp. 255-257

<sup>158</sup> AA.VV.: *The African Peace and Security Architecture: a Handbook Handbook*, , op., cit.,p.70

<sup>159</sup> <http://www.peaceau.org/en/page/28-continental-early-warning>

<sup>160</sup> <http://www.peaceau.org/en/page/29-panel-of-the-wise-pow>

las personalidades africanas más respetadas por su trayectoria de integridad, independencia y contribución en favor de la paz, la seguridad y el desarrollo en África. El PW constituye un elemento integral de la diplomacia preventiva desplegada por la UA con el fin de anticipar crisis potenciales, prevenir la escalada del conflicto, reducir tensiones y evitar la violencia. El PW puede actuar bajo el requerimiento del PSC, de la Comisión de la UA, pero también bajo su propia iniciativa, lo que le otorga cierto margen de independencia<sup>161</sup>.

Por su parte, el Fondo para la Paz, (AUPF) fue establecido como pilar esencial de la APSA, de acuerdo con el artículo 21 del Protocolo PSC. Su función consiste en aportar los recursos financieros necesarios que garanticen el desarrollo de las operaciones destinadas a preservar la paz y la seguridad en el continente. Su presupuesto procede de las aportaciones de la UA, así como de las contribuciones voluntarias propiamente africanas, -Estados Miembros, sector privado, sociedad civil-, pero también de donantes internacionales. Teniendo en cuenta que los Estados africanos sólo están dispuestos a financiar una mínima parte<sup>162</sup>, no parece factible que el AUPF pueda llegar a convertirse en una herramienta eficaz, al servicio del lema "soluciones africanas a problemas africanos"<sup>163</sup>, especialmente, si esto implica el despliegue y mantenimiento de fuerzas en situaciones de conflicto.

### **3.3. Los instrumentos de la Arquitectura de Paz y Seguridad**

#### **3.3.1. African Standby Force (ASF)**

Aunque, en principio, la ASF se encuentra al final de la cadena APSA, en realidad, el sistema goza de la suficiente flexibilidad para que la Fuerza pueda ser desplegada en cualquier fase del conflicto, incluido el denominado despliegue preventivo<sup>164</sup>, de acuerdo con el criterio del PSC en su misión de gestión y prevención de conflictos. El artículo 13 del Protocolo PSC de 2002 concibe a la ASF como un componente crítico en la estructura APSA, atribuyéndole, en consecuencia, un importante número de funciones que incluyen: misiones de observación y monitoreo; intervención, de acuerdo con los artículo 4 (h) y (j) del Acta Constitutiva; despliegue preventivo con el fin de evitar el riesgo de escalada y posible extensión a otras áreas regionales; misiones de construcción de la paz, incluidas las fases de desarme y desmovilización de combatientes; asistencia humanitaria en situaciones de conflicto y en caso de desastres naturales; así como cualquier otro tipo de misión en apoyo de la paz<sup>165</sup>.

La ASF se concibe, así, como un instrumento versátil con capacidad para operar en una amplia gama de misiones y situaciones en seis posibles escenarios de conflicto, de acuerdo con las provisiones contenidas en el denominado *Policy Framework for*

---

<sup>161</sup> AA.VV.: *The African Peace and Security Architecture: a Handbook*, op., cit., p.55

<sup>162</sup> Tan sólo el 2% del presupuesto del Fondo para el período comprendido entre 2008-2011, en: EUROPEAN UNION PARLAMENT: Policy Department, Directorate General for External Policies: "The African Peace and Security Architecture: still under construction", p. 5, en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing\\_note/join/2014/522335/EXPO-SEDE\\_SP\(2014\)522335\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522335/EXPO-SEDE_SP(2014)522335_EN.pdf)

<sup>163</sup> Lema del regionalismo en África.

<sup>164</sup> DERSSO, Solomon: "The role and place of ASF...", op., cit., p. 6

<sup>165</sup> Artículo 13.3 Protocolo PSC 2002

*the Establishment of ASF and the Military Staff Committee*<sup>166</sup> de 2003. Según el Documento, la ASF deberá hacer frente a los siguientes escenarios: 1) asesoramiento militar UA/regional; 2) misión de observación UA/regional en co-despliegue con Naciones Unidas; 3) misión de observación UA/regional; 4) fuerza de mantenimiento de paz UA/regional, en virtud de la provisiones del Capítulo VI de la Carta de NN UU, así como misiones de despliegue preventivo; 5) fuerza de mantenimiento de la paz UA en misiones de mantenimiento de paz complejas y multidimensionales; y 6) intervención UA en caso de graves circunstancias.

La ASF se organiza en cinco Fuerzas de Reserva Regionales (*Regional Standby Force*)<sup>167</sup>, anteriormente, denominadas Brigadas Regionales: *Southern African Standby Force* (SASF); *Eastern Africa Standby Force* (EASF); *Central Africa Standby Force* (CASF); *ECOWAS Standby Force* (ESF); y *North African Regional Capability* (NARC). Las fuerzas de reserva/brigadas se basan, por tanto, en tres CER/RECs (SADC/SASF; ECCAS/CASF y ECOWAS/ ESF) y dos MR/RMs (EASF y NARC)<sup>168</sup>. La estructura de la ASF, integrada por 25.000 efectivos, 5.000 por cada agrupación, se compone, por tanto, de contingentes regionales multidimensionales y multifuncionales, con componentes civiles y militares, estacionados en sus respectivos países de origen, pero con capacidad para ser desplegados en cumplimiento de sus misiones en los diferentes escenarios establecidos.

Para las situaciones relacionadas con el escenario 6, crímenes de guerra, genocidio y graves violaciones de los derechos humanos, se contempla la posibilidad de desplegar un contingente de 12.500 efectivos<sup>169</sup>, la denominada *AU Rapid Deployment Capability* (AURDC), en un plazo de 14 días, hacia cualquier punto geográfico del continente que así lo requiera. Teniendo en cuenta la naturaleza, estructura y composición de la ASF, este objetivo, por el momento, no parece viable.

A pesar del relativo optimismo inicial concertado en torno al desarrollo de la Fuerza de Reserva Africana, lo cierto es que, a día de hoy, tal como pusieron en evidencia las maniobras AMANI II<sup>170</sup> realizadas entre los meses de octubre y

---

<sup>166</sup> Capítulo 1, citado en: DERSSO, Solomon: "The role and place of ASF...", op., cit., p. 7

<sup>167</sup> Ver: ABIODU, Z. and Mamadou MBAYE: *Fact File: the African Standby Force and Regional Standby Brigades*

<sup>168</sup> De acuerdo con el *Policy Framework for the Establishment of the ASF* de 2003, el concepto de fuerza de reserva se establece sobre la base de los contingentes, civiles y militares, comprometidos por los Estados Miembros de cada RECs/RMs que, en última instancia, son los principales responsables del proceso de generación de las capacidades requeridas para cada misión, en: DERSSO, Solomon: "The role and place...", op., cit., p. 7. Asimismo, este proceso resulta muy heterogéneo, ya que, no existe el mismo grado de compromiso, voluntad política, experiencia y disponibilidad de fuerzas y recursos en cada una de las regiones. En este sentido, contrasta el dinamismo de ECOWAS frente a la parálisis de la NARC.

<sup>169</sup> 2.500 efectivos por cada REC/RM

<sup>170</sup> Los ejercicios AMANI AFRICA (Paz en África en lengua swahili) son ciclos de formación, coordinación y maniobras para mejorar la capacidad de actuación de la ASF en operaciones de apoyo a la paz bajo mandato de la UA. Lo ciclos se iniciaron en 2008, financiados casi en su totalidad por la UE, a través del denominado *African Peace Facility*. AMANI II África logró congregarse durante tres semanas, entre octubre y noviembre de 2015, a 6000 militares, policías y civiles procedentes de todas las áreas regionales, excepto NARC, en el Centro Nacional de Entrenamiento del Ejército surafricano en Lohatla con el fin de desarrollar las primeras maniobras militares a gran escala de esta fuerza. Maniobras organizadas para testar la capacidad de despliegue rápido, la capacidad de proyección multidimensional y el funcionamiento de las estructuras de mando y control a escala continental. Los resultados fueron calificados de decepcionantes en la cadena de mando, control y comunicación, así como la capacidad de coordinación multifuncional ante la limitada incorporación civil y policial en el desarrollo de las operaciones controladas fundamentalmente por militares: MACHAKAIRE, James: "Accord/TfP participates in AMANI Africa II field training exercise after action review", *African Center for the Constructive*

noviembre de 2015, la ASF está lejos de alcanzar su pleno despliegue operativo (*full operational deployment*, FOD), previsto, inicialmente, para 2010, de acuerdo con la planificación estratégica diseñada en el *Policy Framework* de 2003, y los sucesivos *Roadmap I* y *II*.

Lo cierto es que, el alarmante deterioro del entorno de seguridad africano del siglo XXI no ha contribuido a facilitar la consecución de este objetivo, ya que, coincidiendo con el establecimiento de la ASF en 2003, la UA ya participaba en el despliegue de su primera misión de paz, la denominada *African Union Mission in Burundi* (AMIB). Entre 2004 y 2015, la UA/CER/MR han participado en operaciones en Darfur, Somalia, Comoros, República Centro Africana y Malí, incluso contra Boko Haram en África Occidental. Entre 2013 y 2015, más de 60.000 efectivos han servido en las operaciones lideradas por la UA, mientras que las contribuciones de fuerzas africanas a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han experimentado importantes incrementos, de 10.000 efectivos en 2003, a más de 35.000 en 2013, en su gran mayoría desplegados en el continente africano<sup>171</sup>.

A pesar de estos notables esfuerzos, la UA-CER/MR se enfrentan a formidables desafíos en su recorrido hacia la plena operatividad de la ASF y su RDC como pilares estratégicos de la APSA. Sin duda, entre los más importantes a considerar: la falta de voluntad política y la extraordinaria dependencia respecto de la financiación exterior<sup>172</sup> que, de forma inevitable, condicionan el desarrollo apropiado de las capacidades<sup>173</sup> militares, logísticas, tecnológicas..., de esta estructura, al servicio de la paz y la seguridad en el continente africano, limitando así, la credibilidad político-militar de la UA-CER/MR.

### 3.3.2. African Capacity for Immediate Response to Crisis (ACIRC)

Pero, además, por si estos grandes desafíos no fueran suficientes, o quizás a causa de ellos, un nuevo componente ha venido a complicar, aún más si cabe, la dificultosa progresión del proceso, añadiendo más confusión y debate a los esfuerzos africanos en favor de la seguridad colectiva. El nuevo elemento de discordia será la denominada *African Capacity for Immediate Response to Crisis* (ACIRC). Propuesto por primera vez, en mayo de 2013<sup>174</sup>, por el entonces Presidente de la Comisión de la UA, Dlamini Zuma, ante la probada ineficacia de la

---

*Resolution of Disputes*, April 18, 2016, en: <http://www.accord.org.za/news/accordftp-participates-in-amani-africa-ii-field-training-exercise-after-action-review/>

CABALLERO, Chema: "La Fuerza de Reserva africana debería estar operativa en el mes de enero", *El País*, 14 de enero de 2016, en <http://blogs.elpais.com/africa-no-es-un-pais/2016/01/la-fuerza-de-reserva-africana-deberia-estar-operativa-este-mes-de-enero.html>

<sup>171</sup> LOZTE, Walter: "The future of African Peace Operations: time to adjust the operational design", Policy Briefing, *Center for International Peace Operations*, May 2015, pp. 1-2, en: [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Policy\\_Briefing\\_Walter\\_Lotze\\_Future\\_African\\_Peace\\_Operations\\_May\\_2015.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Walter_Lotze_Future_African_Peace_Operations_May_2015.pdf)

<sup>172</sup> Procedente de la ONU, de la UE y de otros donantes internacionales como China o Estados Unidos, que llegan a cubrir hasta el 75% del presupuesto de la ASF, en: INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES: "Understanding the African Standby Force, rapid deployment and Amani Africa II", 4 November, 2015, p. 3, en: <https://www.issafrica.org/uploads/4-11-2016-ASF-Amani-Media-Toolkit1.pdf>

<sup>173</sup> Entre los principales retos se encuentran: mejorar los métodos y técnicas de entrenamiento de los contingentes, dotación de equipos, información de inteligencia, coordinación mando y control, capacidad aérea, entre otras.

<sup>174</sup> Report of the Commission on the Operationalisation of the Rapid Deployment Capability of the ASF and the Establishment of an ACIRC, en: <http://www.au.int/en/speeches/report-chairperson-commission-operationalisation-rapid-deployment-capability-african>

misión UA desplegada en el contexto de la crisis de Malí a finales de 2012, y que precipitó la intervención de Francia con la Operación Serval, en enero de 2013.

El nuevo componente será concebido como un mecanismo de intervención rápida, más flexible y fácilmente desplegable en zonas de conflicto, con capacidad para desarrollar de forma creíble operaciones de duración limitada al servicio de objetivos muy concretos, -neutralización de grupos terroristas, control de levantamientos armados, persecución de redes criminales transnacionales-, en virtud del principio de no indiferencia y protección a la población civil. Se establecería como un contingente de vanguardia, encargado, en última instancia, de facilitar el despliegue de misiones más complejas asumidas por la ASF bajo el mandato de UA/ONU.

De acuerdo con la propuesta de la Comisión UA, ACIRC sería un instrumento de transición para responder de forma urgente a situaciones de emergencia, de acuerdo con el modelo de *coalitions of the willing*. Esta fuerza estaría integrada por 5.000 efectivos (1.500 de disposición inmediata)<sup>175</sup>, aportados por los países integrantes de la coalición<sup>176</sup> de forma voluntaria y directa a la UA, sin pasar por las estructuras regionales CER/MR, con el fin de garantizar una movilización y proyección de fuerza más efectivas, al servicio de la credibilidad político-militar de la APSA.

Por tanto, a diferencia de la ASF y su RDC, concebidas como capacidades multidimensionales y multifuncionales, comprometidas por los Estados Miembros a las organizaciones subregionales CER/MR, y susceptibles de ser proyectadas en escenarios múltiples, el concepto ACIRC se basa en la movilización de un contingente militar multinacional reducido, con capacidad de despliegue rápido en los escenarios de intervención contemplados en el artículo 4 (h) del Acta Constitutiva, gracias a las contribuciones directas, en hombres y recursos, de los Estados africanos a la UA.

Lo cierto es que el establecimiento de ACIRC, anunciado formalmente en enero de 2014<sup>177</sup>, ha abierto un intenso debate en el seno de la UA entre los defensores y detractores de este mecanismo. Estos últimos, entre los que se encuentran Etiopía y Nigeria, recelosos frente a lo que consideran las pretensiones hegemónicas de Sudáfrica, advierten sobre los problemas derivados del solapamiento de estructuras y diversificación de esfuerzos y recursos, teniendo en cuenta el lastre que suponen las limitaciones presupuestarias y la dependencia de financiación exterior; por su parte, Sudáfrica, Argelia, Chad y Uganda insisten en la necesidad de poner en marcha, de forma urgente, un instrumento de seguridad colectiva verdaderamente eficaz y creíble ante los escasos progresos operativos de las regiones del Norte y el Centro de África que impiden la activación definitiva de una fuerza africana continental<sup>178</sup>. En especial para el caso de África del Norte/NARC, cuyo

---

<sup>175</sup> WARNER, Jason: "Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa, *African Security*, Vol 8 Iss. 1, 2015, p. 60, en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19392206.2015.998543?journalCode=uafs20>

<sup>176</sup> Argelia, Angola, Burkina Faso, Chad, Egipto, Liberia, Níger, Ruanda, Senegal, Sudán, Sudáfrica, Tanzania y Uganda.

<sup>177</sup> Por el momento, no ha sido desplegado.

<sup>178</sup> COCODIA, Jude: "The African Capacity for immediate response to conflict and the African Standby Force: Options for Peace Intervention in Africa, Niger Delta University, Nigeria, April, 2016, pp. 6-10, en: [http://webarchive.ssrc.org/working-papers/APN\\_WorkingPapers\\_07\\_Cocodia.pdf](http://webarchive.ssrc.org/working-papers/APN_WorkingPapers_07_Cocodia.pdf)



funcionamiento no se baraja ni en el largo plazo, dados los conflictos en los que se encuentran inmersos sus miembros integrantes: Argelia<sup>179</sup>, Libia, Egipto, Túnez, Mauritania y el Sáhara Occidental, lo que obstaculiza la participación de Marruecos<sup>180</sup>. Aunque, en este último caso, todo dependerá de la respuesta de la UA a solicitud de admisión en la organización, presentada por Mohammed VI en el contexto de la Cumbre de Kigali<sup>181</sup>, celebrada el pasado mes de julio.

Por el momento, la UA<sup>182</sup> insiste en la necesidad de iniciar un proceso de armonización entre ambos mecanismos, ASF/RDC y ACIRC, a los que califica como complementarios dentro de la APSA; aunque, por el momento, sin ofrecer demasiadas pistas sobre las dificultades, los procedimientos y los acuerdos para lograrlo.

En cualquier caso, a partir del debate suscitado sobre la complementariedad, o no, de ambos instrumentos, la UA está llamada a emprender un profundo proceso de revisión estratégica en el que se proceda a reevaluar la funcionalidad, operatividad y capacidad de respuesta, no sólo de un componente como la ASF, sino de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana en su conjunto que, claramente, se ha visto superada por los extraordinarios desafíos de seguridad que desangran al continente africano.

Se requiere, por tanto, la configuración de una nueva visión estratégica, la reconstrucción de un nuevo marco operativo, ambos, capaces de adaptarse con flexibilidad y pragmatismo a las cambiantes dinámicas de conflicto y violencia que definen el entorno de seguridad africano. El objetivo de este proceso de reevaluación estratégica debería centrarse en la tarea de rediseñar, quizás reinventar, un marco de cooperación transregional más eficaz, operativo e integrador, en el que se incorporen los esfuerzos (y las enseñanzas) colectivos de seguridad ya realizados en el seno APSA, especialmente, a través del componente ASF, siendo capaces de diferenciar entre el desarrollo de capacidades, -objetivo multidimensional, más amplio y ambicioso-, y la capacidad de despliegue, concepto más limitado<sup>183</sup>.

Y, es que, no hay que olvidar que los progresos en el desarrollo de las capacidades son tanto o más importantes que los avances en la capacidad de despliegue de los contingentes de fuerza africanos, ya sea vía ASF/RDC vs. ACIRC. En este sentido, es preciso reconocer que las ASF han venido proporcionando un marco extremadamente útil para el desarrollo de las capacidades multidimensionales de las operaciones de apoyo a la paz/UA en su sentido más amplio. Aunque mejorable,

---

<sup>179</sup> Para Argelia, vinculada a la NARC, el mecanismo ACIRC representa una excelente oportunidad para incorporarse a una estructura flexible de seguridad colectiva continental en un contexto de progresivo deterioro del entorno de seguridad en la región Magreb/Sahel

<sup>180</sup> Tras la Primavera Árabe, la caída de los dictadores en Túnez y Libia y los impactos y transformaciones en Argelia, Marruecos y Mauritania, con el consiguiente deterioro de las condiciones de seguridad en la región, han propiciado un nuevo escenario para las relaciones magrebíes, definidas por los progresivos avances en materia de seguridad entre los líderes del Magreb. A pesar de los indudables progresos, Estados Unidos, Francia y la UA muestran su preocupación e impaciencia ante la situación de estancamiento del conflicto del Sáhara Occidental, que impide la plena operatividad de la UMA, contemplada como uno de los pilares fundamentales en las estructuras de seguridad de la UA.

<sup>181</sup> WAINSCOTT, Ann Marie: "Morocco's AU Bid Builds on Years of Strategic Diplomacy", *The Global Observatory*, July 27, 2016, en: <https://theglobalobservatory.org/2016/07/morocco-african-union-western-sahara-mohammed-vi/>

<sup>182</sup> Se ha creado un Departamento específico en la División de Operaciones de Apoyo a la Paz de la UA.

<sup>183</sup> LOZTE, Walter: "The future of African Peace Operations, op., cit., pp. 1-3



el proceso denominado *ASF operationalization* ha conformado un punto de encuentro para los distintos componentes de la APSA, Comisión UA, CER/MR, Estados, Organizaciones Internacionales, países socios, donde, a pesar de cacofonías, desajustes y decepciones, se han realizado importantes esfuerzos y progresos en el camino hacia de la interoperabilidad en cuanto a doctrinas, maniobras, programas de entrenamiento y procedimientos operativos estándar, que, quizás, de otro modo, no se hubieran conseguido, también gracias a la participación internacional con programas de cooperación militar de apoyo a la paz financiados por Estados Unidos, *African Contingency Training and Assistance*, (ACOTA), Francia *Reinforcement of African Capacity to Maintain Peace* (RECAMP), o el Reino Unido, a través del *British Peace Support Team*, (BPST)<sup>184</sup>.

Iniciativas, instrumentos, mecanismos, programas, medidas, políticas..., en definitiva, progresos al servicio de los valores asociados al concepto de *seguridad humana*, auténticos principios fundacionales de la APSA, eclipsados, sin embargo, por la amenaza del terrorismo internacional y la guerra emprendida por Estados Unidos a escala global a partir de 2001, con lamentables consecuencias para el continente africano.

### **3.4. Evolución del panorama estratégico: actores e intereses extrarregionales y nuevas alianzas**

África, un vasto espacio geográfico compartimentado en distintas y extensas áreas subregionales, pero definido por su naturaleza transregional, transfronteriza e interdependiente, donde las potencias extrarregionales vienen combatiendo a distintos grupos terroristas (y sus escisiones)<sup>185</sup>, desde que Estados Unidos pusiera en marcha la denominada *Operation Enduring Freedom-Horn of Africa* (OEF-HOA), a finales de 2002. Pero será a partir de 2011, en el contexto de la Primavera Árabe, cuando la enorme extensión transregional *Sahelo-Sahariana-Magrebí* se convierta en el foco prioritario de la atención internacional, a raíz de la sucesión de acontecimientos como la descomposición libia, la crisis de Mali, el ataque terrorista de Bengazi, el secuestro de 200 niñas por parte de Boko Haram y, desde febrero de 2015, la presencia del autoproclamado Estado Islámico en la ciudad libia de Sirte, frente a las costas de Italia y Grecia, países miembros de la UE, desbordados ante la crisis migratoria.

El alarmante deterioro del clima de seguridad de este entorno transregional ha precipitado la intervención de distintos actores extrarregionales con intereses en la zona -Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Canadá, Rusia, China, Israel, ONU, UE, OTAN, entre otros-, dispuestos a reforzar, a la vez que impulsar, dispare, y en ocasiones oportunistas, políticas antiterroristas a través de diversos mecanismos de cooperación político-militar y de inteligencia con potencias africanas aliadas, generando una dinámica de securitización que, sin embargo, no consigue detener la espiral de violencia que sufre el continente africano.

En particular, dos potencias occidentales han venido a consolidar su poder en el área: Francia y Estados Unidos, que, en aplicación de sus respectivas estrategias

---

<sup>184</sup> Ibid., p.4

<sup>185</sup> AQMI, al Shabaab, Ansar al-Sharía, Ansar al-Dine, Al-Morabitun, Boko Haram, Ansaru y Daesh.

antiterroristas, al servicio de sus específicos intereses nacionales, han contribuido a transformar la configuración de alianzas geopolíticas en la región, dando muestras de un gran dinamismo ante la naturaleza cambiante que supone la amenaza del terrorismo *yihadista*.

Tal es el caso de la denominada *Opération Barkhane*, puesta en marcha en enero de 2014, con el fin de asegurar la presencia militar francesa a largo plazo en la zona sahel-sahariana, y en la que participan los países denominados G-5 Sahel<sup>186</sup>: Chad, Níger, Malí, Burkina Faso y Mauritania, con la contribución de Senegal y Costa de Marfil como bases de operaciones de apoyo logístico y refuerzo de Barkhane. Asimismo, dos países del G5 también colaboran en el marco de la denominada *Multinational Joint Task Force* (MNJTF)<sup>187</sup>, integrada por: Chad y Níger, junto a Nigeria, Camerún y Benín con el fin de combatir la amenaza que supone el grupo terrorista Boko Haram.

Por su parte, Estados Unidos ha ido conformando una compleja red de alianzas, regionales y extrarregionales, no formales, -en la medida que, de forma prioritaria, la estrategia de bajo perfil norteamericana se sustenta en las fuerzas de operaciones especiales-, con el fin de garantizar su capacidad de intervención rápida para proteger los intereses de Estados Unidos en el continente africano. Esta estrategia, denominada como *New Normal*<sup>188</sup>, puesta en marcha tras el ataque de Bengazi en 2012, se fundamenta en dos estructuras: la primera es la denominada *East Africa Response Force* (EARF) con base en Yibuti, concretamente, en Camp Lemmonier, base oficial de Estados Unidos en África, en la entrada del Mar Rojo, con acceso a Somalia y Yemen y con proyección hacia el Océano Índico. El otro pilar, denominado *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force Africa* (SP-MAGTF AFRICA)<sup>189</sup>, tiene su base de operaciones fuera de África, concretamente, en la Base Aérea de Morón y en la Base Aeronaval de Estados Unidos en Sigonella, Sicilia, Italia, ambas con proyección hacia el Magreb<sup>190</sup>.

El desafío que suponen las distancias estratégicas africanas para garantizar una proyección de fuerza inmediata y creíble ha sido resuelto por el Departamento de Defensa norteamericano a través del denominado *Counterterrorism Partnership Fund* (CTPF) destinado a financiar la expansión de la red de infraestructuras militares mediante acuerdos "temporales" con países de la zona sahel-sahariana, - Senegal, Malí, Burkina Faso, Níger, Camerún, República Centroafricana, Chad, Sudán del Sur, Etiopía, Somalia, Uganda, Kenya, Seychelles<sup>191</sup>, además de Yibuti-, que permitan la instalación de bases desde las que desplegar las misiones antiterroristas de Estados Unidos y reforzar la capacidad de respuesta inmediata de

---

<sup>186</sup> REEVE, Richard y Zoë PELTER: "From New Frontier to New Normal: Counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara", Remote Control Project, *Oxford Research Group*, London, 2014, p. 11, en: <http://remotecontrolproject.org/wp-content/uploads/2014/08/Sahel-Sahara-report.pdf>

<sup>187</sup> REEVE, Richard: "Libya between the Sahel-Sahara and the Islamic State crisis", Briefing, *Oxford Research Group*, August 2015, p. 2, en: [http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing\\_papers\\_and\\_reports/libya\\_between\\_sahel\\_sahara\\_and\\_islamic\\_state\\_crisis](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing_papers_and_reports/libya_between_sahel_sahara_and_islamic_state_crisis)

<sup>188</sup> REEVE, Richard y Zoë PELTER: "From New Frontier...", op., cit., p. 4

<sup>189</sup> Ibid., p. 14

<sup>190</sup> Ibid.,

<sup>191</sup> MUNGAI, Christine: "The hippo trench across Africa: US military quietly builds giant security belt in the middle of continent", *Mail Guardian*, October, 18, 2015, p. 4, en: <http://mgafrica.com/article/2015-10-15-nigeria-welcomes-us-decision-to-send-300-troops-to-cameroon-to-help-in-boko-haram-fight>

las fuerzas de operaciones especiales, que, por cierto, ya han comenzado a operar en Libia<sup>192</sup>.

### **3.5. Conclusiones**

En este contexto, la UA está llamada a emprender un profundo proceso de revisión estratégica en el que se proceda a reevaluar la funcionalidad, operatividad y capacidad de respuesta de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana en su conjunto, cuyas estructuras continentales claramente se han visto superadas por los extraordinarios desafíos de seguridad que desangran al continente africano. Y es que, a pesar de los notables progresos normativos, doctrinales, institucionales y operativos, la UA/APSA se enfrenta a importantes desafíos que limitan su autonomía y capacidad de actuación como las discordancias estratégicas entre sus Estados miembros, la permanente falta de recursos, o los constantes problemas de coordinación entre las distintas estructuras de mando y control continental/regional, sometiendo al continente africano a los designios geopolíticos de poderosos actores extrarregionales.

---

<sup>192</sup> REEVE, Richard: "Intervention in Libya: Why Here?, Why Now?, What Next?", Briefing, *Oxford Research Group*, February, 2016, p. 3, en [http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing\\_papers\\_and\\_reports/intervention\\_libya\\_why\\_here\\_why\\_now\\_what\\_next](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefing_papers_and_reports/intervention_libya_why_here_why_now_what_next)

## Capítulo 4: Asia

### 4.1. El escenario geoestratégico en Asia y el Pacífico occidental.

Asia Pacífico es en la actualidad la región más vibrante y dinámica del mundo en términos económicos. En su seno, se encuentran dos países que están llamados a ser grandes potencias en el futuro, China e India. Ambos poseen crecientes capacidades militares, apoyadas en fuertes crecimientos económicos. Junto a ellos, otros países como Indonesia, Corea del Sur, Taiwán o Australia también están disfrutando de importantes crecimientos económicos y todos en su conjunto buscan un mayor protagonismo en el Asia del futuro.

Asia Pacífico con su gran volumen de población, con su vasta y diversa masa geográfica y con su importante crecimiento económico se ha situado y conformado como una región no solo de futuro sino ya de presente. Asia Pacífico no solo es importante por su liderazgo económico, sino también por su cada vez mayor importancia política en la gestación de un nuevo orden mundial y sobre todo porque en el ámbito de la seguridad, la situación es compleja e inestable. La eterna situación de inestabilidad en Sur de Asia, las tensiones en la península coreana, el problema del terrorismo yihadista en el Sureste Asiático o las tensiones geopolíticas en el mar del Sur de China son un buen ejemplo de ello. Todo ello en una región donde seis países poseen armamento nuclear y donde el gasto militar está aumentando a gran velocidad y no solo en China<sup>193</sup> sino también en Indonesia, Vietnam, India o Japón. Es por ello que un Asia Pacífico estable y seguro es clave y primordial para garantizar la seguridad y la estabilidad a nivel mundial. Y en este cometido, las alianzas y los acuerdos de seguridad tanto bilaterales como multilaterales juegan y ostentarán un papel determinante.

#### 4.1.1. China: ascenso regional y ambiciones continentales. Tensiones territoriales internas y externas

La muerte de Mao Tse Tung puso punto y final a una de las etapas más sombrías en la historia contemporánea china. La llegada al poder de Deng Xiaoping y el inicio de las reformas económicas que han transformado el país de una manera abismal<sup>194</sup>, han producido importantes cambios tanto en la propia China como en el entorno regional. Desde 1979 hasta el inicio de la crisis financiera internacional en 2008, China ha gozado de crecimientos económicos por encima del 10%, hecho que

<sup>193</sup> FONTDEGLORIA, Xavier: "China contiene su gasto militar en plena desaceleración económica. El presupuesto subirá entre un 7 y un 8% este año tras un lustro de aumentos de doble dígito" en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/04/actualidad/1457085419\\_059015.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/04/actualidad/1457085419_059015.html)

<sup>194</sup> GIL, Javier: " El camarada de la destrucción" en: <http://www.larazon.es/internacional/el-camarada-de-la-destruccion-OP13499315#.Ttt1tc3G4wNmvh9>

ha producido que China vuelva a jugar un papel determinante en la economía mundial como lo fue siglos atrás. Esta reemergencia de China en el ámbito económico, ejemplarizado en el hecho de que China es el mayor exportador del mundo y la segunda economía mundial, está ligado a las cada vez mayores ambiciones territoriales chinas ejemplarizadas en las tensiones geopolíticas entre China y diversos países del Sureste Asiático en las reclamaciones del mar del Sur de China. Por tanto, uno de los grandes dilemas futuros es dilucidar cuál será el impacto en los ámbitos político y de seguridad de este ascenso de China en el área económica. ¿Buscará China un liderazgo regional y mundial por la vía militar? ¿Romperá China la estabilidad regional que podría perjudicar su crecimiento económico? ¿Cuál será la actitud China ante el supuesto declive americano? ¿Está EE.UU perdiendo la centralidad en Asia Pacífico? ¿Son los movimientos de China una respuesta a esa supuesta debilidad Americana? ¿Es la interdependencia comercial entre Estados Unidos y China un garante para la estabilidad en Asia Pacífico?

La base de China en Hainan es un buen ejemplo de las mayores capacidades chinas<sup>195</sup>. Históricamente la zona suroeste no era muy importante para China pero el desarrollo de la base para submarinos nucleares en dicha isla supone un importante cambio estratégico. El desarrollo de Hainan está dirigido por un lado a mostrar poder y proyectar poder en una zona donde China tiene abundantes intereses estratégicos ejemplarizados en dos áreas geográficas. En primer lugar, las tensiones por el control de las Islas Spratly y el control del archipiélago de las Paracel. En segundo lugar, no cabe duda de que la cercanía de Hainan al estrecho de Malaca no es baladí. De hecho, el estrecho de Malaca es una vital autopista de comunicación para China por la que trasporta sus productos a los distintos mercados mundiales y por la que importa vitales recursos energéticos y de alimentación. Esta tensión en el mar del Sur de China tiene importantes consecuencias geopolíticas, ya que Filipinas, país con el que China tiene un importante contencioso por las islas Spratly, tiene un importante acuerdo de seguridad con Estados Unidos. Por otro lado, Vietnam, país con el que China ya se ha enfrentado en el pasado, mantiene también un importante litigio por las islas Paracel y Spratly y el levantamiento del embargo de venta de armas a Vietnam por parte de Estados Unidos es un cambio estratégico de primer orden que está directamente ligada a la tensión en la zona.

A ello hay que añadir las tensiones históricas con Japón, país con el que se mantiene un contencioso por el control de las islas Sengaku, en la actualidad bajo control japonés, y con Taiwán, país al que se considera una provincia rebelde a la que aspira a integrar en el seno de la china continental comunista. Los casos de Taiwán y Japón son especialmente sensibles por los importantes acuerdos de seguridad que ambos países mantienen con Estados Unidos.

Junto a estos elementos estratégicos claves, esto es, el control de las islas Spratly y Paracel y la ruta marítima que permite respirar a la economía china, existen otros elementos estratégicos a considerar en la estabilidad china<sup>196</sup>. A nivel interno,

---

<sup>195</sup> COLOM, Guillem: " La geopolítica de las bases militares (i)" en: [http://www.ieee.es/galerias/fichero/docs\\_investig/2016/dieeeeinv02-2016\\_geopolitica\\_basesmilitaresxix\\_guillemcolom.pdf](http://www.ieee.es/galerias/fichero/docs_investig/2016/dieeeeinv02-2016_geopolitica_basesmilitaresxix_guillemcolom.pdf)

<sup>196</sup> WILLIAM, Joseph: Politics in China: an introduction. Editorial: Oxford University Press, Oxford; 2010.

existen dos focos de tensión. El Tibet y Xinjiang, siendo esta última la región que en los últimos años ha experimentado más inestabilidad y por ello China ha liderado la Organización para Cooperación de Shanghái con el objetivo de estabilizar ese importante foco de inestabilidad interna.

Junto a la inestabilidad en Tíbet y Xinjiang destacan otras amenazas a la estabilidad en China que se podrán resumir en dos. En primer lugar, la desaceleración económica en China acontecida desde 2008 que ha rebajado al 6,8 % el crecimiento del PIB. Aspecto clave en la China actual donde la legitimización en el poder del partido comunista de China se basa en seguir desarrollando el país y mejorar los niveles de vida de los ciudadanos. Así, una agudización de las tensiones económicas podría provocar revueltas sociales que podrían desembocar en una importante crisis de legitimidad para el partido comunista. Una posible salida a las tensiones internas podría ser la vía nacionalista y expansiva en el exterior y ahí las tensiones están más que aseguradas. En segundo lugar, los problemas medioambientales han entrado de lleno en la agenda política del país. Así la desertización, la contaminación de los ríos y del aire ha pasado a ser una amenaza real.

Por último, existe una rivalidad tanto con Estados Unidos como con India. El primero potencia mundial, el segundo está llamado a serlo. Las relaciones entre los tres marcarán sin duda el devenir de la región.

#### 4.1.2. Estados Unidos: política de alianzas, rivalidad con China.

El anuncio de Barack Obama en 2009 de su giro al Pacífico no solo puso de manifiesto una realidad palpable en diversos ámbitos. En primer lugar y en materia económica, Asia-Pacífico se ha convertido en una de las regiones con mayor dinamismo económico del mundo<sup>197</sup> con economías gozando de altos crecientes económicos como India, China o Indonesia. Junto a ellas, países como Corea del Sur, Japón, Taiwán o Australia completan un potente motor económico. En segundo lugar, la región de Asia Pacífico está gozando de una cada vez mayor participación en los asuntos políticos mundiales. En tercer lugar, Asia Pacífico es un punto clave para garantizar la paz y la estabilidad mundiales. La situación en Corea del norte, la emergencia de China o la crónica situación de inseguridad en Pakistán o Afganistán son un buen ejemplo de ello. Ante este panorama era lógico y probable este giro y mayor acercamiento de Estados Unidos a Asia Pacífico. Pero lo cierto es que el interés americano se remonta años atrás cuando Matthew C. Perry<sup>198</sup> en 1853 llegó a Japón para entablar las primeras relaciones comerciales entre ambos países y en consecuencia a toda Asia. Desde entonces hasta la actualidad la presencia americana en Asia Pacífico ha crecido de una manera exponencial. Por ello, más que hablar de giro al Pacífico se debería hablar de una mayor profundización en la zona que facilita su proyección de poder y en consecuencia su disuasión extendida impulsada por la emergencia de China. Interés e influencia que se materializa con una importante presencia militar en la zona a través de alianzas de seguridad con varios países del entorno. Tres guerras han marcado a fuego la historia más reciente de Estados Unidos. Ellas son, la guerra del

---

<sup>197</sup> RODRIGUEZ, Pedro: "Los errores de Obama devuelven a Rusia el protagonismo en la escena internacional" en Diario ABC 18/09/2016, página 34.

<sup>198</sup> DEPARTMENT OF STATE: "The United States and the Opening to Japan, 1853" en: <https://history.state.gov/milestones/1830-1860/opening-to-japan>

Pacífico donde se combatió al imperio japonés tras el ataque a Pearl Harbour en 1941. La guerra de Corea donde murieron 36.000 soldados americanos<sup>199</sup> y por último la intervención en la guerra de Vietnam por más de 10 años que supuso uno de los grandes traumas nacionales para Estados Unidos. Esas tres experiencias bélicas pusieron las bases para explicar la presencia del amplio personal militar americano en el archipiélago de Japón, alrededor de 55.000, más de 23.000 en Corea del sur y las alianzas militares con Filipinas, Taiwán, Corea del Sur, Australia o Japón. Junto a ello cabe destacar las buenas relaciones con Vietnam, país al que se ha levantado las sanciones de venta de armas en 2016 y con el que se mantienen magníficas relaciones. Tampoco hay que olvidar a Nueva Zelanda y Australia, país este último donde Estados Unidos tiene una de sus centros de inteligencias más importantes, la Joint Defence Facility Pine Gap<sup>200</sup> y es el país que se proyecta clave dentro del tratado de seguridad con Estados Unidos, el ANZUS. Estados Unidos mantiene también buenas relaciones con India, país con el que Estados Unidos de la mano de George Bush Junior firmó un estratégico pacto de cooperación nuclear. Todos los países con los que Estados Unidos mantiene alianzas militares o de seguridad o importantes acuerdos de carácter político tienen en mayor o menor medida tensiones geopolíticas con China, hecho que muestra una más que posible política de contención de Estados Unidos hacia China.

Este aspecto es clave, porque en el presente siglo, está por dilucidar qué repercusiones provocará el ascenso de China en el mundo y particularmente en su área de influencia, esto es, Asia Pacífico. Si bien hasta el día de hoy este ascenso puede ser calificado de Pacífico en el sentido de que no se ha percibido a una China agresiva en materia exterior, cierto es que hasta el momento no ha podido mostrar esa fuerza. Por ello, el continuo reforzamiento de las capacidades militares, acompañado de un menor pero fuerte crecimiento económico se deberá transformar posiblemente en una mayor búsqueda de poder político. Es ahí, donde Estados Unidos país que desde el fin de la guerra fría y la caída de su enemigo natural, Unión Soviética, deberá confrontar el ascenso chino y gestionar la rivalidad latente entre ambos. En ese escenario sus alianzas y acuerdos de seguridad serán vitales.

#### 4.1.3. Península de Corea: Tensión nuclear en Corea del Norte y su impacto regional. Presencia americana en Corea del sur.

El fin de la Segunda Guerra Mundial en Asia Pacífico provocó la salida de Japón, país colonizador de la península coreana, y el inicio de un largo, convulso e inestable periodo para una región, la península coreana, que en el pasado fue un país unificado con distintos nombres como Silla, Goryeo o Joseon. En 1945 tras la rendición incondicional japonesa, la península coreana fue dividida en dos mitades por el paralelo 38 y ocupada por la Unión Soviética en el norte y por tropas americanas en el Sur. El objetivo era organizar al antiguo país colonizado pero el inicio de la guerra fría desbarató este propósito y supuso el fin de la unidad en la península coreana que llega hasta el día de hoy. En junio de 1950 tropas de Corea del Norte con el objetivo de unificar la península coreana bajo el yugo comunista

---

<sup>199</sup> DEPARTMENT OF VETERAN AFFAIRS: "America's wars" en:

[http://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs\\_americas\\_wars.pdf](http://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs_americas_wars.pdf)

<sup>200</sup> KILLALEA, Debra: "Pine Gap: Nautilus Institute explores Alice Springs joint defence facility" en:

<http://www.news.com.au/technology/innovation/inventions/pine-gap-nautilus-institute-explores-alice-springs-joint-defence-facility/news-story/4cb8906c915e2df71b61c0c24babc1c9>

invadieron el sur dando inicio al primer conflicto de la guerra fría. Enfrentamiento que duró tres años hasta que se firmó el armisticio vigente hasta la actualidad.

Desde entonces, la antigua unificada Corea permanece dividida en dos mitades. En el norte la República Popular Democrática de Corea, bajo los designios de Kim Jong Un nieto del primer líder de Corea del Norte Kim Il Sung. En el Sur, la actual primera ministra es Park Geun-hye<sup>201</sup> hija del que fuera dictador de Corea del Sur por 19 años, Park Chung Hee.

Desde 1953 hasta la actualidad la península coreana está en una tensión constante provocada por dos tipos de situaciones. En primer lugar, por las continuas provocaciones de Corea del Norte<sup>202</sup> que se han materializado en ataques al sur como los protagonizados en 2010 con el hundimiento de la fragata Cheonan o el bombardeo días después de la isla de Yeonpyeong. Ello se suma a la larga lista de atentados contra el sur como el intento de asesinato del primer ministro surcoreano Park en 1974, el atentado contra el gobierno de Corea del Sur en Myanmar en 1983 o el atentado con bomba contra un avión de Corea del Sur en 1987 que causó la muerte a 115 personas.

El segundo tipo de provocaciones está directamente ligado al programa de armas de destrucción masiva de Corea del Norte vinculado en primer lugar al desarrollo de la bomba nuclear y por otro el desarrollo de misiles balísticos con capacidad para transportar cabezas nucleares. Desde el anuncio de retirada del Tratado de No Proliferación por parte de Corea del Norte en 1993 la península coreana ha vivido una constante tensión nuclear protagonizada por los cinco ensayos nucleares<sup>203</sup> condimentada por una muy agresiva dialéctica contra Corea del Sur, Japón y Estados Unidos.

Esta situación de tensión, hay que contextualizarla además con la presencia de más de 20.000 soldados americanos desplegados en Corea del Sur con el objetivo de defender a su socio.

Por ello, desde el fin de la Guerra Fría, se pueden observar dos variables claras en la península coreana. Por el lado de Corea del Norte, el fin de la Unión Soviética supuso perder al gran aliado político, económico y en el ámbito de la seguridad. Ello empujó a Corea del Norte a la búsqueda de un nuevo aliado protector y es así donde la República Popular de China apareció como el nuevo protector del régimen norcoreano. La segunda variable se centra en Corea del Sur y es que Estados Unidos ha reforzado su presencia y compromiso en la península coreana en la defensa de Corea del Sur como ponen de manifiesto el vuelo de bombarderos estratégicos cercanos a la frontera con el norte tras el cuarto ensayo nuclear protagonizado por Corea del Norte.

Esta presencia americana hay que analizar desde un prisma global ya que implica a dos países aliados de Estados Unidos: Corea del Sur y Japón y otros dos con los que se mantiene una fuerte rivalidad: Rusia y China.

---

<sup>201</sup> HIGUERAS, Georgina: "Park Geun-hye, primera mujer que gana las presidenciales en Corea del Sur" en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/19/actualidad/1355922880\\_688207.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/19/actualidad/1355922880_688207.html)

<sup>202</sup> MINISTRY OF UNIFICATION: "North Korea provocations against the south" en: Understanding North Korea, pp. 144-163

<sup>203</sup> HJELMGAARD, Kim: "A look at North Korea's 5 nuclear tests" en: <http://www.usatoday.com/story/news/world/2016/09/09/north-koreas-5-nuclear-tests/90112694/>



#### 4.1.4. Japón: problemas territoriales con China, Corea del Sur y Rusia.

Japón es en la actualidad la tercera economía del mundo y segunda asiática tras China a pesar de ostentar débiles o negativos crecimientos económicos desde principios de la década de los 90 con el estallido de la burbuja económica.

El doble bombardeo atómico de Hiroshima y Nagasaki puso fin al Japón imperial y el inicio de la ocupación del país del sol naciente por las Fuerzas Aliadas. Si bien, fueron los Estados Unidos con MacArthur al frente quienes dirigieron esa larga ocupación hasta 1952, año en que Japón recuperó su soberanía con la excepción del archipiélago de Okinawa que la recuperó en 1972.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Japón ha experimentado dos etapas económicas. Una de crecimiento desmedido hasta principios de los años 90 y otra, en la que nos encontramos, de débil o negativo crecimiento acompañado de etapas de deflación. A nivel político, Japón está plenamente insertado en las organizaciones internacionales pero con una limitada capacidad de presencia internacional. En términos de seguridad, Japón tiene tres grandes conflictos con sus países vecinos cuyo origen está en el periodo de la Segunda Guerra Mundial. Respecto a Rusia, la Unión Soviética aprovechando la debilidad de Japón en los últimos días de la guerra ocupó el sur de las islas Kuriles. Ocupación que dura hasta hoy y que no tiene visos de finalizar<sup>204</sup> a pesar de los intentos japoneses por recuperar dichos territorios. Respecto a Corea del Sur, Japón reclama las Islas Dokdo, actualmente bajo control de Corea del Sur. Respecto a China, el conflicto se encuentra por el control de las islas Sengaku, islas que China reclama para sí pero que se encuentran bajo control de Japón. Todo ello, condimentado con el recuerdo de la guerra y de las atrocidades cometidas por Japón durante la guerra en el caso de Corea del Sur y China. Por último, cabe destacar las tensiones con Corea del Norte debido a su programa nuclear y la capacidad balística y al secuestro de ciudadanos japoneses<sup>205</sup> en el pasado por el régimen de Corea del Norte y que al día de hoy Japón exige su vuelta.

La descripción de las tensiones territoriales japonesas no puede entenderse sin la presencia del masivo personal militar americano en el país y en el importante papel que desempeñan las fuerzas americanas en el país. Objetivo, que no es otro que proyectar poder hacia Corea del Norte, China y Rusia y por otro lado mostrar un compromiso férreo con sus aliados en la zona, especialmente Japón, Corea del Sur, Filipinas, Australia y Taiwán.

#### 4.1.5. Sureste Asiático: Insurgencias y terrorismo. Ascenso regional.

El Sureste Asiático se ha convertido en la actualidad en un importante polo económico debido a que es una de las regiones con mayor dinamismo económico. Sus más de 600 millones de habitantes y un PIB combinado de 2.6 trillones de dólares y la creación de Asean Economic Community<sup>206</sup> en diciembre de 2015

---

<sup>204</sup> GADY, [Franz-Stefan](#): "Russia and Japan Unlikely to Make 'Serious Progress' in Kuril Islands Dispute" en:

<http://thediomat.com/2016/05/russia-and-japan-unlikely-to-make-serious-progress-in-kuril-islands-dispute/>

<sup>205</sup> HIGUERAS, Georgina: "Rehenes de la revolución" en:

[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/21/actualidad/1395406034\\_067886.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/21/actualidad/1395406034_067886.html)

<sup>206</sup> ASEAN: " ASEAN economic community at a glance" en: [http://asean.org/storage/2015/11/AECat-a-glance-2016\\_web\\_version2.pdf](http://asean.org/storage/2015/11/AECat-a-glance-2016_web_version2.pdf)

fomenta el optimismo sobre una región que está avanzando a pasos agigantados como pone de manifiesto el crecimiento medio por encima del 6% desde hace ya varias décadas. Si bien sigue aquejada de algunos problemas de seguridad, vinculadas principalmente a la insurgencia islamista en el Sur de Tailandia y al terrorismo yihadista en Indonesia y Filipinas, el Sureste Asiático ha dejado atrás una época de gran dolor y destrucción. La totalidad de los países que integran el Sureste Asiático con la excepción de Tailandia, vieron su nacimiento como países independientes tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y por tanto el fin de la ocupación japonesa de la región. Desde 1945 hasta el fin de la Guerra Fría el Sureste Asiático fue una importante zona de batalla donde se cometieron algunos de los crímenes más atroces como pone de manifiesto el genocidio en Camboya<sup>207</sup> perpetrado por los Jemeres rojos entre 1975 y 1979 que causó la muerte de alrededor de 2 millones de personas. Junto al genocidio camboyano, destaca el largo y mortífero proceso de independencia en Vietnam y la consiguiente guerra civil internacionalizada que llevó al país a estar en conflicto desde 1945 hasta el fin de la guerra de Vietnam en 1975 que acabó con la victoria norvietnamita y el establecimiento de un régimen comunista en el país que era hasta el día de hoy.

En este largo periodo de inestabilidad en el Sureste Asiático peninsular destaca Myanmar, país que desde su comienzo como país independiente se ha visto enfangado en una importante guerra interna entre el centro político de mayoría étnica barma y la mayoría de grupos étnicos del país que mediante el desarrollo de potentes insurgencias han buscado la independencia o un mayor poder político dentro del país. La transición a la democracia en Myanmar tiene como una de sus primeras pruebas de fuego poner fin a la persecución de los rohingya y estabilizar el país definitivamente. Otro de los grandes conflictos olvidados en Sureste Asiático es el del Sur de Tailandia<sup>208</sup>, donde desde 2003 ha estallado una insurgencia islamista que busca la independencia del sur y que ha provocado más de 6000 muertos hasta el día de hoy, siendo el gran conflicto en Sureste Asiático. En el ámbito insular, Indonesia y Filipinas han dejado atrás los años más inestables y mortíferos como pone de manifiesto el genocidio perpetrado por Suharto contra los miembros del partido comunista Indonesio en 1965 o la larga campaña de atentados por parte de Jemah Islamiyah en el comienzo del nuevo milenio cuyo ejemplo más palpable es el doble atentado de Bali en 2002 que causó la muerte a 202 personas. En el lado filipino, el hundimiento del Super ferry 14<sup>209</sup> en 2004 debido a un atentado del grupo terrorista Abu Sayaf puso de manifiesto la violencia yihadista en el país.

El fin de la guerra fría ha traído al Sureste Asiático una mayor estabilidad en el ámbito de la seguridad, y este mayor aumento de la seguridad ha sido proporcionado entre otros por ASEAN y sus iniciativas de seguridad y fomento de confianza y colaboración entre países. Junto a las viejas amenazas a la seguridad del terrorismo de diversa índole<sup>210</sup> y las insurgencias, las nuevas amenazas a la seguridad como el tráfico de personas o drogas, los desastres naturales, la

---

<sup>207</sup> P E A C E P L E D G E U N I O N: "Cambodia 1975" en:

[http://www.ppu.org.uk/genocide/g\\_cambodia.html](http://www.ppu.org.uk/genocide/g_cambodia.html)

<sup>208</sup> Para una extensa cobertura del conflicto recomiendo a ABUZA, Zachary: "Analysis " en: <http://www.southeastasiaanalysis.com/analysis.html>

<sup>209</sup> VILLANUEVA, Marichu: "SuperFerry sinking a terrorist attack" en:

<http://www.philstar.com/headlines/265927/superferry-sinking-terrorist-attack>

<sup>210</sup> KOMPAS: "Orang asing dan jaringan teroris" en diario KOMPAS p 2 4-09-2016

degradación medioambiental, la lucha por el control de las islas Spratly o la gestión del río Mekong, contenciosos que enfrentan a China con varios países del Sureste Asiático o la propagación de enfermedades están teniendo un cada vez mayor impacto en la región y todas ellas han pasado a ser una parte importante en materia de seguridad en la región.

#### 4.1.6. Australia y Nueva Zelanda: de Oceanía a la plena integración en la región Asia-Pacífico.

Australia y Nueva Zelanda son dos países que por sus características políticas, económicas y sociales podrían ser asimilados como dos estados más de la Unión Europea. Ambos países gozan de una salud económica envidiable, estabilidad política y en términos de seguridad su alejada posición geográfica les sitúa en una posición perfecta para evitar los vaivenes de la inseguridad internacional. Sin embargo y pesar de ello, en ambos países y sobre todo desde Australia, se percibe al terrorismo yihadista y a los flujos de inmigración irregulares como una de las dos principales amenazas a la seguridad del país. Si los ataques terroristas del 11 de septiembre supusieron un cambio radical en las relaciones internacionales y en el entorno de seguridad de Estados Unidos, para Australia también fue el despertar de un sueño. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que afectó con intensidad a Australia, hasta el año 2001, Australia y Nueva Zelanda se encontraron en una situación de paz y estabilidad clara. Pero el 11 de septiembre situó al terrorismo yihadista como la principal amenaza a la seguridad australiana. Este despertar se vio apoyado por uno de los mayores atentados cometidos en Asia Pacífico, el doble atentado de Bali<sup>211</sup> en octubre de 2002 donde murieron 202 personas de los cuales 88 eran australianos. Ambos atentados, cercanos en el tiempo y con vinculación directa a Australia, produjeron que la seguridad y la defensa que por años no habían sido temas importantes en la política de ambos países aparecieran en todo su esplendor. De hecho, el que fuera primer ministro australiano durante el 11-S John Howard se encontraba en Nueva York el día del atentado, hecho que vino a potenciar el impacto emocional del atentado en Australia.

Tras el 11-S, Australia invocó el artículo IV del pacto ANZUS para colaborar en la respuesta antiterrorista americana, hecho que siempre ha sido muy valorado por Estados Unidos y junto a ello, Australia ha jugado un papel importante tanto en las guerras de Irak como de Afganistán aportando tropas a la causa americana. Otro aspecto a resaltar de Australia es que es el socio principal de Estados Unidos en Oceanía en detrimento de Nueva Zelanda debido a las controversias entre ambos países por las armas nucleares.

Tanto Australia como Nueva Zelanda son dos países netamente integrados en Asia Pacífico con magníficas relaciones económicas con los países de su entorno, especialmente con China, país que es el principal socio comercial de ambos. A nivel político las relaciones también son excelentes. Y a nivel de seguridad, ambos se conforman como aliados de Estados Unidos.

---

<sup>211</sup> Para una recreación completa del atentado Ver el documental Zero Hour-The Bali Bombing en: <https://www.youtube.com/watch?v=6yN1h8V9ldg>

#### 4.1.7. India-Paquistán: Tensión nuclear y carrera militar. El terrorismo islámico e insurgencias locales.

El atentado en la ciudad de Lahore en Pakistán en 2016 que causó la muerte a 72 personas puso de manifiesto los altos niveles de violencia que el país sufre desde décadas atrás. Pero tristemente fue solo otro episodio más dentro de una larga lista de las manifestaciones de los problemas que afectan al subcontinente indio. Por el lado Pakistání, y dentro de las amenazas tradicionales, el terrorismo fundamentalista que desde la década de los 80 lleva azotando al país, es sin duda una de las mayores lacras del país. Terrorismo que ha tenido dos fases en el tiempo<sup>212</sup>. La primera desde los 80 hasta la actualidad, vinculada al conflicto sectario dentro de Pakistán entre chiítas y sunitas. La segunda fase ya centrada en la entrada del nuevo milenio y desarrolladas tras el inicio de la guerra contra los talibanes en 2001 en Afganistán que produjo entre otros factores la talibanización de Pakistán y el surgimiento de grupos locales dentro de Pakistán que emularon al movimiento talibán afgano. Desde entonces y como botón de muestra ha habido más de 500 atentados suicidas en el país. Junto a ello, Pakistán sufre los graves problemas focalizados en Baluchistán, donde existe un histórico movimiento separatista y una larga lista de amenazas no tradicionales que están añadiendo más dolor y destrucción a un país ya muy debilitado como Pakistán. Entre ellas se encuentran el aumento vertiginoso de la población, la escasez de recursos hídricos, las inundaciones frecuentes que destruyen cosechas, etc.

En el caso de India, la segunda economía emergente de Asia Pacífico presenta una serie de debilidades estructurales que se podrían centrar en tres grandes áreas: en primer lugar, India sufre tres insurgencias históricas<sup>213</sup> en Cachemira de corte islamista, en el noreste del país protagonizado por diversos movimientos etno nacionalistas y en la franja oriental del país en el denominado como *red belt* debido a la insurgencia maoísta. Junto a estos movimientos violentos, destaca una desigualdad social extrema y dos contenciosos históricos con dos países claves en Asia Pacífico. Por un lado, con Pakistán, país que desde el año de la partición en 1947 lucha por el control del enclave de Jammu y Cachemira y que ha ocasionado tres guerras entre ambos en 1947, 1965 y 1999. Respecto a China, ambos mantienen disputas territoriales en la frontera. Disputa que ya en el pasado ocasionó una guerra entre ambos países que finalizó con una severa derrota india.

El escenario de tensión entre Pakistán e India hay que situarlo en el contexto de que ambos países poseen el arma nuclear. India realizó su primer ensayo nuclear en 1974 y Pakistán en 1999 siendo el primer país musulmán en desarrollarla. Desde entonces, ambos países ha seguido desarrollando su potencial militar destacando sobre todo India con el desarrollo de portaviones y submarinos nucleares que completarán la triada nuclear de India rompiendo el equilibrio estratégico entre ambos países. La integración de ambos en la SCO supone un cambio estratégico muy importante en la región.

---

<sup>212</sup> SETAS, Carlos: "La Frontera Noroeste de Pakistán, 2001-2011. El fenómeno terrorista en las áreas tribales y sus implicaciones para la seguridad de Pakistán y la estabilidad regional" en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Csetas/Documento.pdf>

<sup>213</sup> SATP: "India conflict map" en: <http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/database/conflictmapindia.htm>

#### 4.1.8. Rusia: pérdida de influencia en Asia Central, despoblación de Siberia, control de recursos energéticos, relaciones con China.

El fin de la Unión Soviética dio el pistoletazo de salida a una nueva era histórica en Asia Pacífico con el alumbramiento de nuevos países que vinieron a jugar un papel determinante en la conformación de poder en la región. Rusia, motor principal de la Unión Soviética sufrió en la década de los 90 una importante merma en sus capacidades económicas, políticas y militares. Pero la llegada al poder de Vladimir Putin en 2000 y de Medvedev en 2008 acompañado de una época de altos precios de sus recursos naturales ha cambiado radicalmente las tornas en Rusia. Su mayor presencia en el flanco sur, occidental y norte del país, ejemplificado con la presencia en el ártico, su presencia en el este de Ucrania, la anexión de Sebastopol y su presencia en la guerra de Siria<sup>214</sup> no han hecho sino mostrar las mayores capacidades políticas, económicas y sobre todo militares de Rusia. Si bien Rusia ha ganado notoriedad en diversos escenarios mundiales, cierto es también que ha perdido influencia en Asia Central y que sufre de un importante problema de despoblación en Siberia. Respecto a Asia Central, el debilitamiento de su economía debido a la crisis internacional y las sanciones por la guerra de Ucrania junto al interés en el flanco sur y occidental del país ha debilitado su poder en Asia Central, como muestra la reducción de tropas en Tayikistán, pero ello no implica su desaparición. De hecho, a través de la Organización del Tratado de seguridad Colectiva está reforzando su influencia en la zona y han sido notorios sus esfuerzos y presiones para que Estados Unidos perdiera sus bases en Asia Central, primero la de Uzbekistán en 2005 y posteriormente en 2014 la de Manas en Kirguistán. Respecto a la población, Rusia tiene ante sí uno de los grandes dilemas a resolver. La población en Rusia sigue decreciendo debido a múltiples factores entre los que destacan la baja fertilidad, el envejecimiento de la población, el alcoholismo o el alto crecimiento del sida. El problema de la pérdida de población se acrecienta en la remota Siberia donde en la actualidad residen cerca de 38 millones de personas y donde existe un éxodo masivo de siberianos hacia el flanco occidental del país desguarneciendo una zona clave en términos de recursos energéticos y de seguridad por su posición geoestratégica. Centrados en el ámbito oriental del país, Rusia goza de unas buenas relaciones con China, como lo puso de manifiesto que el primer país<sup>215</sup> que visitó Xi Jinping tras ser elegido líder del país fue Rusia y que Rusia es al día de hoy uno de sus grandes suministradores de recursos energéticos.

#### 4.1.9. Asia Central: valor geoestratégico

Asia central desde el fin del imperio soviético ha experimentado una importante transición que tiene tres vectores determinantes. En primer lugar, el fin de la Unión Soviética propició la aparición de nuevos países, los denominados como cinco tanes, Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y Turkmenistán. Nacimiento que puso de nuevo de relieve a una región, Eurasia, que vino a compensar el escaso papel que en las últimas décadas previas al fin de la Guerra Fría había jugado dentro del gran Asia Pacífico. Este aspecto es clave, porque el que fuera poder hegemónico en la zona, Rusia, vio su destrucción aspecto que propio la llegada paulatina pero inexorable de nuevos actores políticos. Entre ellos cabe destacar dos. Por el lado occidental, Estados Unidos, que supo aprovechar ese

---

<sup>214</sup> Entrevista con Pedro Rubio Teres. Especialista en Rusia

<sup>215</sup> BBC: "Chinese President Xi Jinping in Russia for first foreign tour" en: <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-21873944>

periodo de cambio y confusión para penetrar Asia Central. Por el lado oriental, la República popular de China que a través de la SCO ha ido ganando influencia en tres países fronterizos con él, Tayikistán, Kazajistán y Kirguistán y ha reforzado su influencia en una clave para garantizar la seguridad en su flanco occidental. El tercer actor, que ya desde el inicio del nuevo milenio ha venido alcanzado mayores dosis de influencia es Rusia, que tras los terribles 90, comenzó a recuperarse y esa recuperación se ha dejado notar en Asia Central con una mayor presencia a través entre otras herramientas de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva pero lejos del pasado más glorioso.

En segundo lugar, Asia central ha experimentado una importante transición política y económica. Respecto al ámbito político, el fin de la Unión Soviética provocó el fin de las dictaduras del proletariado y el inicio de nuevos regímenes que si bien no pueden ser catalogados de democráticos han supuesto un cambio importante. Al nivel económico, Asia Central ha ido paulatinamente experimentando por un lado una integración en los mercados internacionales y al mismo tiempo han ido abrazando del capitalismo como sistema económico dejando atrás la planificación socialista.

El tercer vector se refiere a su importante posición como cruce de caminos entre el mundo eslavo, Rusia, Oriente, con la República Popular de China, el mundo musulmán con Afganistán e Irán a la cabeza e India. Asia Central se ha conformado como un vital puente entre diversas civilizaciones y al mismo tiempo su posición geoestratégica es clave ya que por Asia Central circula una importante cantidad de corredores energéticos comunicando entre otros Rusia y China. Por último, Asia central con sus importantes recursos energéticos se ha conformado como una importante área geopolítica. No solo petróleo y gas son recursos abundantes en Asia central sino que existe uranio en cantidades ingentes en Kazajstán. El caso del uranio<sup>216</sup> es vital ya que las dos mayores economías asiáticas, China e India, están planeando la masiva construcción de reactores nucleares para por un lado reducir la factura energética y la dependencia exterior y por otro lado rebajar los niveles de contaminación provocados por el alto consumo de carbón. Acceder al uranio será clave para ambos.

## **4.2. Alianzas militares de ámbito regional**

### **4.2.1. Organización de Cooperación de Shanghai.**

La organización de Cooperación de Shanghai (SCO) es la principal organización en materia de cooperación política, económica y de seguridad en Asia Central. La SCO vio la luz en 2001<sup>217</sup> meses antes del 11/S como evolución natural del Shanghai five, grupo de discusión fundado en 1996 por China, Rusia y tres países de Asia Central: Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán. En 2001 el Shanghai five dio paso a la SCO y ha visto incrementada su membresía en dos ocasiones con la incorporación de Uzbekistán en 2001 y en 2016 de dos países claves en el Sur de Asia, India y

---

<sup>216</sup> WORLD URANIUM: "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan" en: <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/kazakhstan.aspx>

<sup>217</sup> SCO: "About" en: [http://rus.sectsco.org/about\\_sco/](http://rus.sectsco.org/about_sco/)

Pakistán, países rivales pero que sin duda tendrán un papel determinante en el futuro próximo de la región de Asia Central.

Dentro de la SCO destaca la creación del RATS<sup>218</sup> (Regional Antiterrorism Structure) en 2004 cuya sede en Uzbekistán y que es el centro principal de cooperación y coordinación en materia terrorista. Institución que responde a los problemas de seguridad que la SCO trato de resolver con su formación.

La aparición de la SCO en junio de 2001 y sobre todo su evolución en los años posteriores está directamente ligada a la intervención americana en Afganistán y su incursión por medio de bases militares en Asia Central. La presencia americana en Asia Central provocó que desde China se observara este movimiento como una más que posible pérdida de influencia en el área y ello produjo que sobre todo desde China se impulsaría la actividad de la SCO.

Si bien el ámbito de la cooperación es poliforme, es el área de seguridad donde se encuentran los mayores esfuerzos entre los países miembros.

La SCO si bien tiene en su seno a India, Rusia y China, es esta última el líder claro de la organización. Y de hecho se puede argumentar que es través de la SCO que China ha desarrollado buena parte de su política en materia de seguridad y comercio en Asia Central.

La principal preocupación en el pasado y en la actualidad en China en relación con Asia Central es su provincia occidental de Xinjiang y el problema separatista Uigur. Una región que históricamente ha sido inestable y que en la actualidad es el principal problema interno que afronta el gobierno del partido comunista. A nivel económico, huelga decir que la provincia de Xinjiang fronteriza con tres países de Asia central, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán es la puerta principal a los gasoductos y oleoductos que provienen de Asia Central y Rusia y que alimentan su economía. Por lo que el interés energético de China en esta organización es clave<sup>219</sup>. Al mismo tiempo, el plan chino de establecer una doble ruta<sup>220</sup> de la seda, marítima y terrestre, que comunique China con Europa a través entre otras de Asia Central, otorga a esta región un valor incalculable para China y ello permitirá a China conseguir una influencia considerable en esta región y en consecuencia contrarrestar la influencia del otros grandes gigantes de la organización, India y en menor medida Rusia. Así la consolidación de la ruta de la seda terrestre implicaría una mayor influencia y penetración china de Asia central que tendría consecuencias negativas para el resto de países interesados. Otra variable a destacar y ligada a la consolidación de la ruta de la sede terrestre es que intensificaría sin duda las buenas relaciones con Pakistán y aumentaría su importancia regional como base del proyecto comercial chino.

Respecto a Rusia, hay que señalar la propia visión rusa de Asia central. Durante décadas, Asia Central estuvo bajo el control soviético hasta que la propia Unión Soviética implosionó provocando la desmembración del imperio soviético y en consecuencia el nacimiento de las repúblicas centro asiáticas. Desde entonces, y sobre tras la llegada al poder en Rusia de Putin, Rusia ha ido año tras año

---

<sup>218</sup> RATS SCO: "Rats history" en: <http://ecrats.org/en/about/history/>

<sup>219</sup> Entrevista a Pedro Rubio Teres. Experto en Asia Central.

<sup>220</sup> South China Morning Post: "Corridors of power" en Diario South China Morning Post, 22-06-2015



intentando ganar recuperar influencia y convertir a Asia central en un importante y seguro lugar de paso para sus suministros energéticos a China. El interés ruso en Asia Central y en consecuencia en la SCO es de carácter político y de seguridad<sup>221</sup>, interés que sigue chocando con la visión más comercial que tiene China de la SCO. Disensión que ha lastrado sin duda el funcionamiento de la SCO sin grandes logros que presentar al público. Rusia ostenta el poder energético y China el económico y comercial. Ambas luchan por el control de la influencia en Asia Central y de hecho las compras chinas de territorio en Asia Central, por ejemplo en Kazajstán, están creando tensiones entre ambos países.

Por el lado indio, la situación es mucho más compleja. India tiene un gran acuerdo en cooperación nuclear con los Estados Unidos firmado en 2005. Al mismo tiempo, Rusia<sup>222</sup> es uno de sus principales e históricos suministradores de armas de India, por ejemplo de sus submarinos. Respecto a China, es su rival a batir dentro de Asia Pacífico y si bien las tensiones del pasado ya están superadas siguen existido problemas de carácter político vinculado al asilo que se da al Dalai Lama y territorial en su frontera común.

Junto a ello, China es el mayor aliado del gran enemigo político y en clave de seguridad de India, esto es, Pakistán, país con el que se ha enfrentado en tres ocasiones y con el mantiene una agria disputa sobre el control de Cachemira. Además de ello, Pakistán jugara un papel esencial en el futuro de la nueva ruta de la seda con su puerto de Gwadar. Se podría argumentar que India es de los países asiáticos el que tiene ante sí un panorama más complicado. India, al mismo tiempo que desea mantener sus buenas relaciones en materia armamentística con Rusia, ha elegido a Estados Unidos como su socio estratégico en Asia Pacífico y de hecho el acuerdo entre ambos en materia de defensa de 2005 y el nuclear de 2010 ponen de manifiesto la institucionalización de dicha cooperación. Junto a Asia Central, India también está buscando nuevos socios en el resto de Asia como pone de manifiesto sus acuerdos con Japón y Australia<sup>223</sup> o los llevados a cabo con Vietnam<sup>224</sup> o Singapur.

Por ello se pueden establecer los siguientes vectores futuros sobre India. En primer lugar, su apuesta decidida por los Estados Unidos como socio en Asia. En segundo lugar, la búsqueda del mantenimiento de Rusia como principal abastecedor en materia armamentística. En tercer lugar, el deseo de competir en el ámbito político y militar con China pero manteniendo las buenas relaciones económicas que los benefician en ambos sentidos<sup>225</sup>. En cuarto lugar, una apuesta de India por ir más allá de sus fronteras y acercarse a dos regiones claves en Asia Pacífico. Por un lado, el Sureste Asiático, donde India ha llevado a cabo acuerdos de cooperación materia de defensa con dos países, Singapur y Vietnam y su participación en varios

---

<sup>221</sup> ROZANOV, Anatoliy y TURARBEKAVA, Roza: "Conclusion" en: The Shanghai cooperation organization and Central Asia's security challenges. The Geneva Center for democratic control of armed forces, 2013. Pp 135-139

<sup>222</sup> CAAS INDIA: "Traditional partners Changing dimensions of India-Russia defence ties"

en: [http://www.cassindia.com/inner\\_page.php?id=51&task=diplomacy](http://www.cassindia.com/inner_page.php?id=51&task=diplomacy)

<sup>223</sup> David Brewster: "The Australia-India Framework for Security Cooperation: Another Step Towards an Indo-Pacific Security Partnership" en: <http://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Documents/11-1%20-%20Brewster.pdf>

<sup>224</sup> FT: "India PM Modi to visit Vietnam as regional security ties grow" en: <https://www.ft.com/content/84ef11c8-70cc-11e6-a0c9-1365ce54b926>

<sup>225</sup> DELAGE, Fernando: "India y el equilibrio de poder en Asia. La política exterior de Narendra Modi" en: India como potencia emergente. Universidad del País Vasco, 2016, pp. 375-430.



mecanismos de ASEAN. Por otro lado, acercarse a los socios americanos en el Lejano Oriente y en Australasia simbolizado en sus acuerdos de seguridad con Japón y Australia que han venido a reforzar su estrategia de apoyo a Estados Unidos. Por último, un deseo claro de mejorar las relaciones políticas y comerciales con sus vecinos más cercanos<sup>226</sup> a excepción de Pakistán con el objetivo de contrarrestar la clara expansión china en toda su zona, desde Bangladés a Sri Lanka pasando por Nepal. Buena prueba de ello es la mayor influencia China en la zona mediante el uso por parte de China de bases navales en Sri Lanka o Bangladés y su presencia masiva en Pakistán.

Por último, al igual que India y Pakistán han sido admitidas recientemente, existe la posibilidad de que Irán con una fuerte vinculación con Tayikistán sea también admitida de pleno derecho en la organización transformada en su totalidad la SCO, existiendo cuatro grandes polos de poder: China, Rusia, India e Irán. La futura integración iraní en la SCO y las dinámicas que se creen entre ellos marcaran no solo el devenir de Asia Central sino que tendrá un impacto en la arquitectura regional de Asia Pacífico.

#### 4.2.2. Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) es una alianza militar y tienen su origen en el Tratado de Seguridad Colectiva firmado en 1992 por seis antiguos integrantes del espacio soviético: Rusia, Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Posteriormente en 1993, tres nuevos países se sumaron a ella Azerbaiyán, Bielorrusia y Georgia si bien ya en 1999 Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán decidieron no continuar en la alianza lo que dio paso en 2002 a que los seis países remanentes firmaron la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

El principal faro de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva es sin lugar a dudas Rusia cuyo objetivo principal dentro de la organización es combatir el terrorismo si bien huelga decir que más allá de este objetivo generalista Rusia utiliza la OTSC para obtener cuotas de influencia política en los países miembros tanto de carácter económico centrado en el caso de Kazajstán como de carácter político en el resto y al mismo tiempo mantener una imagen de liderazgo en Occidente<sup>227</sup>.

Junto al objetivo del terrorismo, existe otro interés más informal pero de mucho mayor peso que es de mantener y entrenar tropas con objetivos netamente internos<sup>228</sup> para controlar dentro de cada país a posibles manifestaciones internas o revueltas contra el poder.

La OTSC tiene poco futuro como organización y mucho de imagen ya que los resultados han sido muy pobres hasta ahora comparándolos con otras organizaciones. De hecho su no intervención<sup>229</sup> en importantes crisis como las de Kirguistán o Tayikistán puso de manifiesto el carácter hueco de la organización.

<sup>226</sup> DELAGE, Fernando: "India y el equilibrio de poder en Asia. La política exterior de Narendra Modi" en: India como potencia emergente. Universidad del País Vasco, 2016, pp. 375-430.

<sup>227</sup> STRATFOR. "Re-Examining the Collective Security Treaty Organization" en: <https://www.stratfor.com/analysis/re-examining-collective-security-treaty-organization>

<sup>228</sup> Entrevista a Pedro Rubio Teres. Experto en Asia Central.

<sup>229</sup> STRATFOR. "Re-Examining the Collective Security Treaty Organization" en: <https://www.stratfor.com/analysis/re-examining-collective-security-treaty-organization>

Además las restricciones económicas en Rusia se han dejado notar en la organización. Junto a la debilidad económica, las diferentes percepciones sobre los problemas de los miembros es un obstáculo difícil de superar<sup>230</sup>. Si bien, es muy difícil ver su final como organización debido a la debilidad estratégica que mostraría, el futuro de la misma es pobre y con escaso peso internacional<sup>231</sup>.

#### 4.2.3. Sudeste Asiático: ASEAN y su dimensión de seguridad.

En 1967 los ministros de exteriores de Indonesia, Malasia, Tailandia, Singapur y Filipinas firmaron el documento que daría nacimiento a la que hoy en día se considera la segunda mayor organización regional del mundo tras la Unión Europea, en este caso la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, ASEAN. Con el paso del tiempo, el resto de países del Sureste Asiático se han ido incorporando a esta organización que en la actualidad es una de las más vibrantes y dinámicas de todo el mundo. En la actualidad solo Timor Oriental no es miembro de ASEAN si bien se espera que en un futuro próximo acceda a ello.

ASEAN nació como una organización para fomentar la cooperación en materia económica, social y al mismo tiempo garantizar la paz y la estabilidad en una zona que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial seguía afectada por importantes conflictos. El nacimiento de ASEAN dio el pistoletazo de salida al establecimiento de organizaciones multilaterales rompiendo la bilateralidad que hasta entonces existía y siendo una organización pionera en ello y que desde su seno se articularían nuevos mecanismos e instituciones que reforzarían un multilateralismo buscado desde ASEAN desde sus comienzos.

En la actualidad, ASEAN cuenta con tres grandes pilares que son: política-seguridad, economía y aspectos socio-cultural.

De estos tres, es el económico el que se encuentra en un estadio más avanzado como pone de manifiesto el establecimiento de la ASEAN Economic community<sup>232</sup> el pasado diciembre de 2015 con el objetivo de crear un gran mercado único en la región que potencie el crecimiento económico, que dinamice las relaciones comerciales entre ellos y que contribuya a acelerar la disminución de los niveles de pobreza en la región.

A nivel de seguridad, si bien los objetivos no están definidos más allá de desear la paz y la estabilidad, subyace con claridad el deseo cada vez mayor de por un lado evitar la marginalización de la organización ante la clara emergencia por sus flancos de China e India y la omnipresencia de Estados Unidos y por el otro ayudar a establecer un mundo multipolar, diversificar aliados y mitigar las tensiones entre USA y China en la zona.

Por todo ello, ASEAN ha contribuido a mejorar la situación en la zona a través de diferentes mecanismos de encuentro y consulta.

---

<sup>230</sup> HAYRAPETYAN, Albert: "Why the Collective Security Treaty Organization is a pale replica of NATO" en: <http://www.russia-direct.org/opinion/why-collective-security-treaty-organization-just-pale-replica-nato>

<sup>231</sup> Entrevista a Pedro Rubio Teres. Experto en Asia Central.

<sup>232</sup> ASEAN: "Overview" en: <http://asean.org/asean-economic-community/>

Entre ellos destacan sobre todo cuatro si bien son el ASEAN regional Forum (ARF) y el ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM) los más claros exponentes de los mecanismos de seguridad dentro de ASEAN.

En primer lugar el ASEAN regional Forum (ARF)<sup>233</sup> establecido en 1994 y de carácter anual. El ARF se estableció como un foro de intercambio de opiniones, consulta sobre materia de seguridad, desarrollo de diplomacia preventiva con el objetivo de potenciar la confianza entre una parte importante de los países asiáticos. La puesta en marcha de la ARF puso de manifiesto el despertar en materia de seguridad de ASEAN como organización regional. En el sentido de que aceptando las dificultades para tomar decisiones en materia de seguridad para el conjunto de los países miembros de ASEAN, establecía una vía efectiva para mejorar el clima de seguridad a través del establecimiento de canales de consulta y sobre de comunicación de los propios actores implicados en la seguridad de la región, siendo la ARF el primer mecanismo que juntó en Asia a países tan lejanos y diversos como Estados Unidos, China o Rusia. Esa capacidad de integrar en un mismo foro a esta diversidad de actores ha sido el principal logro de la ARF.

Al mismo tiempo la puesta en marcha de ARF tenía como objetivo vincular a ASEAN con el resto de Asia Pacífico para por un lado mitigar la inestabilidad en una zona plagada de problemas y al mismo tiempo ir buscando el propio camino de ASEAN como entidad política y de seguridad en Asia Pacífico ante los tres gigantes regionales: China, India y Estados Unidos.

La ARF se ha consolidado como un importante foro de discusión y consulta dentro de Asia Pacífico y de hecho ARF ha sabido garantizar su continuidad gracias sobre todo a la temática actual y vital en la que se ha centrado. Como botón de muestra, en el último encuentro de ARF celebrado en julio de 2016 en Laos algunos de los temas tratados fueron la gestión de crisis humanitarias y naturales, la pesca ilegal, la seguridad marítima o el terrorismo. En este último encuentro asistieron países que no solo son los miembros de ASEAN sino también del resto de Asia como Australia, Bangladés, Canadá, China, Corea del norte, Corea del Sur, la propia UE, India, Japón, Pakistán, Rusia o Estados Unidos. Por lo tanto ARF se sitúa como un importante lugar de encuentro y discusión dentro de Asia.

El segundo gran foro de discusión, debate y consulta centrado en seguridad es el ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM)<sup>234</sup> establecido en el 2006 y que reúne anualmente a los ministros de defensa de los países ASEAN. Dentro del ámbito de la seguridad en ASEAN este es sin duda junto al ARF el foro de más alto nivel e importancia siendo su objetivo general principal el de fomentar la confianza entre las partes con el objetivo de mantener la paz y la estabilidad en la región. Sus logros dentro del Sureste Asiático han sido escasos si se tiene en cuenta que la región sigue afectada por importantes tensiones geopolíticas. Junto al ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM) se estableció en 2007 el ADMM-Plus<sup>235</sup> que buscaba los mismos objetivos que el ADMM pero extendido a 8 países del entorno

---

<sup>233</sup> ASEAN: "Overview" en: <http://asean.org/asean-political-security-community/asean-regional-forum-arf/overview/>

<sup>234</sup> ASEAN: "Overview" en: <http://asean.org/asean-political-security-community/asean-defence-ministers-meeting-admm/overview/>

<sup>235</sup> ASEAN: "About the ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM-Plus)" en: <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html>

ASEAN, esto es, Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Rusia y Estados Unidos. Es decir, que desde ASEAN se buscaba por un lado expandir su influencia y por otro lado acercar posiciones entre los países participantes siempre con el objetivo último de rebajar tensiones y evitar confrontaciones.

En tercer lugar, destaca el ASEAN ministerial meeting on transnational crime, AMMTC<sup>236</sup> establecido en 1997 y que se reúne cada dos años. Dentro de este foro el crimen transnacional es un concepto muy amplio que engloba desde el terrorismo, al tráfico de personas, armas y drogas, junto a ciber crimen, piratería, lavado de dinero, etc. El último encuentro se celebró en Kuala Lumpur en diciembre de 2015 y tuvo como objeto la radicalización y el extremismo violento. Una variable importante a destacar es que el AMMTC como el resto de mecanismos se ha expandido en una doble dirección mostrando los intereses de la propia organización. Por un lado se estableció el AMMTC+3<sup>237</sup> que engloba a los países ASEAN junto a China, Japón y la República de Corea dando el pistoletazo de salida para este encuentro en 2004 y el AMMTC+ China<sup>238</sup> que tuvo su primer encuentro en 2009 y que está más centrado en las nuevas amenazas a la seguridad y exclusivamente con China.

El cuarto mecanismo implementado en materia de seguridad y defensa por ASEAN es el ASEAN foreign ministers meeting AMM<sup>239</sup> establecido en 1967 y cuyos encuentros son anuales siendo este el más antiguo foros de discusión y consulta dentro de ASEAN. Ha sido la herramienta principal de consulta y dialogo hasta el establecimiento de ARF y ADDM. Al igual que el resto de mecanismos se ha expandiendo hacia el lejano Oriente. Así se estableció en el año 2000 el AMM+3 que engloba a los tres grandes de Asia Oriental, China, Japón y la República de Corea.

El ultimo instrumento ASEAN es el ASEAN Law Ministers Meeting (ALAWMM) foro que reúne a los ministros de interior y justicia de los países ASEAN y que se celebra cada tres años y que fue establecido en 1986. El último encuentro tuvo lugar en Bali<sup>240</sup> en 2015 donde algunos de los temas tratados fueron el tráfico de personas o la seguridad marítima.

Junto a ellos también hay que destacar otros dos foros de dialogo y encuentro vinculados al Sureste Asiático: el East Asia Summit y el IISS Shangri-La Dialogue.

---

<sup>236</sup> ASEAN: "Overview" en: <http://asean.org/asean-political-security-community/asean-ministerial-meeting-on-transnational-crime-ammtc/overview/>

<sup>237</sup> ASEAN: "Joint Communique of the First ASEAN Plus Three Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC+3) Bangkok, 10 January 2004" en: [http://asean.org/?static\\_post=joint-communique-of-the-first-asean-plus-three-ministerial-meeting-on-transnational-crime-ammtc3-bangkok-10-january-2004](http://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-first-asean-plus-three-ministerial-meeting-on-transnational-crime-ammtc3-bangkok-10-january-2004)

<sup>238</sup> ASEAN: "Joint Statement of the 1st ASEAN Plus People's Republic of China Ministerial Meeting on Transnational Crime (1st AMMTC+China) Siem Reap, Cambodia, 18 November 2009" en: [http://asean.org/?static\\_post=joint-statement-of-the-1st-asean-plus-people-s-republic-of-china-ministerial-meeting-on-transnational-crime-1st-ammtcchina-siem-reap-cambodia-18-november-2009](http://asean.org/?static_post=joint-statement-of-the-1st-asean-plus-people-s-republic-of-china-ministerial-meeting-on-transnational-crime-1st-ammtcchina-siem-reap-cambodia-18-november-2009)

<sup>239</sup> ASEAN: "Overview" en: <http://asean.org/asean-political-security-community/asean-foreign-ministers-meeting-amm/overview/>

<sup>240</sup> ASEAN: "Joint Communique of The Ninth ASEAN Law Ministers Meeting (ALAWMM)" en: <http://asean.org/joint-communique-of-the-ninth-asean-law-ministers-meeting-alawmm-22-october-2015-bali-indonesia/>

Respecto al primero, vio la luz en 2005, hay que destacar que de acuerdo a su propia declaración institucional es un foro de encuentro anual, de diálogo y de cooperación entre los 10 países miembros de ASEAN junto a Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, EE.UU y Rusia si bien ASEAN es su principal valedor y fuerza<sup>241</sup>. El East Asia Summit guarda mucha relación con buena parte de los mecanismos ASEAN de seguridad con la importante peculiaridad de que ha logrado unir en un mismo foro a los grandes actores de Asia Pacífico. Sus objetivos son generalistas<sup>242</sup>, centrándose en promover la estabilidad financiera, el desarrollo económico, mejorar la integración económica, junto a un mayor acercamiento entre los pueblos y culturas que lo componen. Como botón de muestra<sup>243</sup> de los temas concretos que se analizan, en la última reunión celebrada en Kuala Lumpur, el terrorismo, la seguridad y las disputas marítimas fueron algunos de los temas.

Respecto al IISS Shangri-La Dialogue que nació en 2002 este es quizás uno de los foros más interesantes por tres aspectos determinantes. En primer lugar por la naturaleza de la organización que lo organiza, el famoso think tank *International Institute of Strategic Studies*. Este hecho es importante porque se ha conseguido desvincular al IISS Shangri-La Dialogue de un carácter estatal o de institución regional liberándola del control y cortapisas que podrían aparecer. Es decir, desde la sociedad civil se ha establecido un muy importante foro de diálogo en el que entre otros participan representantes de Estados y también de la sociedad civil. En segundo lugar, porque no solo está centrado en los ministros de defensa de los países participantes sino que está abierto a periodistas, profesores, militares y diverso personal vinculado a la defensa y a la seguridad en Asia. Ello también es muy importante porque el IISS Shangri-La Dialogue<sup>244</sup> ha sabido entender que la seguridad y la defensa en Asia Pacífico van mucho más allá de los propios ministros de defensa y sus gabinetes y sobre todo más allá del propio Estado. En último lugar, la propia organización del evento donde más allá de los encuentros bilaterales y las sesiones plenarias destacan los encuentros a puerta cerrada con estricta confidencialidad de lo hablado garantizando un diálogo abierto y sincero entre los participantes mucho más fluido que reuniones de alto nivel grandilocuentes. Así el IISS Shangri-La Dialogue es un foro de seguridad que va a más tanto en número de participantes como y sobre todo en el interés de los mismos por el foro como pone de manifiesto el crecimiento exponencial<sup>245</sup> en el número de delegados y países que acuden al mismo. Así en el primero de ellos celebrado en 2002, 161 delegados de 22 países acudieron a la cita frente a los más de 600 de 35 países que se dieron cita en Singapur en el último encuentro con las tensiones en mar del Sur de China y la emergencia de China y su relación con EE.UU como telón de fondo temático.

---

<sup>241</sup> ASEAN: "Chairman's Statement of the First East Asia Summit Kuala Lumpur, 14 December 2005" en: [http://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-first-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005-2](http://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-first-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005-2)

<sup>242</sup> ASEAN: "Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit Kuala Lumpur, 14 December 2005" en: [http://asean.org/?static\\_post=kuala-lumpur-declaration-on-the-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005](http://asean.org/?static_post=kuala-lumpur-declaration-on-the-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005)

<sup>243</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT: "East Asia Summit (EAS)" EN: <http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/eas/pages/east-asia-summit-eas.aspx>

<sup>244</sup> IISS: "About the IISS Shangri-La Dialogue" en: <https://www.iiss.org/en/events/shangri-s-la-s-dialogue/about-shangri-la>

<sup>245</sup> SEOK, Lee "5 highlights of Shangri-La Dialogue 2016" en: <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/5-highlights-of-shangri-la-dialogue-2016>

Tomando en consideración los instrumentos mostrados emergen una serie de variables definitorias sobre el presente y futuro de ASEAN en el ámbito de la seguridad y la defensa. En primer lugar, ASEAN es una organización regional con un importante componente de seguridad pero no es el principal ya que es la economía expresada en el desarrollo económico y en el incremento de los niveles de vida la región la piedra angular sobre la que seguirá la organización. Buena prueba de ello son los pasos dados por ASEAN desde su creación hasta en 1967 hasta la actualidad simbolizados en la creación de la ASEAN economic community. Este aspecto está vinculado a dos variables determinantes en el Sureste Asiático. En primer lugar, la ausencia de grandes conflictos en la región en las últimas décadas ha producido que los asuntos de seguridad no ocupen un primer plano y que una vez alcanzada una importante estabilidad política y en el ámbito de la seguridad sea la economía el área a agilizar. La otra variable es que los Estados del Sureste Asiático siguen siendo hoy muy celosos de sus asuntos de seguridad y el principio de no interferencia en asuntos domésticos se sigue aplicando a rajatabla<sup>246</sup>. Por ello la variable seguridad todavía tiene un largo recorrido dentro de ASEAN por imponerse.

En segundo lugar, ha habido una importante transformación de los mecanismos de ASEAN que se pueden concretar en dos vectores. Por un lado un crecimiento importante en el número de mecanismos pasando del AMM estableció en 1967 para fomentar la cooperación mediante los ministros de asuntos exteriores al año 2006 que sea crea el ADDM que situó a los ministros de defensa en primer plano. Este hecho es sintomático, pero si bien ARF se estableció en 1994 y supuso un impulso importante a los temas de seguridad y defensa, dicha impulso no se finalizó hasta unos pocos años atrás. Este aumento de mecanismos se ha visto acompañado de un aumento importante de los temas a tratar y entre ellos destacan claramente las nuevas y más complejas amenazas a la seguridad personificadas en los grandes puntos críticos seleccionados por ADDM+<sup>247</sup> es decir, seguridad marítima, terrorismo, asistencia humanitaria, gestión de desastres y operaciones de mantenimiento de la paz.

Este hecho es importante, porque las nuevas amenazas a la seguridad han aparecido en todo su esplendor en el Sureste Asiático y su fin pasa por la cooperación internacional. Es por ello, que las nuevas amenazas a la seguridad jugarán un papel determinante dentro de la arquitectura de seguridad en el Sureste Asiático. Este doble aumento, hay que enmarcarlo en la emergencia con fuerza de instituciones multilaterales tras la guerra fría en contraposición al bilateralismo anterior centrado en Estados Unidos y sus socios en la zona<sup>248</sup>. Este aspecto es clave, porque ASEAN fue pionera en poner en marcha instituciones multilaterales que luego se verían replicadas en otros acuerdos e instituciones entre diversos países una vez comenzado el nuevo milenio. Los acuerdos de seguridad de Japón, Australia y Corea del Sur son un buen ejemplo de ello.

En tercer lugar, si bien ha habido un importante aumento de los mecanismos, estos siguen siendo básicamente de intercambio de opiniones, cooperación, dialogo,

---

<sup>246</sup> GOH, Gillian: "The 'ASEAN Way' Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management" en: <https://web.stanford.edu/group/sjeaa/journal3/geasia1.pdf>

<sup>247</sup> ASEAN: "About the ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM-Plus)" en: <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus/2013-01-22-10-59-35.html>

<sup>248</sup> DELAGE, Fernando: "Arquitectura de seguridad" Documento de trabajo IEEE pendiente de publicar.



fomento de la confianza y diplomacia preventiva. Todos ellos importantes sin duda pero todavía con un largo recorrido por implementar medidas de mayor interacción en materia de seguridad y defensa dentro de ASEAN como organización.

Junto a este crecimiento de mecanismos y temas, también se ha dado una expansión al exterior importante. Por un lado y sobre todo hacia las tres economías claves del Lejano Oriente, China, Japón y Corea del sur, países con los que todo el Sureste Asiático en general tiene importantes vínculos de todo tipo. No solo económicos o políticos sino también religiosos, culturales, etc. La segunda área de expansión ha sido hacia el resto de Asia como países como Australia, India y Estados Unidos jugando un papel importante.

Por último, de los mecanismo mostrados y de su evolución subyacen dos ideas que laten cada vez con más fuerza en Asia Pacífico y que se concretan en primer lugar en hacer de ASEAN un punto de encuentro. Y sobre todo, los cada vez más claros deseos de ASEAN de encontrar su propio camino dentro de un Asia Pacífico cambiante en el que se vislumbran dos gigantes China y Estados Unidos y un tercero India que dependiendo de su estabilidad política y su desarrollo económico podrá alzarse como el tercer líder asiático en discordia. Este tema es clave y así por un lado ASEAN busca defender sus propios intereses dentro de Asia Pacífico y al mismo tiempo articular una política independiente de los grandes líderes asiáticos presentes y futuros siempre buscando la no confrontación entre ASEAN y dichos líderes. Asimismo el devenir y los intereses de Indonesia, cuarto gigante agazapado, tendrá una importante influencia en el futuro rol de ASEAN.

Al mismo tiempo dentro de ASEAN se está dando una importante batalla entre China y Estados Unidos por la hegemonía dentro del Sureste Asiático como pone de manifiesto el acuerdo de cooperación entre Estados Unidos y ASEAN firmado en 2009 y el apoyo decidido de Estados Unidos a los diversos mecanismo implementados desde ASEAN. De hecho, si bien la realidad es muy cambiante y dinámica se observan claramente tres grupos de países. En primer lugar aquellos que bien han enfriado sus relaciones con Estados Unidos o bien históricamente han mantenido importantes lazos con China y se muestran más cercanos a China como son los casos de Myanmar<sup>249</sup>, Tailandia, Laos o Camboya. Un segundo grupo de países más cercano a Estados Unidos con los que se han reforzado los acuerdos y la cooperación en materia de seguridad. Donde destacan Singapur simbolizado con el uso norteamericano de la base naval de Changi<sup>250</sup>, Filipinas y Vietnam, último país que se ha subido al carro de las buenas relaciones con Estados Unidos y que ha visto levantado la prohibición de la venta de armas por parte de Estados Unidos<sup>251</sup>. Y por último Indonesia que como líder regional<sup>252</sup>, está jugando a lo que siempre ha hecho que es remar entre gigantes, es decir, articular su propia política en materia de seguridad y defensa frente a Estados Unidos y China siempre buscando la no confrontación con ellos ni entre ellos. De hecho las propuestas de soluciones a las tensiones en el mar del Sur de China por parte de Indonesia son conciliadoras y

---

<sup>249</sup> REUTERS: "China eyes closer military ties with Myanmar" en: <http://www.reuters.com/article/us-china-myanmar-idUSKCN11G02Q>

<sup>250</sup> CNA: "US Navy's 'Great Green Fleet' docks in Singapore" en: <http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/us-navy-s-great-green/2712978.html>

<sup>251</sup> NAKAMURA, David: "In historic move, U.S. lifts embargo on arms sales to Vietnam" en: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/05/23/in-historic-move-u-s-lifts-arms-sales-embargo-to-vietnam/>

<sup>252</sup> KOMPAS: "Berdiri sama tinggi, duduk sama rendah" en Diario KOMPAS p 3, 4-09-2014

abiertas a la negociación bastante alejadas del tono más duro y directo expresado por Vietnam y Filipinas a pesar de que entre ambos países se han producido importantes encontronazos por el hundimiento de pesqueros chinos por Indonesia tras pescar ilegalmente cerca de las Islas Natunas<sup>253</sup>, bajo control indonesio pero reclamadas por China. Es por ello que el conflicto de mar del Sur de China es tan importante porque se está convirtiendo en un importante punto de fricción entre por un lado China y algunos países del Sureste Asiático, es decir, Vietnam y Filipinas, y en consecuencia entre China y Estados Unidos. Ambos países están cada vez más implicados en las tensiones del mar del Sur de China por lo que un riesgo de colisión existe. De hecho, se podría argumentar que China está poniendo a prueba a Estados Unidos con su creciente asertividad y acciones en el mar del Sur de China. El fallo contra los intereses de China por parte del Tribunal Permanente de Arbitraje<sup>254</sup> en el conflicto del mar del Sur de China tendrá importantes consecuencias a largo plazo. Así las conversaciones entre ASEAN y China durante más de diez años por establecer un Código de Conducta en el mar del sur de China han resultado infructuosas básicamente porque China busca acuerdos bilaterales y porque no ha habido dentro de ASEAN el consenso necesario para canalizar las tensiones con China respecto a este tema. Buena prueba de las divisiones que provoca las tensiones en el mar del Sur de China es que por dos veces los ministros de exteriores ASEAN tras las cumbres anuales han sido incapaces de ofrecer una declaración común debido a la disensión sobre dicho conflicto<sup>255</sup>, siendo Camboya uno de los principales artífices de esta falta de acuerdo<sup>256</sup>, país al que muchos ven como un caballo de Troya chino dentro de ASEAN. China desea una ASEAN dividida y por ello durante años ha mantenido una política de fomentar ayuda al desarrollo, créditos de todo tipo y apoyo diplomático a sus aliados más fieles, Camboya y Laos.

### 4.3. Acuerdos bilaterales

#### 4.3.1. Las relaciones de EE.UU con Japón, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas y Tailandia.

La Segunda Guerra Mundial y los acontecimientos bélicos y políticos que ocurrieron con posterioridad determinaron la presencia de Estados Unidos en Asia Pacífico y marcó los principales aliados en la zona con el objetivo entonces de crear una nueva arquitectura internacional que perseguía contener a la Unión Soviética, detener la expansión del comunismo y proteger a sus aliados en la zona y a cambio garantizar su presencia central en la región y obtener importante apoyo político por parte de ellos.

---

<sup>253</sup> THE STRAIT TIMES: "Indonesia to defend 'every inch' of territory, 'actively involved' in resolving South China Sea disputes: Jokowi" en: <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-actively-involved-in-resolving-south-china-sea-disputes-says-president-joko>

<sup>254</sup> THE JAKARTA GLOBE: "Court Ruling on S. China Sea Should Firm Indonesia's Resolve: Lawmaker" en: <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/court-ruling-on-s-china-sea-should-firm-indonesias-resolve-lawmaker/>

<sup>255</sup> THE INDIAN EXPRESS: "No ASEAN consensus on South China Sea row for now" EN: <http://indianexpress.com/article/world/world-news/no-asean-consensus-on-south-china-sea-row-for-now-2933007/>

<sup>256</sup> BALIGA, Ananth y SOKHENG, Vong: "Cambodia again blocks ASEAN statement on South China Sea" en: <http://www.phnompenhpost.com/national/cambodia-again-blocks-asean-statement-south-china-sea>



En la actualidad, existen cinco países con los que Estados Unidos mantiene importantes acuerdos bilaterales en materia de seguridad y defensa que responden a las preocupaciones básicas de EE.UU. en la zona: Corea del Norte y su proliferación en diversos ámbitos, la emergencia China y su repercusión en Taiwán, Japón y la tensión en el Mar del Sur de China y la libre navegación. Estos países son: Japón, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia y Filipinas. Estas alianzas fueron establecidas tras la Segunda Guerra Mundial y por tanto en un escenario radicalmente diferente al actual. Por ejemplo, en el ámbito económico, todos ellos tienen importantes relaciones comerciales con China circunstancia que no existía en los 50 y que indudablemente es un vector clave para analizar el presente y el futuro de las alianzas que, a pesar del paso del tiempo, son todas robustas a excepción del caso de Tailandia. Pese a estos cambios, estas alianzas son claves para EE.UU. ya que son punta de lanza en Asia, son la base de su disuasión extendida y contribuyen sobremanera a por un lado predecir movimientos de las partes firmantes y son elementos cruciales de la seguridad colectiva en la zona<sup>257</sup>.

Respecto a Japón, los lazos militares entre ambos países tienen su origen en la victoria americana contra el imperio japonés en 1945 tras el doble lanzamiento de dos bombas nucleares contra las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. La derrota y posterior ocupación americana de Japón de 1945 a 1952 puso las bases para un nuevo Japón, democrático e insertado en la comunidad internacional, y sobre todo situó a Japón como el principal socio americano en la zona. El acuerdo de defensa entre Estados Unidos y Japón, firmado en 1951 y renovado en 1960 es al día de hoy la alianza militar entre dos países más estable, sólida y fructífera en la historia moderna<sup>258</sup>. En base a dicho acuerdo, Estados Unidos y Japón tienen la obligación de ayudarse militarmente en caso de ataque.

Por dicho acuerdo y para facilitar la defensa de Japón, Estados Unidos tiene en la actualidad desplegada alrededor de 55.000 personas de personal militar a lo largo de todo el archipiélago japonés y especialmente en el archipiélago de Okinawa con 15.000 soldados. De acuerdo a su Artículo 5, Estados Unidos tiene la obligación de defender Japón en caso de ataque externo; según el Artículo 6, Japón debe facilitarla con la cesión de terrenos y el acceso a las instalaciones americanas para sustentar esa defensa americana vital para Japón pero también para otros socios estructurales de Estados Unidos en la zona como Taiwán o Corea del Sur. Por ello, la presencia americana en Okinawa<sup>259</sup>, y también en el resto de enclaves asiáticos como Guam o Corea del Sur, es esencial para los objetivos americanos de paz y seguridad en Asia Pacífico y para apoyar la disuasión extendida que históricamente ha proporcionado EEUU a sus aliados en la zona enfocada principalmente en dos actores. Corea del Norte y su proliferación en todos los sentidos y el ascenso de China personificado en el ámbito militar, en una mayor presencia marítima en sus aguas adyacentes. .

La presencia americana en Japón tiene tres objetivos primordiales. En primer lugar proyectar poder en el Lejano Oriente, principalmente frente a la República Popular de China y Corea del Norte. Aspecto de una importancia notable en un momento de

---

<sup>257</sup> Entrevista a Guillem Colom Piella

<sup>258</sup> MOFA: "Japan-U.S. Security Treaty" en: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>

<sup>259</sup> GIL, Javier: "La geopolítica de las bases militares" en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2016/DIEEEINV06-2016\\_Geopolitica\\_BasesMilitaresxIIX\\_JavierGilPerez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV06-2016_Geopolitica_BasesMilitaresxIIX_JavierGilPerez.pdf)

deterioro de las relaciones de ambos países con Japón, sobre todo China, que continuamente recuerda las brutalidades del ejército imperial japonés en China y es respondido por Japón con la falta de democracia en el país y su escaso respeto a los derechos humanos. En segundo lugar, mostrar un compromiso claro e inequívoco con sus principales aliados en la zona. En último lugar, controlar las importantes rutas comerciales marítimas que se encuentran en el flanco sur del país y que transitan por ella archipiélago de Okinawa. Por el lado japonés, la presencia americana en el país es el principal garante de su seguridad tras el fin de la segunda guerra mundial. A pesar de que existen recelos a la presencia americana en el país, principalmente en Okinawa, no existen dudas sobre la continuidad de la alianza. De hecho, el compromiso entre ambos países se ha incrementado notablemente debido a la firma en junio de 2016 del Reciprocal Defense Procurement (RDP)<sup>260</sup> que potenciará el intercambio de armamento entre ambos países y que sobre todo profundizará los lazos en materia de intercambios de defensa entre ambos aliados, convirtiéndose Japón en el segundo país asiático en firmar dicho acuerdo tras Australia.

Analizando el pasado y el presente de la alianza, la principal variable que emerge es que ha habido una intensificación en la misma personificada con la firma del RDP y con el deseo de ambos países de seguir siendo socios sólidos ante el ascenso de China y la reformulación de Asia en su conjunto y los pasos que puedan darse centro de Corea del Norte. En segundo lugar, esta intensificación en la alianza se ha mostrado en la mayor cooperación en sectores como el de defensa de misiles balísticos, ciberseguridad, etc o en la última gran compra de material de defensa por parte de Japón a Estados Unidos que es el principal abastecedor de material de defensa del país como pone de manifiesto que en el año 2015 Japón fue el mayor importador de material de defensa del mundo siendo el principal suministrador de armamento los Estados Unidos. Algunas de las últimas adquisiciones japonesas fueron un destructor de clase AEGIS, 6 F-35, 17 Helicópteros SH-60. Por último, debido a la última revisión US-Japan Defence Cooperation Guidelines<sup>261</sup> se ha mejorado entre otros la interoperabilidad de las fuerzas armadas de ambos países.

No se deben obviar algunos riesgos para la alianza que se concretan en domésticos e internacionales. Respecto a los domésticos, en cada país existe una importante crítica a alianza. En el caso de Estados Unidos está personificada en Donald Trump y su ira mostrada hacia la alianza a la que critica por ser injusta para los intereses americanos por su elevado coste y porque dicha alianza no obliga a Japón a defender territorio americano. Una victoria de Trump<sup>262</sup> pondría en riesgo la continuidad de dicha alianza, al menos, en los términos actuales. Por el lado japonés, existe una importante demanda por parte de la sociedad japonesa y sobre todo de Okinawa de reducir la presencia americana en Okinawa y recolocar la base aérea de Futenma. Aspecto que sigue sin acordarse y que levanta muchas ampollas en el país asiático. Junto a ello, la constitución japonesa que prohíbe la guerra como elemento de la política exterior japonesa y prohíbe el desarrollo de fuerzas

---

<sup>261</sup> GARAMONE, Jim: "U.S., Japanese Officials Announce New Defense Guidelines" en: <http://www.defense.gov/News/Article/Article/604526/us-japanese-officials-announce-new-defense-guidelines>

<sup>262</sup> JAPAN TIMES: "Japan-U.S. security alliance not fair, Donald Trump says" en: <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/08/27/national/politics-diplomacy/japan-u-s-security-alliance-not-fair-donald-trump-says/#.V-J5OPmLSUK>

armadas con capacidades ofensivas limitan una mayor cooperación japonesa con Estados Unidos, hecho que produce que la alianza siga siendo profundamente asimétrica. Por último y a nivel internacional, las inestables relaciones entre Corea del Sur y Japón<sup>263</sup> debido al legado de la guerra provoca fricciones y cierto desasosiego en Estados Unidos.

Pero todo ello, no debe ensombrecer una alianza sólida y con un futuro estable y más intenso si logra superar las adversidades mostradas.

Respecto a Corea del sur, Estados Unidos jugó un papel determinante en la supervivencia del país en la guerra de Corea entre 1950-1953. Tras el fin del imperio japonés, la península coreana fue dividida en dos partes a través del paralelo 38 y ocupada en el Norte por la Unión Soviética y el Sur por Estados Unidos. Los intentos de reunificación fueron infructuosos y el 15 de junio de 1950 tropas norcoreanas invadieron el sur con el propósito de unificar por la vía militar la península coreana bajo una entidad política única de corte comunista. Es ahí cuando Estados Unidos entró en escena en la actual Corea de Sur hasta el día de hoy. Estados Unidos intervino en la guerra de Corea bajo el auspicio de Naciones Unidas en la defensa de Corea del Sur. Esta guerra, olvidada e infravalorada, donde perecieron entre otros 36.000 soldados norteamericanos, permitió que finalmente el Norte comunista no se haría con el control del sur. Con la finalización de la guerra y la firma del armisticio, ambos países firmaron el acuerdo de defensa mutua que exige ayuda en caso de ataque sobre una de las partes.

Desde entonces hasta el día de hoy, el apoyo americano a Corea del Sur se ha materializado con una importante presencia militar en la zona y esto es clave. Alrededor de 25.000 soldados americanos se encuentran en el país con el objetivo primordial de defender Corea del Sur de cualquier ataque externo, si bien, esta presencia americana está directamente dirigida al vecino del norte. Junta a esta presencia americana, quizás el dato clave que explica la naturaleza de esta alianza militar es el control de las fuerzas militares surcoreana en tiempo de guerra<sup>264</sup>. Desde 1994, Corea de Sur dirige sus fuerzas armadas en tiempo de paz pero este control estaría bajo control americano en tiempo de guerra. De este hecho emergen dos vectores claves. En primer lugar, es una alianza militar asimétrica, en la que Corea del Sur a pesar de su fortaleza económica pierde su soberanía militar en caso de conflicto armado. En segundo lugar, los continuos retrasos en la transferencia, ya van dos, muestran la dependencia de Corea del Sur hacia Estados Unidos y muy posiblemente una falta de confianza en sus propias capacidades.

La solidez de esta alianza militar ha dado paso a una profundización entre los dos países en una triple vía<sup>265</sup>: por un lado mayores relaciones comerciales y de inversión mutuas personificadas en la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ambos en 2012. En segundo, lugar mayores intercambios en campos tan vitales en la actualidad como el I+D, educación y cultura y por último, Corea del Sur debido a

---

<sup>263</sup> SCHOFF, James I, DUYEON, Kim: "Getting Japan-South Korea Relations Back on Track" <http://carnegieendowment.org/2015/11/09/getting-japan-south-korea-relations-back-on-track-pub-61918>

<sup>264</sup> KELLY, Robert E: "Robert E Kelly Why US control of the South Korean military is here to stay" <http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/11/26/Why-US-control-of-the-South-Korean-military-is-here-to-stay.aspx>

<sup>265</sup> DEPARTMENT OF STATE: "U.S. Relations With South Korea" en: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2800.htm>

su crecimiento económico sostenido en el tiempo y solidez democrática se ha convertido en un aliado estratégico de los intereses americanos en Asia-Pacífico y también a nivel global en temas tan relevantes como la seguridad nuclear, estabilidad económica mundial, ciber-seguridad, terrorismo internacional etc.

Por último y como símbolo de la profundización y la vitalidad de la alianza de defensa entre los países destaca la implantación en Corea del Sur del sistema de defensa Antimisiles Thaad, Terminal High Altitude Area Defense<sup>266</sup>, ya situada por ejemplo en Guam, considerada la más precisa herramienta para neutralizar misiles de corto y medio alcance, en este caso, provenientes de Corea del Norte, que es sin duda la principal amenaza a la seguridad de Corea del Sur simbolizado en el desarrollo de armas nucleares y de su programa de misiles balísticos.

La implantación del THAAD tiene una triple lectura. En primer lugar, muestra el compromiso claro e inequívoco de Estados Unidos con uno de sus principales aliados en Asia Pacífico. En segundo lugar, si bien el THAAD está dirigido a Corea del Norte, huelga decir que es una demostración de poder hacia China. Por último, la aceptación por parte de Corea del Sur de la implantación del THAAD en Corea del Sur, implica una mayor cooperación en materia de defensa entre ambos países.

Respecto a la República de China, actual Taiwán, el fin de la segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría situó a Taiwán en la primera línea política. El triunfo de Mao en la guerra civil china provocó el éxodo de miles de chinos. Miles de ellos acudieron a Formosa, actual Taiwán, y otros al Sureste Asiático y a países lejanos como Estados Unidos. El desarrollo de Taiwán está directamente ligado a la ayuda económica, política y militar dada por Estados Unidos desde el fin de la guerra civil China y el establecimiento de Taiwán. Si bien en 1979, Estados Unidos reconoció a la República Popular China como el representante oficial de China y dentro de ello a Taiwán como parte de China, lo cierto es que a través de la estratégica ley de 1979 Taiwan Relations Act por la que se estableció una alianza de seguridad informal entre ambos, que vino a complementar el acuerdo de mutua seguridad firmado por ambos en 1954. Así Estados Unidos ha sido el principal garante de la seguridad taiwanesa como se muestra en la sección 2 de dicha ley "to provide Taiwan with arms of a defensive character; and to maintain the capacity of the United States to resist any resort to force or other forms of coercion that would jeopardize the security, or the social or economic system, of the people on Taiwan"<sup>267</sup>.

Desde 1979 hasta la actualidad la cooperación en materia de defensa por parte de Estados Unidos se ha mantenido intacta como muestra la última gran venta de material militar defensivo vendido a Taiwán en diciembre de 2015 por valor de 1.83 billones de dólares a pesar de las críticas de la república popular. Pero emergen una serie de variables claves. En primer lugar, esta alianza informal es extremadamente asimétrica, situando a Taiwán como el elemento a proteger y no viceversa. En segundo lugar, el carácter informal de la alianza no garantiza el apoyo militar americano a Taiwán en caso de conflicto armado provocado por alguna de las dos chinas. Este aspecto es clave, porque la posición de la República Popular de 1979 y

---

<sup>266</sup> MACIAS, Amanda: "North Korea will now have America's most advanced missile system in its backyard" en: <http://www.businessinsider.com/thaad-missile-defense-south-korea-north-2016>

<sup>267</sup> AMERICAN INSTITUTE IN TAIWAN: "Taiwan relations act" en: <https://www.ait.org.tw/en/taiwan-relations-act.html>

la actual poco o nada tienen que ver. En 1979 la República Popular era un país pobre, un débil poder regional, no insertado en la realidad internacional y con unas muy limitadas capacidades militares. En la actualidad, La República Popular es la segunda economía del mundo, insertada totalmente en las grandes organizaciones internacionales, un claro poder regional en vías de superpotencia y con amplias capacidades militares. Por ello la pregunta que emerge es si el compromiso americano con Taiwán es tan sólido como en 1979. Además a ello hay que sumarle el desarrollo de medidas A2/AD por parte china con el objetivo de disuadir la intervención americana en la zona.

Por el lado filipino, Estados Unidos siempre ha tenido un trato especial con este país clave en el Sureste Asiático. Las Islas Filipinas, fueron parte del imperio español por más de tres siglos hasta su pérdida en 1898. Desde dicho año hasta 1942, las Filipinas fueron una colonia americana, año en que Japón arrebató el control de la isla. Fue ya en 1945 cuando Japón tras perder en la Segunda Guerra Mundial abandonó Filipinas que este país fue independiente. En 1946, Estados Unidos reconoció a Filipinas como país independiente y años después en 1951 se firmó el acuerdo de seguridad entre ambos países plasmado en 1951 U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty donde en su artículo 4 se recoge que en caso de ataque sobre una de las partes en el Pacífico ambas actuarán en coordinación para contener la amenaza. Similar al ANZUS, el acuerdo de defensa mutua entre ambos países ha permanecido dormido hasta fechas recientes con la tensión en el mar del Sur de China, donde Filipinas y China mantienen posiciones antagónicas.

En el año 2014 ambos países firmaron el Defense Cooperation Agreement (EDCA) que ha articulado las relaciones en materia de defensa entre ambos países y que va a permitir la presencia de marines americanos en cinco bases<sup>268</sup> del país situados en el norte, sur, centro y la parte más occidental de Filipinas cercana a Malasia.

El futuro de dicha alianza es muy positivo debido a que ambas administraciones han mostrado su deseo de profundizar en las relaciones como muestra el nuevo líder de Filipinas Duterte de querer mejorar y profundizar dichas relaciones en materia de seguridad. Junto a ello, Estados Unidos ha apoyado la lucha contra el terrorismo yihadista en el sur del país y ha apoyado económicamente el desarrollo militar del país. Si bien, hay que destacar como sombras a dicha cooperación los posibles roces que se pueden dar entre ambas administraciones por los exabruptos y por la nueva política doméstica contra las drogas implementada por el presidente filipino, Duterte. Ampliamente criticadas por Washington que han recibido una dura respuesta por parte del líder filipino, al calificar de *hijo de puta* al presidente Obama<sup>269</sup>, insultó que ha provocado la cancelación de un importante encuentro bilateral entre ambos. No se debe infravalorar estas tensiones, ya que el enfriamiento en las relaciones entre Estados Unidos y Tailandia comenzó por las críticas americanas al golpe militar en el país. Y ello ha provocado que Tailandia girase hacia China. Si bien en el caso filipino, existen importantes vínculos con Estados Unidos y al mismo tiempo fuertes tensiones con China. Variables que sostiene esta colaboración en materia de defensa entre Estados Unidos y Filipinas.

---

<sup>268</sup> KATIGBAK, Jose: "US, Philippines agree on 5 base locations under EDCA" en: <http://www.philstar.com/headlines/2016/03/20/1564662/us-philippines-agree-5-base-locations-under-edca>

<sup>269</sup> PRIETO, Mónica: "Tensión en la cumbre de la Asean" en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/09/07/57ce8bade2704e46078b456d.html>

Al igual que en el resto de acuerdos bilaterales ha habido una profundización en la cooperación, simbolizado en este caso concreto en dos áreas: en primera la presencia de marines americanos en las filipinas y en segundo lugar por la cooperación mayor en el sector marítimo y de vigilancia marítima.

Por último Tailandia, ocupa un lugar especial en las alianzas de seguridad de Estados Unidos en Asia. Estados Unidos y Tailandia son firmantes del Pacto de Manila de 1954 que dio creación a la difunta SEATO. A pesar de que SEATO no esté el pacto entre Tailandia y Estados Unidos sigue vigente. De los cinco acuerdos de seguridad bilaterales, el que se centra en Tailandia es el único que ha sufrido un severo retroceso debido a dos hechos. Por un lado, la tensión e inestabilidad política vivida en Tailandia desde el primer golpe de estado del ejército en el 2005 y sobre todo tras el segundo de 2014 hasta el día de hoy. Desde entonces, las relaciones entre ambos países se han deteriorado a pesar de que los ejercicios Cobra siguen realizándose. Si bien este distanciamiento ha tenido una repercusión clara en las relaciones en el ámbito de seguridad de ambos países como pone de manifiesto el bajo perfil de las maniobras conjuntas Cobrea Gold del año 2016<sup>270</sup> que contaron con 3.600 efectivos frente a los 9.500 del año 2013. Las críticas norteamericanas<sup>271</sup> a la falta de democracia en Tailandia son constantes y ello ha producido una agria recepción en la junta militar tailandesa. La segunda razón que explica este alejamiento entre Estados Unidos y Tailandia es el mayor acercamiento tailandés a China simbolizado entre otros en la compra de material bélico a China y sobre todo en el deseo de Tailandia de permanecer en una posición más equidistante entre China y Estados Unidos que en el pasado. Además las críticas por parte de Estados Unidos han servido a China para acercarse más a Tailandia y así romper el monopolio al apoyo americano que reinaba en Tailandia. Para Tailandia, el ascenso de China es natural y el no tener conflictos abiertos con China ha facilitado esta visión. Si a ello le sumamos que China es el mayor socio comercial de Tailandia, junto con la posición crítica de Estados Unidos de la Junta Militar en Tailandia, y que ambos son gobiernos autoritarios el giro estratégico de Tailandia es comprensible. Junto a ello, para Estados Unidos, Tailandia ya no es un aliado tan clave como lo fue en el pasado durante la larga época que se inició tras el fin de la segunda guerra mundial hasta el fin de la guerra de Vietnam a finales de los 70.

En resumen, con la excepción de la alianza de seguridad con Tailandia, todas ellas han visto una mayor intensificación y profundización tanto en temas como en coordinación y cooperación y al mismo tiempo se observa mayores niveles de cooperación entre los diferentes socios americanos en la zona de una manera bilateral como pone de manifiesto la Australia-Japan Strategic partnership o entre Japón y Filipinas simbolizada en la cooperación en materia de vigilancia marítima donde Filipinas recibió en agosto de 2016 el primer buque producido en Japón dentro de un paquete de cooperación entre los dos países al que seguirán otros 9 y es que Filipinas presenta una de las marinas civiles y militares más débiles de toda la región. Esta intensificación de las relaciones entre los socios americanos en la

---

<sup>270</sup> LAGRONE, Sam: "Cobra Gold 2016 Starts With Lower U.S. Troop Totals, Emphasis on Non-Combat Missions" en: <https://news.usni.org/2016/02/08/cobra-gold-2016-starts-with-lower-u-s-troop-totals-emphasis-on-non-combat-missions>

<sup>271</sup> HOOKWAY, James y CHAICHALEARMONGKOL, NOPPARAT: "Thailand's Army Bristles at U.S. Criticism of Coup" en: <http://www.wsj.com/articles/thai-authorities-detain-social-media-activist-1402030788>



zona también se ha dado a nivel multilateral donde destacan por ejemplo los casos de Japón, Australia e India o la cooperación entre Estados Unidos, Japón, Corea del Sur o el Estados Unidos, India, Japón y Estados Japón, Australia. Dicha cooperación multilateral con presencia americana o no tiene como objeto China. Así Estados Unidos quiere mantener y potenciar sus alianzas para así seguir manteniendo su disuasión extendida y garantizar su capacidad de acción en la zona. Es decir, que junto al paraguas de Estados Unidos, los socios de Estados Unidos están buscando nuevos mecanismos y fórmulas que complementen a Estados Unidos. Aspecto que sin duda se seguirá intensificándose en los próximos años.

#### 4.3.2. ANZUS

En Oceanía la principal alianza de seguridad es el ANZUS, alianza de seguridad establecida en septiembre de 1951 en San Francisco por Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda y que permite a Estados Unidos tener una fuerte presencia e influencia en la zona más tranquila de todo Asia Pacífico y en consecuencia gozar de condiciones favorables para el despliegue de tropas, material aéreo, realización de maniobras, etc. Los orígenes de esta alianza están directamente ligados a los avatares de la Segunda Guerra Mundial en el Pacífico<sup>272</sup> que vieron por un lado el auge y caída del imperio japonés y por otro la emergencia de Estados Unidos como potencia en Asia Pacífico en detrimento del Reino Unido. La búsqueda de una garantía de seguridad por parte australiana y de Nueva Zelanda tienen su origen en la pérdida de confianza en el Reino Unido como potencia en materia de defensa vinculada a su derrota a manos del imperio japonés en Singapur<sup>273</sup> y el resto del Sureste Asiático y en segundo lugar a la focalización de sus intereses en Europa y Oriente Medio y a su lejanía geográfica.

Ello provocó que ambos países buscaran en Estados Unidos la garantía a su supervivencia en materia de defensa y al mismo tiempo integrarse en el sistema internacional de seguridad. Dos eran los temores. Por un lado la reemergencia de Japón, país que tanto hizo sufrir a Australia particularmente en la ciudad nortea de Darwin<sup>274</sup> y por otro lado con el desarrollo del comunismo en Asia, personificado en la victoria de Mao en 1949 y la guerra de Corea de 1950. Así en 1951 se firmó el Tratado de Seguridad entre Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda con el objetivo de proteger y garantizar la seguridad en Asia Pacífico dejando a la antigua potencia colonial fuera del pacto por esa pérdida de confianza citada y por el miedo a verse involucrado en sus problemas coloniales en los que se encontraba y que podrían vincularlos bajo una alianza de seguridad. En la actualidad, junto a la propia seguridad física del país el ANZUS es una garantía de protección de sus líneas marítimas.

Si bien el tratado se firmó en 1951, no se invocó por primera vez hasta 2001, días después del ataque sobre Estados Unidos por Al Qaeda. En aquella ocasión el que fuera primer ministro de Australia, John Howard, argumentó que el ataque sobre Estados Unidos constituyó un ataque sobre uno de los tres miembros del ANZUS y de acuerdo a ello "is that we will consult the Americans regarding responses which

---

<sup>272</sup> DEPARTMENT OF STATE: "The Australia, New Zealand and United States Security Treaty (ANZUS Treaty), 1951" en: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/anzus>

<sup>273</sup> AUSTRALIA'S WAR 1939-45: "Fall of Singapore" en: <http://www.war2australia.gov.au/japadvance/singapore.html>

<sup>274</sup> AUSTRALIA'S WAR 1939-45: "Australia Under Attack 1940-1945" en: <http://www.war2australia.gov.au/underattack/>

might be deemed appropriate to what does amount to an attack upon the metropolitan territory of the United States in accordance with the provisions of the ANZUS treaty".<sup>275</sup> Dicha invocación fue extremadamente bien recibida por Estados Unidos por mostrar su apoyo en un momento tan delicado para el país.

Desde 1951 hasta el presente se han producido una serie de hechos significativos que han marcado el devenir del Tratado y muestran los vectores estratégicos que determinarán el futuro del mismo.

En primer lugar, en 1984 Nueva Zelanda se declaró como país libre de armas nucleares, anunció que provocó que los submarinos americanos propulsados por energía atómica y con armas atómicas no pudieran acceder a sus puertos. Dos años más tarde, en 1986, Estados Unidos concluyó sus obligaciones de defensa con Nueva Zelanda en respuesta a su política no nuclear. Por lo tanto, el ANZUS es en la actualidad un tratado de seguridad bilateral con dos direcciones separadas. Por un lado y el más importante Australia/Estados Unidos y en segundo lugar Australia/Nueva Zelanda. Si bien tanto desde Estados Unidos como desde Nueva Zelanda en los últimos años<sup>276</sup> se están dando pasos en normalizar de nuevo la relación en materia de seguridad y defensa.

En segundo lugar, el contenido del Tratado no obliga legalmente a las partes en caso de ataque contra una de sus partes a prestar ayuda militar, únicamente a consultar y actuar para contrarrestar la amenaza. Este aspecto es clave porque existen tres variables que emergen de ello. La primera de ellas es que desde el punto de vista australiano, existe un enorme interés en saber cuál será la política a seguir de Estados Unidos en caso de un potencial conflicto entre Australia e Indonesia. País que por sus condiciones económicas, sociales y políticas está llamado a liderar el Sudeste Asiático y ser el tercer nuevo gigante asiático<sup>277</sup> tras China e India. Indonesia mantiene tensiones<sup>278</sup> importantes con Australia y debido a que es el mayor país musulmán del mundo y democrático es clave para Estados Unidos. En segundo lugar, y desde el punto de vista americano, se critican algunas acciones llevadas a cabo por Australia vinculadas a su relación con China y decisiones del gobierno australiano a nivel doméstico. Dos de los casos más importantes fueron la concesión del puerto de Darwin por 10 años a una empresa China<sup>279</sup> y la petición australiana de entrada en el The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) liderado por China. Por otro lado, el escaso presupuesto de defensa, es criticado reiteradamente por Estados Unidos si bien dicha crítica es comparable a la crítica norteamericana a sus socios europeos en OTAN. En tercer lugar, el futuro del ANZUS estará marcado por la acomodación tanto de Estados Unidos como de Australia a la emergencia de China. Los intereses respecto a China

---

<sup>275</sup> Fact check: Does ANZUS commit the US to come to Australia's aid, as Foreign Minister Julie Bishop claims? <http://www.abc.net.au/news/2014-07-08/does-anzus-commit-us-to-come-to-australias-aid-fact-check/5559288>

<sup>276</sup> LAGRONE, Sam: "U.S. Plans to Send Destroyer for New Zealand Port Call" en: <https://news.usni.org/2016/07/21/u-s-plans-send-destroyer-kiwi-port-call>

<sup>277</sup> WHITE, Hugh: "What Indonesia's rise means for Australia" en: <https://www.themonthly.com.au/issue/2013/june/1370181600/hugh-white/what-indonesia-s-rise-means-australia>

<sup>278</sup> THE GUARDIAN: "Indonesia says Australia's decision to reject refugees creates bilateral tension" en: <https://www.theguardian.com/australia-news/2014/nov/22/indonesia-says-australias-decision-to-reject-refugees-creates-bilateral-tension>

<sup>279</sup> BETTS, Alyssa: "Darwin Port lease: Australia has 'nothing to fear' says Chinese Government" en: <http://www.abc.net.au/news/2016-03-10/australia-nothing-to-fear-from-darwin-port-lease-says-china/7237218>



son divergentes y la clave es articular en el caso australiano el apoyo político y militar a Estados Unidos junto con mantener unas buenas relaciones con China que es el principal socio comercial. Dentro de este tema, destacan las palabras del que fuera ministro de asuntos exteriores australiano en 2004 Alexander Downer<sup>280</sup> argumentando que en caso de conflicto entre Estados Unidos y China por Taiwán, ellos no se verían obligados a apoyar a su socio en ANZUS o la más reciente declaración del antiguo ministro de defensa David Johnson<sup>281</sup> cuando defendió que en caso de conflicto en el mar del Este de China, Australia se mantendría al margen de su socio. Estas declaraciones están directamente ligadas al hecho de que no existe un gran apoyo dentro de Australia a apoyar a Estados Unidos dentro del Asia.

En tercer lugar, la presencia de marines americanos en Darwin desde el año 2011 ha supuesto una profundización importante en el compromiso americano con Australia. La presencia rotacional de marines en Darwin, el último contingente llegó en abril de 2016<sup>282</sup> y consistió en 1250 marines, es un ejemplo claro de proyección de poder americano en el Pacífico. Junto a ello, existen conversaciones entre ambos gobiernos para potenciar la presencia de bombarderos estratégicos de largo alcance que mejorarían la disuasión extendida americana en la zona. Al mismo tiempo,

Estados Unidos no solo está presente militarmente en Australia sino que buena parte del material de defensa importado por Australia en el periodo 2010-2014 tuvo su origen en Estados Unidos. Junto a ello, el acuerdo firmado en agosto de 2014 por ambos gobiernos denominado US-Australian Posture Agreement<sup>283</sup> viene a intensificar e institucionalizar esta cooperación entre ambos países dándole mayor solidez. Por lo que se puede argumentar que Estados Unidos está ayudando a Australia a modernizar su material de defensa. Junto a ello, la presencia Australiana en teatros como el afgano y el iraquí han mejorado de una manera exponencial la interoperabilidad entre ambos ejércitos.

La amenaza de la expansión comunista y un futuro rearme de Japón fueron los impulsores del tratado en 1951. Ambas razones han desaparecido hoy pero lo que permanece es la solidaridad y la confianza entre ambos y los valores compartidos aspecto al que se añade una mayor integración económica y militar. En la actualidad existe un fuerte apoyo en ambos países a la alianza pero el futuro de ella no está escrito y la relación tanto de Australia como Estados Unidos con China marcará el devenir y la estabilidad del ANZUS. Si bien, los últimos movimientos por parte de ambos países indican una profundización intensa de la alianza ejemplarizada con una mayor presencia americana en el país existe la posibilidad de que los intereses de ambos difieran en el futuro. Aspecto que no solo afecta a esta alianza sino al resto en las que participa Estados Unidos. Esto es la divergencia entre los intereses económicos frente a los políticos y de seguridad. El desarrollo del Acuerdo Transpacífico podría ayudar a reducir esa dependencia comercial de

---

<sup>280</sup> EPSTEIN, Rafael: "Downer prepared to stand against US over Taiwan " en: <http://www.abc.net.au/worldtoday/content/2004/s1179403.htm>

<sup>281</sup> CHAPMAN, Colin: "Conflict in the East China Sea: Would ANZUS Apply?" en: [http://www.internationalaffairs.org.au/australian\\_outlook/conflict-in-the-east-china-sea-would-anzus-apply/](http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/conflict-in-the-east-china-sea-would-anzus-apply/)

<sup>282</sup> SCHOGOL, Jeff: "First of 1,250 Marines arrive in Australia for six-month training deployment" en: <https://www.marinecorpstimes.com/story/military/2016/04/13/first-1250-marines-arrive-australia-six-month-training-deployment/82980622/>

<sup>283</sup> MOON, Terri: "Hagel Lauds U.S.-Australia Force Posture Agreement " en: <http://www.defense.gov/News/Article/Article/603058>

muchos países asiáticos con China y por lo tanto favorecer el interés americano en Asia. Para Estados Unidos, la presencia en Australia, junto a su presencia en Corea del Sur, Japón y Guam responde a su estrategia respecto a China que pasa por disponer capacidades para atacar la china continental junto al poder atacar todo las líneas marítimas que la alimentan.

#### **4.4. Conclusiones**

Tras lo expuesto en páginas anteriores, cambio y continuidad son las dos palabras que definen la actual situación en los acuerdos y alianzas de seguridad en Asia Pacífico. Ese cambio y continuidad se traduce en las siguientes variables.

En primer lugar la emergencia de China está determinando el movimiento de Estados Unidos en la región junto con el de sus socios. La relación entre China y Estados Unidos y sobre todo la acomodación de China al nuevo panorama asiático marcará el devenir del futuro de la región.

En segundo lugar y respecto a Estados Unidos, se ha dado una profundización en sus compromisos de seguridad con la excepción de Tailandia que marca el camino para el futuro de otros acuerdos bilaterales. Es decir, temas que interesan a ambas partes y sintonía política clara entre las administraciones.

Respecto a los socios americanos en la región se está dando un interesante proceso de mayor colaboración donde destacan tres países: Japón, India y Australia. Sus acuerdos vienen a completar el entramado de seguridad en la zona.

ASEAN está jugando un importante papel en la región como punto de encuentro pero al mismo tiempo esa buscando su propio camino. La profundización en sus mecanismos de seguridad se antoja clave para que se resitúe en Asia. Sus mecanismos siendo positivos necesitan de una mayor profundización.

En Asia Central, la competencia es máxima. China goza de una posición importante pero se ve amenazada por Rusia y por India. Al mismo tiempo, la posible incorporación de Irán a la SCO abre la puerta a una etapa de mayor competencia en la región.

Por último, respecto a Rusia, la organización que lidera presenta unos pobres resultados que hacen indicar su más que posible parálisis futura.

## Capítulo 5: América Latina y Caribe

### 5.1. Dinámicas de seguridad en América Latina

América Latina es una región caracterizada por la ausencia de conflictos de alta intensidad entre países, pero con graves problemas de seguridad a nivel interno que frenan su desarrollo como conjunto. La integración en esta región se ha acelerado desde principios del s. XXI, cuando encontramos que el sistema interamericano, impulsado a finales de los años 40 por Estados Unidos en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado de Río y las Cumbres de las Américas, se ve cuestionado y en su lugar surgen distintas iniciativas y arquitecturas regionales latinoamericanas que excluyen expresamente a Estados Unidos.<sup>284</sup> A partir de los atentados de 11-S, la evidente indiferencia de Estados Unidos hacia la región contribuirá a que los Estados latinoamericanos pongan en marcha organizaciones de integración de índole política como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004, que surge con un fuerte componente ideológico y como iniciativa de integración alternativa a las propuestas del Consenso de Washington; la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, que nace con una identidad geográfica y promovida fuertemente por Brasil; o la última, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, que propone un nuevo regionalismo alternativo, más igualitario<sup>285</sup>, que deja fuera a Estados Unidos y Canadá y que incluye a países que habían sido excluidos de UNASUR, como México y Cuba.

En una búsqueda constante de una identidad propia que les diferencie de iniciativas pilotadas por Estados Unidos o por Estados de fuera de la región, América Latina no ha podido despegar como conjunto en parte por el exceso de iniciativas de regionalización, que no ha permitido que ninguna de ellas madurara. A los principales proyectos de índole política hay que sumar otros de carácter subregional, como la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur

---

<sup>284</sup> SEGOVIANO, Soledad: "El entorno estratégico de América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013". *UNISCI Discussion Papers*, nº 35, mayo 2014, p. 114.

<sup>285</sup> CARRIÓN, F.: "Política exterior en América Latina y las Cumbres de la CELAC". En BONILLA, A. y ÁLVAREZ, Isabel: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. FLACSO, 2013, p. 122.

(MERCOSUR) (1993), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), o la Comunidad Andina (CAN). Todas estas iniciativas forman parte del llamado multilateralismo latinoamericano, caracterizado por un marcado presidencialismo, un énfasis en la construcción de foros para el diálogo político y la concertación, y por la construcción de instituciones débiles<sup>286</sup>.

Los procesos de integración que vive esta región tienen un carácter multidimensional, caracterizado por su multiplicidad y la no jerarquización de áreas<sup>287</sup>. Así, hay iniciativas de integración económica, política, social, educativa, cultural, etc. La seguridad es una más de las distintas áreas que se están integrando.

En este proceso multidimensional, la alusión a la creación de una identidad latinoamericana es una constante en todos los intentos de integración, sean estos de carácter económico, cultural o de seguridad y defensa. En los últimos quince años, la región ha vivido una ola de gobiernos de centro-izquierda que han marcado en excesivo las propuestas de integración, y actualmente está viviendo una ola de gobiernos de centro-derecha que pueden poner en riesgo iniciativas como UNASUR —interesantes para la integración regional por la creación del Consejo de Defensa Suramericano— y que pueden llevar a un reavivamiento de las relaciones con Estados Unidos, como ya se ve en el reciente acuerdo de cooperación militar que Argentina y el país norteamericano están negociando. Estos vaivenes ideológicos, junto al exceso de iniciativas multilaterales, impiden que los Estados puedan centrar su tiempo, esfuerzos y recursos para que alguna de ellas se consolide y logre destacar, lo que termina debilitando a la región desde el punto de vista geoestratégico, pues no se consigue que haya una visión común sobre cómo abordar la seguridad y la defensa en un territorio tan amplio.

En un continente que no ha sido castigado por grandes guerras internacionales en las últimas décadas, las iniciativas de integración regional destacan por la defensa a ultranza del principio de no injerencia, que es el que ha guiado las relaciones entre Estados y las iniciativas de integración en materia de seguridad, que se han centrado en su práctica totalidad en las medidas de fomento de la confianza y la seguridad mutuas. Este tipo de medidas se han puesto en marcha a través, por ejemplo, de la celebración de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se celebra en la OEA desde 1995, o a través del intercambio de información sobre la compra-venta de armamento (como en el caso de UNASUR). Pero también hay casos donde la cooperación entre Estados va un paso más allá, como en las tareas de desminado o de asistencia humanitaria como las que pone en marcha la Junta Interamericana de Defensa.

Al analizar los organismos de cooperación en este continente, hay que tener en cuenta algunas de sus particularidades para poder entender los procesos de integración que se han dado en materia de seguridad y defensa: por un lado, el carácter multidimensional y comprehensivo que tiene el concepto de «seguridad» en esta región, que incorpora no solo temas de defensa y seguridad tradicionales, sino también el ámbito económico, cultural, político, la prevención de desastres

---

<sup>286</sup> LEGLER, T. y SANTA-CRUZ, A.: "El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano", *Pensamiento Propio*. Núm. 33, 2011, México, CRIES, p. 12.

<sup>287</sup> FRENKEL, Alejandro: "Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa", *Relaciones Internacionales*. Núm. 31, 2016, p. 35.

naturales, el medioambiente o la salud. Así, el concepto de seguridad latinoamericano pone el referente en el ser humano y no en el Estado, acercándose al concepto de seguridad humana promovido por el PNUD desde 1994. Por otro lado, esta región ha sufrido múltiples desastres naturales en forma de huracanes, tornados, terremotos, etc., que de alguna manera la han obligado a poner la lucha contra los desastres naturales como prioridad en el pilar de la seguridad. Esto ha hecho que haya numerosas iniciativas a nivel regional para aunar esfuerzos a la hora de responder ante este tipo de desastres.

Otra característica de la región es la importancia que tienen los recursos naturales en todos los procesos de integración del tipo que sea. Desde hace pocos años empieza a despertarse la conciencia de que América Latina dispone de numerosos recursos naturales que la convierten en una región estratégica en el mundo, y por ello, los recursos naturales (agua, minerales...) se están securitizando y forman parte de los recursos a proteger y defender por las fuerzas de seguridad. Esta securitización tan profunda de los recursos naturales es una de las características de la integración regional en Latinoamérica y una de las razones que pueden hacer que el continente aumente su poder geoestratégico en un área que dentro de pocas décadas será de vital importancia para la estabilidad internacional y la seguridad energética a nivel global.

Por ejemplo, una de las zonas importantes por su valor geoestratégico es la Antártida, que además del valor que le da su cercanía al paso de Drake, que une el Atlántico con el Pacífico, es un elemento clave para regular el calentamiento global. A través del tratado de 1959 se congelaron las distintas reivindicaciones que siete países mantenían sobre diferentes territorios del continente. Las reservas de recursos naturales como el petróleo, el gas o los minerales son ingentes en la Antártida, y ha hecho que países como Reino Unido vuelvan a reivindicar su porción de territorio<sup>288</sup>. Por otro lado, recientemente el presidente de Argentina, Mauricio Macri, ha relanzado las relaciones bilaterales con Estados Unidos acordando la instalación de dos bases americanas en Argentina, ambas de ellas en puntos de gran valor geoestratégico (la primera se instalaría en la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), y la segunda, en Ushuaia, en la propia Antártida<sup>289</sup>.

La mayoría de conflictos activos entre países latinoamericanos son de índole fronteriza y han tendido a ser llevados a la Corte Internacional de Justicia para su resolución. Por ejemplo, Guatemala y Belice mantienen un contencioso sobre el límite territorial desde hace más de 150 años; Honduras y Nicaragua también tienen reclamaciones sobre el límite marítimo entre ambas naciones, al igual que Perú y Chile; Bolivia reclama a Chile la salida al mar por el corredor de Atacama que perdió a principios del s. XIX; y Venezuela reclama la parte occidental de Guyana. La mayoría de los conflictos en el último siglo han sido por cuestiones fronterizas, a excepción de la guerra de las Malvinas en 1982, en la que una potencia de fuera del continente se enfrentaba por el control de territorio latinoamericano.

También son habituales en la región las iniciativas de cooperación en un área que de forma sistemática mina la seguridad de prácticamente todos los países de

---

<sup>288</sup> The Guardian: *Britain to claim more than 1m sq km of Antarctica*. 17 Octubre 2007.

<sup>289</sup> Hispan TV: *Macri mete las bases militares de EEUU en Argentina*. 30 mayo 2016. <http://www.hispantv.com/noticias/argentina/257204/eeuu-instala-base-militar-argentina-macri>

América Central y Caribe: el tráfico de armas y drogas, el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Estos desafíos a la seguridad que viven en mayor o menor medida prácticamente todos los países de la región no pueden ser solucionados por las fuerzas armadas porque no están preparadas para ello; ni por la policía, porque no tienen la suficiente capacidad para luchar contra semejante nivel de inseguridad. Todo ello se ve favorecido por la debilidad interna de los Estados, que deja un vacío aprovechado claramente por las mafias y criminales. Esta forma de enfrentamiento de los Estados contra el crimen organizado internacional corresponde a lo que se denominan las «guerras de la globalización» o «nuevas guerras», de índole esencialmente interna, pero sostenidas por factores transnacionales<sup>290</sup>.

Los grandes desafíos internos a los que tiene que hacer frente el continente latinoamericano han llevado a que haya un aumento del gasto en defensa en la última década<sup>291</sup>. En su conjunto, los países han aumentado en un 30% el gasto en defensa, y solo América Central y Caribe han aumentado un 50% el mismo. En esta última región, es México, con diferencia, el mayor inversor en defensa, sobrepasando los 7700 millones de dólares, seguido por República Dominicana, con un gasto de \$443 millones. En la última década, ambos países han aumentado su gasto en defensa en un 50% y un 30% respectivamente. En el caso de Sudamérica, los mayores inversores en defensa son Brasil y Colombia, con 24 000 millones de dólares y 9800 millones respectivamente, lo que supone un aumento del 29% y 38% respectivamente entre 2005 y 2015. A pesar de este aumento en la seguridad, al analizar los datos que recoge el *Registro Suramericano de Gastos en Defensa*<sup>292</sup>, se constata que el 81% del gasto total es destinado al pago de personal y a bienes de consumo y mantenimiento de instalaciones. Entre 2006 y 2013 solo el 18% del gasto total se destinó a la adquisición y modernización de equipamiento militar, y un ínfimo 0.43% a investigación y desarrollo.

Tanto Estados Unidos como Rusia tienen fuertes lazos en materia de defensa con el continente latinoamericano. Además de la venta de material, Estados Unidos tiene siete bases militares en América Central y Caribe<sup>293</sup>. Rusia no tiene bases militares en el continente, pero sí que ha intensificado los contactos en la región a través de ejercicios conjuntos con países como Venezuela, o la cooperación policial para la lucha contra el tráfico de drogas con Nicaragua<sup>294</sup>.

Los mayores suministradores de armamento en Latinoamérica y Caribe son Rusia, Estados Unidos, Alemania, España y Francia. En el caso de Rusia, en los últimos diez años ha exportado la gran mayoría de armamento en la región a Venezuela, aunque también grandes cantidades a Perú y Brasil. En total, ha exportado el equivalente en armas a \$9028 millones. China aún no ha conseguido abrir este mercado en Latinoamérica, aunque sumando solo las ventas a Venezuela y Bolivia,

<sup>290</sup> ROJAS ARAVENA, Francisco: "La otra integración. El crimen organizado en América Latina", en Altmann et. al.: *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, Teseo, Buenos Aires, 2011, p., 232.

<sup>291</sup> Datos del *SIPRI Military Expenditure Database* y *SIPRI Arms Transfers Database*.

<sup>292</sup> CEED CDS: *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010*. Vol. 1 Nº 1, 2014. Y *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2011-2013*. Vol. 2 Nº 2, 2016.

<sup>293</sup> Según un estudio de COHA, Estados Unidos tiene presencia militar en Honduras, El Salvador, Guantánamo, Antigua y Barbuda, Bahamas y Aruba y Curazao, donde tiene dos bases. SÁNCHEZ, Alejandro: *Geosecurity 101: Washington and Moscow's Military Bases in Latin America*. COHA Policy Memo, nº 5. 2014 Y US Department of State: *U.S. Relations with Antigua and Barbuda*. Bureau of Western Hemisphere Affairs. Fact Sheet, November 2015.

<sup>294</sup> SÁNCHEZ, Alejandro: *Geosecurity 101: Washington and Moscow's Military Bases in Latin America*. COHA Policy Memo, nº 5. 2014.

llegó a los 1278 millones de dólares. Estados Unidos, segundo exportador de armamento en la región, exportó \$5928 millones en la última década, principalmente a países como Colombia, Chile y México. Alemania, España y Francia, tres grandes vendedores de armamento en la región, exportaron un total de \$8484 millones, principalmente a Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Aunque no hay un claro líder en la región, Brasil es considerado el país con mayor proyección por su creciente influencia geopolítica y geoestratégica, por el fomento de iniciativas de integración como UNASUR, por su población, por su territorio, por sus enormes recursos naturales, por formar parte del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y por estar, junto con México y Argentina, en el G-20.

## **5.2. Organizaciones de cooperación regional en materia de seguridad y defensa**

### **5.2.1. Consejo de Defensa Suramericano (UNASUR)**

La Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) surge en mayo de 2008 como una refundición de la antigua Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), propuesta impulsada por Brasil en 2004 y en un principio orientada a construir un mercado regional para las producciones industriales.

UNASUR, que integra a doce países suramericanos, tiene desde sus inicios dos objetivos de especial relevancia para la seguridad y la defensa, como son el intercambio de información y experiencias —que caería dentro del área de las medidas de aumento de confianza—, y la protección de los recursos naturales y la integración energética —que podríamos situar en el área de la geoestrategia. Otras áreas de preocupación que ya se destacan en el tratado fundacional de UNASUR son el fortalecimiento de la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional, el desminado, el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva.

En muy poco tiempo, esta organización regional ha conseguido resultados interesantes desde el punto de vista de las necesidades y aspiraciones militares de la región. Solo unos meses más tarde de la formación oficial de UNASUR, se creó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) con el objetivo de consolidar una zona de paz en la región, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional en materia de defensa<sup>295</sup>. El CDS está formado por los ministros y ministras de defensa de los países miembros, que se reúnen anualmente; por una instancia ejecutiva (viceministras/viceministros) que se reúne cada seis meses, y por delegaciones nacionales compuestas por altos representantes de Relaciones Exteriores y de Defensa.

La creación del CDS puso sobre la mesa contradicciones y tensiones entre el proyecto de integración regional y los lazos de países como Colombia con Estados Unidos<sup>296</sup>. En ese entonces, Colombia estaba negociando un acuerdo que permitiera

---

<sup>295</sup> Artículo 4 del *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano*.

<sup>296</sup> REGUEIRO, L. y BARGAZA, M.: *UNASUR: proceso y propuesta*. FEDAEPS, Quito, 2012, pp. 99-100

el acceso de soldados estadounidenses a siete bases militares colombianas para lanzar operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo<sup>297</sup>, lo que generó recelos en la región en un momento en que se quería impulsar la unidad e identidad suramericana en materia de defensa.

En la primera reunión del CDS (mayo 2009), en la Declaración de Santiago de Chile, se trazan cuatro ejes de acción que marcarán el desarrollo de actividades en este órgano y que demuestran una sólida base teórica y práctica del órgano: 1) Políticas de defensa centradas en el intercambio de información, el desarrollo de una metodología para la medición de gastos de defensa, la identificación de amenazas y factores de riesgo en la región, y la identificación de una visión compartida de la defensa. 2) Cooperación militar y acciones humanitarias, donde se prevén la celebración de seminarios sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, celebración de ejercicios conjuntos para promover estándares de interoperabilidad militar combinada y la creación de un inventario de las capacidades de defensa para apoyar acciones humanitarias. 3) Industria y tecnología de la defensa, centrada en conseguir que las políticas industriales de defensa suramericana converjan, por ejemplo, identificando áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología. 4) Formación y capacitación, con la celebración de cursos y seminarios, tanto para civiles como militares, sobre Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos, pensamiento estratégico, género, etc., y el acuerdo de programas de intercambio docente y estudiantil en materia de defensa.

La creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), activo a partir de agosto de 2009 y con base en Buenos Aires, es el encargado de materializar buena parte de los ejes propuestos por el CDS en Chile. El intercambio de información en materia de gasto en defensa se ha convertido en uno de los mayores éxitos para la mejora de la confianza entre los miembros. A través de una metodología común, el CEED elabora informes sobre gastos de defensa<sup>298</sup>, inventarios militares, institucionalización de la defensa en Suramérica<sup>299</sup> o informes sobre género y ciberdefensa. Entre los trabajos que guían la visión geoestratégica que hay detrás de la creación del CEED están la publicación de interesantes informes de prospectiva y estrategia como el *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*<sup>300</sup>, en el que se hace un inventario de los recursos naturales estratégicos en la región y sus implicaciones para la seguridad y la defensa regional en 2025. Entre otros, se identifican una serie de recursos de vital importancia estratégica en la región, como el petróleo, el agua dulce, el gas, el carbón, la biodiversidad, los minerales, la madera o las tierras raras.

---

<sup>297</sup> El Espectador: *Las bases militares que utilizará EE.UU. en Colombia*. 30/10/2009. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo169477-bases-militares-utilizara-eeuu-colombia>

Aunque Estados Unidos alcanzó un acuerdo con el gobierno colombiano para usar siete bases colombianas después de que el presidente Correa de Ecuador cerrara la base americana en Manta, finalmente, la Corte Constitucional colombiana declaró el acuerdo como inconstitucional.

<sup>298</sup> CEED: *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa. 2006-2010*. CEED-CDS UNASUR, 2015. [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGD-2006-2010\\_ESP.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGD-2006-2010_ESP.pdf)

<sup>299</sup> CEED: *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*. CEED-CDS UNASUR, 2015. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INST-DEF-ESP.pdf>

<sup>300</sup> CEED: *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*. CEED-CDS UNASUR, 2015. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RRNN2025-NOV-2015-WEB.pdf>



En agosto de 2014 se da un paso más en la integración de los países de UNASUR y se crea la Escuela Suramericana de Defensa, establecida en Quito e ideada como un centro de altos estudios para la formación que contribuya a la construcción de una visión compartida en materia de defensa a nivel regional.

Los pasos que ha dado el Consejo de Defensa Suramericano en tan pocos años es sorprendente, sobre todo porque ha conseguido que los países compartan información tan sensible como lo son sus gastos en defensa. Por otro lado, la atención que desde un comienzo han tenido los recursos naturales para el CDS y para UNASUR en su conjunto muestran también la cada vez mayor conciencia sobre el valor geoestratégico de los mismos en un mundo global en el que la lucha por los recursos naturales y la independencia energética cada vez cobran mayor importancia. El CDS es uno de los grandes éxitos de UNASUR, pero existen dudas sobre su recorrido a largo plazo por la escasa integración que se ha dado en los pilares económico y político dentro de la organización, mostrando una vez más la debilidad con la que nacen las iniciativas en el continente latinoamericano.

#### 5.2.2. Junta Interamericana de Defensa (JID)

La Junta Interamericana de Defensa (JID) forma parte del conocido como Sistema Interamericano de Seguridad, en el que también están el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1948), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA, 1997), la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC, 1999), o la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CIT, 2002). Todas estas iniciativas surgen dentro de la Organización de Estados Americanos, creada en 1948 y que cuenta con la presencia de Estados Unidos y Canadá.

La JID fue constituida en 1942 como una forma de aunar a los países del continente frente a los países del Eje a finales de la Segunda Guerra Mundial, goza de autonomía técnica con respecto a la OEA, aunque mantiene una relación jurídica poco clara con esta organización<sup>301</sup>. Los principales órganos de la JID son el Consejo de Delegados (órgano de máxima representación compuesto por delegaciones de los Estados miembros), la Secretaría (órgano administrativo permanente de la JID, organizada a través de subsecretarías, comisiones, grupos de trabajo...) y el Colegio Interamericano de Defensa, encargado de la formación de oficiales militares y funcionarios civiles en asuntos militares y de defensa<sup>302</sup>.

En la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México, en 2003, la OEA identificó nuevas amenazas para la seguridad regional, entre otras: el terrorismo, las drogas, la corrupción, el blanqueo de dinero, el tráfico de armas, los desastres naturales y originados por el hombre (accidentes con material radioactivo, desechos tóxicos, vertidos), el deterioro del medioambiente, la trata de personas, los ataques

---

<sup>301</sup> RADSECK, Michael: "El Sistema Interamericano de Seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica". En BODEMER, K. y ROJAS ARAVENA, F.: *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*. FLACSO, 2005, pp. 73-80.

<sup>302</sup> Asamblea General OEA: *Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa*. AG/Res. 1 (XXXII-E/06). 15 marzo 2006.

a la seguridad cibernética o la posesión de armas de destrucción masiva por parte de terroristas. Pero a pesar de las nuevas amenazas identificadas en 2003, las principales áreas de trabajo de la JID han sido la formación y la capacitación de personal militar y civil, aunque también destaca por sus tareas de desminado (por ejemplo, en países como Colombia, Ecuador y Perú, la JID colabora en la remoción de minas), o la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales. En este eje, la JID cuenta con un plan de coordinación con otras organizaciones de la región, ONG y la Organización Panamericana de Salud para enfrentarse a desastres naturales. Todas las organizaciones se reúnen una vez al año y forman parte de un banco de datos al que los distintos Estados miembros aportan información —de naturaleza militar— sobre desastres naturales<sup>303</sup>.

Por otro lado, la Organización de Estados Americanos firmó en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), a través del cual los Estados se comprometen a no recurrir a la amenaza y al uso de la fuerza para dirimir sus controversias a la vez que se comprometen a prestarse ayuda mutua en caso de que uno de sus miembros sea atacado por cualquier otro Estado. El TIAR debe entenderse como una suerte de Tratado del Atlántico Norte (1949), pero que no ha avanzado en la integración de la defensa tanto como lo ha hecho la OTAN, quizá porque durante la segunda mitad del s. XX y la primera década del s. XXI, los grandes conflictos internacionales y la lucha entre grandes potencias han sucedido en territorio europeo y no en el americano. Aunque formalmente sigue vigente, muchos lo han considerado anticuado, inútil y obsoleto<sup>304</sup>. El TIAR ha sido convocado en más de veinte ocasiones, y diez de ellas consiguieron resoluciones para afianzar su carácter anticomunista, como con la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano<sup>305</sup>.

### 5.2.3. Sistema de Seguridad Regional del Caribe (SSR)

En el Caribe anglófono hay una incipiente cooperación en materia de seguridad y defensa. Estos doce países comparten estructuras, lazos culturales e históricos y, en muchos casos, también agenda<sup>306</sup>. El SSR fue creado en 1996 como un sistema de seguridad colectiva para países caribeños en el que el ataque a uno de ellos era considerado un ataque a todos. Nació con el objetivo de fomentar la cooperación mutua para prevenir el narcotráfico, las emergencias nacionales, la búsqueda y rescate, la protección de la pesca, el control aduanero, la policía marítima, los desastres naturales, etc.

El SSR tiene una Unidad de Entrenamiento en Antigua y Barbuda que trabaja especialmente en el entrenamiento marítimo y un Ala Aérea que apoya la lucha contra el narcotráfico y participa en tareas de búsqueda y rescate y en caso de desastre. Los países miembros participan en la realización de ejercicios, como el

---

<sup>303</sup> JID: *Plan para mejorar la orientación y asesoría de la JID al Sistema Interamericano en casos de Desastres*. 2012, pp. 11-13. <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28386S.pdf>

<sup>304</sup> RADSECK, Michael: *op. cit.*, p. 66.

<sup>305</sup> ROJAS ARAVENA (1998), citado en RADSECK, Michael: *op. cit.*, p. 66.

<sup>306</sup> RESDAL: "El Caribe. Defensa y seguridad en el Caribe anglófono. Los caminos de la cooperación". *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. 2010. <http://www.resdal.org/atlas/atlas10-09-caribe.pdf>

UNEX (para comprobar los planes de movilización) o el PKO North (para mejorar la coordinación en operaciones de paz)<sup>307</sup>.

#### 5.2.4. Iniciativas de cooperación entre fuerzas armadas

Además de las organizaciones de carácter regional, la integración en materia de defensa en Latinoamérica se está dando a través de mecanismos más informales, como son los foros y las conferencias de carácter anual para personal militar. Así, encontramos la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), el Sistema de cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) o la Conferencia Naval Interamericana (CNI), en las que se discuten temas de interés para todos los participantes. Estas conferencias son un claro ejemplo de medidas de confianza al contribuir a encontrar puntos comunes de entendimiento y de cómo se está forjando la identidad latinoamericana en materia de seguridad y defensa.

El Sistema de Cooperación entre Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA) se constituye formalmente en 1965 con el fin de fortalecer las relaciones de amistad, cooperación y apoyo mutuo entre las Fuerzas Aéreas Americanas. El SICOFAA celebra anualmente una Conferencia de los Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas (CONJEFAMER) y se organiza a través de comités que discuten y analizan temas de interés para los miembros, como las operaciones aéreas, recursos humanos, búsqueda y salvamento, asistencia en caso de desastres, control de vuelos no identificados, informática, telecomunicaciones, etc.

El SICOFAA está dirigido por una Secretaría Permanente del Sistema (SPS) que apoya su administración y funcionamiento. La colaboración a lo largo de los años de los Ejércitos del Aire a través del SICOFAA y la cada vez mayor frecuencia con la que ocurren desastres naturales han llevado a que el SICOFAA elaborara distintos manuales<sup>308</sup> de procedimiento para actuar de forma conjunta en caso de emergencia o catástrofe. Estos manuales son producto de los distintos comités del SICOFAA, así como de los distintos ejercicios conjuntos que realizan los participantes de forma anual desde 2010 en distintos países miembros y que simulan desde cómo las fuerzas aéreas deben actuar en caso de catástrofe natural hasta cómo mejorar el envío de ayuda humanitaria.

La Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) es un organismo internacional especializado de carácter militar, creado en 1997 como una actividad para el fomento de la confianza, la transparencia, la cooperación y la integración entre los ejércitos participantes. La CFAC es un órgano técnico-militar que tiene vínculos con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), su órgano político. Su presidencia rota en función del país que ostenta la sede de la Conferencia cada año. Los participantes son los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

---

<sup>307</sup> RESDAL: "El Caribe. Defensa y seguridad en el Caribe anglófono. Los caminos de la cooperación". *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. 2010. <http://www.resdal.org/atlas/atlas10-09-caribe.pdf>

<sup>308</sup> *Manual de operaciones aéreas para ayuda humanitaria* (2014), *Manual de procedimientos* (2015), *Memorando de Entendimiento para Cooperación y Ayuda Mutua en Materia de desastres* (2015), *Manual del sistema de informática y telecomunicaciones de las fuerzas aéreas americanas* (2014), *Procedimientos de sobrevuelo y aterrizaje del sistema de cooperación entre las fuerzas aéreas americanas* (2015), *Manual de investigaciones de accidentes* (2015).

Las conferencias de la CFAC giran en torno a cuatro ejes temáticos: amenazas emergentes (como la lucha contra el crimen organizado), la ayuda humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz y la gestión ambiental (último eje añadido en 2014). En el caso de la ayuda humanitaria, cada país de la CFAC cuenta con una *Unidad Humanitaria y de Rescate* (UHR-CFAC) que, en caso de necesidad por parte de un miembro, puede desplegarse para ayudarlo, quedando todas las unidades participantes a cargo del comandante de la UHR-CFAC del país asistido.

Otro de los pilares de la CFAC es el intercambio de información entre los distintos ejércitos en temas logísticos (por ejemplo el intercambio de información sobre empresas proveedoras de productos militares en cada país), de sanidad o en educación.

No todas las conferencias han conseguido el mismo grado de institucionalización. Por ejemplo, la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) es una organización militar integrada por veinte ejércitos del continente americano que surge en 1960 con el objetivo de abordar temas comunes que conduzcan a una sinergia e interoperabilidad entre los distintos ejércitos de los países participantes<sup>309</sup>. En la práctica, la CEA funciona como una suerte de escuela militar con ciclos formativos de una duración de dos años en la que los participantes de los distintos ejércitos reciben formación sobre un tema previamente seleccionado, que puede ser la contribución de los ejércitos americanos a las operaciones de mantenimiento de la paz, las operaciones de ayuda en casos de desastre o los nuevos desafíos para la defensa en el s.XXI.

A pesar de ser una organización de carácter inminentemente académico, la CEA cuenta con los órganos característicos de cualquier organización internacional: una presidencia, un secretario general, un secretario ejecutivo permanente (SEPCEA) — que rotan en función del país que sea sede de cada ciclo formativo—, ejércitos miembros, ejércitos observadores, organizaciones militares observadoras y oficiales de enlace.

La Conferencia Naval Interamericana (CNI) es un foro internacional creado en 1959 para el contacto y el intercambio de ideas entre ejércitos participantes para abordar problemas marítimos que afectan al continente americano<sup>310</sup>. La Conferencia Naval Interamericana reúne a los titulares de las Armadas, Marinas o Fuerzas Navales del continente americano, a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales (RITN). Las reuniones de la CNI se han celebrado ininterrumpidamente desde su creación en 1959, pero no han realizado ninguna actividad fuera de las mismas, como sí sucede en el caso de la SICOFAA.

### **5.3. Las particularidades de la cooperación regional en materia de seguridad en América Latina y Caribe**

América Latina es una región de paz caracterizada por la voluntad de todos sus Estados por mantenerla libre de armas nucleares y de destrucción masiva, como así

---

<sup>309</sup> Aunque se crea en 1960, no se formalizó hasta 1965 a través del *Acta de Creación*.

<sup>310</sup> La JID y la Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales también son miembros de la CNI.

se señala en numerosos tratados y declaraciones como el Tratado de Tlatelolco (tratado para prohibición de armas nucleares en América Latina y Caribe, 1967), la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (Lima, 2002), la Declaración de Zona de Paz Sudamericana (Guayaquil, 2002) o el Tratado Constitutivo de UNASUR (Brasilia, 2008). Aunque la región no supone una amenaza directa para ningún actor internacional, lo cierto es que la incapacidad y la debilidad institucional de muchos Estados latinoamericanos ha hecho que la inseguridad de las personas, el crimen organizado o el tráfico de drogas se conviertan en grandes desafíos para una región que no cuenta con las herramientas necesarias para hacerles frente, lo que es aprovechado por las redes criminales para funcionar de forma transnacional y aumentar la inseguridad de la región. Todo ello puede ser englobado en los términos de «seguridad multidimensional» o de «seguridad inteligente», ambos utilizados por la OEA para identificar un tipo de seguridad que va más allá de las amenazas clásicas y en el que se le da un énfasis especial a las causas estructurales que las provocan<sup>311</sup>. En todas esas amenazas como el narcotráfico, la criminalidad, los desastres naturales o la protección de recursos naturales, destaca la militarización como respuesta, quizá por la rápida disponibilidad de estas fuerzas y sus avanzadas capacidades logísticas y tácticas<sup>312</sup>.

Del crimen organizado y el tráfico de drogas se encargan, entre otros, la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA (SSM), creada en 2005 después de la Declaración sobre Seguridad en las Américas (México, 2003), en la que se acuerda que la razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La SSM está dividida en tres secciones encargadas de los grandes problemas en el continente americano: la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y el Departamento de Seguridad Pública, que analiza temas como el tráfico de armas y de personas, el crimen organizado o la violencia.

También la Comunidad Andina tiene un plan para la prevención, combate y erradicación de armas pequeñas y ligeras, la lucha contra el terrorismo, el lavado de dinero y el fomento de la confianza y de la seguridad. Otro ejemplo de colaboración para luchar contra el crimen organizado lo encontramos en la Comunidad del Caribe (CARICOM), creada en 1973 y uno de cuyos pilares es el fortalecimiento de la seguridad entre sus miembros, que se centra en iniciativas de prevención de crímenes, el fortalecimiento de fronteras y de los sistemas de seguridad regional, el tráfico de drogas o la ciberseguridad. En los últimos años esta es un área que se ha fortalecido, con la creación, por ejemplo, de la *CARICOM Implementing Agency for Crime and Security (IMPACS)*, creada en 2006 y diseñada para dar una respuesta colectiva al crimen y la seguridad en los países miembros.

---

<sup>311</sup> Ambos términos han sido utilizados dentro de la OEA para referirse al amplio abanico de amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa que afectan a la región, así como a la necesidad de resolverlas con todo tipo de herramientas, pero destacando las civiles. El término “seguridad multidimensional” fue utilizado en la Declaración de Quebec de la Cumbre de las Américas en 2001; y el término “seguridad inteligente” ha sido utilizado desde 2012 en numerosos informes de la OEA como en el *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas*, <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>

<sup>312</sup> STEIN, Abraham: *Desafíos emergentes a la luz del concepto de seguridad multidimensional en el hemisferio occidental*. En ROJAS ARAVENA, F.: *América Latina y Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*, FLACSO, 2012, pp. 521-252.

Otro desafío en la región es la alta tasa de homicidios. Por ejemplo, en su informe de 2013, la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC) calculaba que el continente americano sufría el 36% de las muertes por homicidio intencionado en todo el mundo, y que ese porcentaje había aumentado en un 8.5% con respecto a los dos años anteriores<sup>313</sup>. La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI), es una iniciativa norteamericana que junto a actores del sector privado, la sociedad civil y el SICA trabajan en la mejora de la seguridad en los países de América Central, centrada en la lucha contra el poder, la violencia y la impunidad de las organizaciones de narcotraficantes, pandillas y criminales en la región, a la vez que mejora la capacidad de las instituciones para hacer frente a esos desafíos.

Latinoamérica es una región especialmente azotada por los desastres naturales, lo que ha obligado a una cooperación entre Estados ante estas adversidades. Entre el año 1972 y 2000, CEPAL contabilizó al menos 88 desastres naturales en 28 países de América Latina<sup>314</sup> que resultaron en más de 309°000 muertes y un costo de más 200 000 millones de dólares<sup>315</sup>. Las frecuentes situaciones de emergencia han hecho que uno de los grandes ejes alrededor de los que giran prácticamente todos los acuerdos de integración y de ayuda mutua en la región sea la respuesta en casos de desastres naturales y la conservación del medioambiente. Por ejemplo, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en funcionamiento desde 1993, incorporó en su estructura al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) como una secretaría especializada que promueve y coordina la cooperación internacional y el intercambio de información entre sus miembros, como la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres y Médicos sin Fronteras. De igual modo, la Comunidad Andina creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) en 2002 para el intercambio de información sobre desastres naturales, la promoción de la cooperación y la investigación entre los miembros, la mejora de capacidades y la asistencia mutua en caso de desastre<sup>316</sup>. Otro ejemplo de cooperación en esta área de seguridad es la Agencia del Caribe para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA), agencia intergubernamental creada en 1991 para coordinar la respuesta a emergencias en los países miembros.

La región es un ejemplo magnífico de cómo está cambiando el panorama de la seguridad y la defensa y de cómo los recursos naturales han pasado a un primer lugar en la geoestrategia. Este tipo de recursos reciben cada vez mayor atención en toda Latinoamérica, donde se ven como un elemento clave para preservar la seguridad de la región, al ser una de las que mayor biodiversidad tienen en el mundo. En ella se encuentran el 40% de la flora y fauna del mundo, los bosques húmedos más grandes del planeta, el 20% de las reservas mundiales de petróleo y el 4% de las reservas de gas<sup>317</sup>, el 31.6% de los recursos renovables de agua dulce

---

<sup>313</sup> UNODC: *Global Study on Homicide*, 2013, p. 21.

<sup>314</sup> En el estudio no se contabilizaron los desastres en Brasil, Cuba, Chile y Paraguay.

<sup>315</sup> CEPAL: *Las estimaciones de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010*. Serie Medioambiente y desarrollo, 2014.

<sup>316</sup> CAPRADE: *Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países andinos*, CAPRADE, 2008.

<http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/caprade+esp.pdf>

<sup>317</sup> BP: *BP Statistical Review of World Energy*. Junio 2016.

del mundo<sup>318</sup>, e ingentes reservas minerales de, entre otros, niobio, litio, renio, barita, grafito, cobre, plata o selenio<sup>319</sup>.

UNASUR hizo constar desde sus inicios la importancia que los recursos naturales tenían para la región, como así lo demuestra el hecho de que se publicara en 2015 el *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*, centrado en la identificación del uso y demanda de recursos naturales estratégicos en el subcontinente. Aunque en menor medida, también el ALBA y la CELAC tratan en sus cumbres sobre recursos naturales y energía, y cada vez despierta más interés por parte de la Junta Interamericana de Defensa.

También Latinoamérica es un buen ejemplo de región involucrada en misiones de paz como una forma de aumentar su influencia y su percepción como actor de paz dentro de las Naciones Unidas. Que Latinoamérica es una región de paz y relativa estabilidad lo demuestran las continuas alusiones al espacio de paz que se hacen en las distintas cumbres latinoamericanas y el que la única misión de la ONU en la región sea la MINUSTAH, en Haití, liderada por Brasil y cuyo grueso está formado por países latinoamericanos. De hecho, son estas contribuciones las que le han servido a Brasil (uno de los mayores contribuyentes junto a Uruguay con el envío de unos 1300 militares y policías anualmente a operaciones de mantenimiento de la paz) para mantener de forma semipermanente su presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y para ser percibido como un líder regional que promueve la paz. Aunque MINUSTAH es la misión que más visibilidad ha dado a los Estados latinoamericanos en el área de la paz, muchas otras como MONUSCO, MINUSMA, MINURSO y UNIFIL también tienen representación regional.

Las medidas de confianza, que comenzaron a popularizarse después de la Guerra Fría, han sido utilizadas en la región de forma habitual. Todas las organizaciones regionales las fomentan a través de distintas vías. Las publicaciones del CEED sobre gasto en armamento son claros ejemplos de ello, como también lo son los ejercicios conjuntos de la SICOFAA, o los libros blancos o de política y doctrina nacional de defensa que publica la OEA. La diplomacia de cumbres, foros y reuniones que sobrepasan la capacidad institucional suponiendo un problema a la efectividad de las instituciones son, sin embargo, un buen ejemplo de cómo las medidas de confianza forman parte de la rutina de las dinámicas de seguridad en la región.

## 5.4. Conclusiones

América Latina y Caribe no es una región monolítica, es más bien una región diversa, desigual, compleja, heterogénea, pero con afinidades comunes como la historia o la lengua. Tampoco hay una forma común de entender su papel en el mundo, a pesar de las numerosas llamadas a la «identidad latinoamericana» en cada uno de sus intentos por formar un bloque regional, aunque sí hay una tendencia a hacer las cosas de forma diferente, diferenciándose de las formas de hacer de los países del norte, en especial de Estados Unidos. Esta falta de unidad en todos los ámbitos afecta a las iniciativas en materia de defensa y seguridad en el

---

<sup>318</sup> Aquastat: *Resumen general: América del Sur, Centroamérica y Caribe*. Versión 2016. FAO. [http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries\\_regions/americas/indexesp3.stm](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/americas/indexesp3.stm)

<sup>319</sup> CEED: *Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Primera parte*. UNASUR, Noviembre 2005, p. 58.

continente. Si bien la Junta Interamericana de Defensa es la organización más antigua en este ámbito, el que estén presentes Canadá y Estados Unidos hace que la atención gire ahora hacia el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, que ha conseguido resultados espectaculares en muy pocos años, sobre todo en el intercambio de información y en la identificación de las prioridades geoestratégicas de la región. Sin embargo, habrá que ver si el CDS consigue sobrevivir a los cambios ideológicos que motivan los acercamientos y alejamientos a las instituciones por parte de los Estados.

Mayor estabilidad a lo largo del tiempo han demostrado órganos de cooperación de índole militar como la SICOFAA o la CFAC, que no parecen acusar tanto los vaivenes ideológicos de sus respectivos gobiernos y que han conseguido avances interesantes en materia de cooperación en casos de desastres naturales y de ayuda humanitaria.

También se ha visto cómo la idea de seguridad en la región va mucho más allá de la seguridad clásica, porque las amenazas a las que tienen que hacer frente, como la alta tasa de homicidios, la corrupción, el tráfico de drogas o los desastres naturales se encuentran en una frontera entre los instrumentos militares y civiles que dificulta su resolución. Esta es una de las tareas que tiene pendientes Latinoamérica: cómo hacer un uso de unas fuerzas militares numerosas, entrenadas para hacer frente a amenazas tradicionales y que pueden ser desplegadas rápidamente, sin que se mine la democracia y el respeto a los derechos humanos; y de unas fuerzas civiles desbordadas y poco preparadas para hacer frente por sí solas a la magnitud de amenazas que sobrepasan las fronteras nacionales. Estas amenazas multidimensionales propias de la región requieren sin duda de una respuesta multidimensional que aglutine a todas las fuerzas de seguridad del Estado (civiles y militares) y también a las instituciones judiciales. Pero sobre todo requieren de una verdadera voluntad política para combatir la corrupción endémica y para fortalecer y hacer más transparentes todas las instituciones del Estado.

Una región que como ninguna otra ha desarrollado el concepto de medidas de confianza mutua y que es una zona de paz mundial tiene la posibilidad de convertirse en un actor de paz a nivel internacional y de consolidar una forma de actuar que mezcle de forma inteligente todo tipo de instrumentos para hacer frente a amenazas multidimensionales que no podrán ser resueltas de otra manera.



## Conclusión

En las páginas anteriores hemos ido analizando todas las regiones del planeta, con la excepción de EEUU y la UE por las razones que dábamos en la Introducción, exponiendo en rasgos generales su situación estratégica y describiendo exhaustivamente las alianzas y las cooperaciones de seguridad y defensa regionales actualmente en vigor, incluso aquellas que no tienen gran actividad o relevancia, así como la influencia en la seguridad regional de la actuación directa o indirecta de los actores externos a la región.

El resultado es un mosaico en el que podemos encontrar desde alianzas o cooperaciones bilaterales que se establecieron antes de terminar la Segunda Guerra Mundial - Junta Interamericana de Defensa (1942) - o poco después de su finalización - ANZUS (1951), tratado bilateral EEUU- Filipinas (1951)- hasta las que han nacido a finales del siglo XX- Organización de Cooperación de Shanghai (1996), o ya en el siglo XXI - Consejo de Defensa Suramericano (2008) - pasando por las que ya existían y se han transformado en este siglo asumiendo mayores responsabilidades en el campo de la seguridad (OUA-UA/Arquitectura de paz y seguridad africana (APSA)-. Algunas se han quedado en una mera declaración de intenciones -Tratado de Defensa Común de la Liga Árabe - mientras otras han actuado efectivamente, como las Fuerzas de Reserva Africanas (ASF), con el despliegue, por ejemplo de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA), con componentes de ECOWAS, en 2013. Algunos países miembros forman parte simultáneamente de dos o más organizaciones o alianzas, que pueden tener objetivos concurrentes o competencias coincidentes.

Es difícil, por tanto, establecer un patrón que nos pueda dar una idea real de lo que está pasando, o cambiando, en el panorama de las alianzas y cooperaciones de seguridad en el mundo con carácter general. Este panorama es cambiante y fluido como consecuencia, sobre todo, del dramático cambio estratégico que supuso la desaparición de la Unión Soviética y con ella de la política de bloques, o bipolar, - que era el rasgo dominante desde el final de la Segunda Guerra Mundial -, del pivote de EEUU hacia el área Asia Pacífico, e incluso de cierto retraimiento de este país en los asuntos de seguridad globales - por ejemplo en Oriente Medio - después de los relativos fracasos de su intervención en Afganistán e Irak. Los resultados de

estos cambios están apareciendo en los primeros años de este siglo - por ejemplo el intento de Rusia de reconstruir su esfera de influencia a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva - pero esto es solo el comienzo. En los próximos años los efectos de estos cambios serán más evidentes y en consecuencia vamos a asistir a una reordenación de los vínculos de seguridad y defensa, en el sentido de una mayor regionalización que tenderá a la autonomía y consolidación de este tipo de cooperaciones. No necesariamente al nacimiento de nuevas alianzas - aunque no es completamente descartable - sino más probablemente a una transformación que active las existentes y tal vez a una desaparición de aquellas que se han demostrado inefectivas.

Después de una década (1991-2001) en la que Estados Unidos era la potencia hegemónica, el siglo XXI está asistiendo al nacimiento de otros centros de poder, principalmente China, que después de su enorme crecimiento económico está empezando a mostrar una política más asertiva en términos de seguridad en el Pacífico occidental con su reclamación sobre las islas Diaoyu , Paracel, y Spratl, tratando de extender su influencia hasta el estrecho de Malaca, de enorme importancia estratégica. Esta política está llevando a China a un enfrentamiento con casi todos sus vecinos y otros países ribereños: Corea del Sur, Japón, Taiwan (cuya soberanía sigue reclamando), Filipinas, Vietnam, Brunei, Malasia. Los cuatro primeros países de esta lista tienen acuerdos bilaterales de defensa con EEUU. Los dos últimos - además de Filipinas - forman parte de ASEAN que tiene ciertas competencias en el ámbito de la seguridad. EEUU, además de su alianza con Australia y Nueva Zelanda (ANZUS) mantiene los acuerdos bilaterales a los que ya nos hemos referido, y no es descartable que en el futuro se establezcan nuevos acuerdos entre los países que se sienten amenazados por China, o un afianzamiento de las cooperaciones ya existentes

En Asia central, China creó en 2001 la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO), tres de cuyos miembros pertenecen simultáneamente a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva liderada por Rusia. Esta región, de gran importancia por sus recursos, no se ha estructurado aún del todo en materia de seguridad, con países que no pertenecen a ninguna organización como, por ejemplo, Turkmenistán. La concurrencia de China y Rusia en una región de importante interés para ambas puede ser fuente de disensiones en el futuro que terminen por establecer de una forma definitiva las alianzas e influencias respectivas. Desde principios de este año a la SCO pertenecen también- aunque enfrentados entre sí - India y Pakistán. India está llamada a ser, por su evolución demográfica y económica, un polo geoestratégico importante en el futuro, pero como sucede parcialmente en el caso de China - su claro rival en Asia -, no tiene aliados, si bien sus relaciones con EEUU han mejorado sustancialmente, sin dejar de mantener lazos en materia de equipamiento militar con Rusia.

Rusia está intentando reconstruir su papel de gran potencia en el escenario internacional tras la última década del siglo XX en la que sufrió su máxima decadencia. La reconstrucción de su influencia en el campo de la seguridad pasa por recuperar como aliados a la mayor parte posible de los países miembros de la Unión Soviética, lo que está intentando hacer a través del Tratado de Seguridad Colectiva, que incluye a dos países de la llamada Asociación Oriental de la UE, Armenia y Bielorrusia, mientras que otros - como Ucrania y Georgia - han iniciado una aproximación cada vez más estrecha a la UE y la OTAN. La pugna por el

control de la zona de Europa Oriental y Cáucaso Sur entre Rusia por un lado y la UE en lo económico y la OTAN en lo militar, por otro, es una fuente de conflictos potenciales, que tendrá que encontrar su configuración definitiva, en lo que respecta a alianzas, en los próximos años.

Más al sur, la región de Oriente Medio y norte de África (MENA), la más caliente del planeta, con varios conflictos abiertos – Libia, Yemen, Siria, Irak - está marcada actualmente por la confrontación sectaria entre chiíes – liderados por Irán – y suníes- liderados por Arabia Saudí. Los primeros se agrupan en el llamado Frente de Rechazo o Eje de Resistencia chií – Irán, Siria, Hezbollah -. Los suníes constituyen el Consejo de Cooperación del Golfo, pero en él no están Egipto ni Jordania, que ya han firmado tratados de paz con Israel. Otras organizaciones más ambiciosas, como la Liga Árabe, son poco eficaces precisamente por su amplitud y las diferencias de intereses de muchos de sus miembros. La guerra de Siria, la acción de Turquía y de los actores extrarregionales, y la amenaza que supone para todos el auge del llamado Estado Islámico, va a hacer probablemente que en los próximos años el mapa de las alianzas entre los países árabes y musulmanes cambie de manera sustancial.

En el resto de África, el desarrollo de la faceta de seguridad de la Unión Africana (UA) es un hito importante en la cooperación en este ámbito, pero su extensión y las divergencias entre sus miembros le restan eficacia. Otras organizaciones subregionales, como ECOWAS parecen más viables para contribuir a la seguridad colectiva regional. La arquitectura de seguridad africana está condicionada por la artificialidad de ciertos Estados postcoloniales – que no obstante siguen siendo los sujetos únicos de la seguridad colectiva – y por la influencia, pasada y presente, de actores externos. Es posible, no obstante, que las alianzas regionales africanas sigan evolucionando en los próximos años ante la realidad sangrienta de los enfrentamientos entre países, etnias y actores no estatales violentos, favorecidos por el subdesarrollo.

Finalmente, en América Latina y el Caribe, podemos constatar también la existencia de múltiples tratados, cooperaciones militares, y organizaciones multinacionales, la más importante de las cuales, en el campo de la seguridad, es el Consejo de Defensa Suramericano, parte de UNASUR. Aunque estas iniciativas han tenido cierta eficacia en coordinar los esfuerzos transnacionales contra el tráfico de drogas, el crimen organizado y para responder a desastres naturales, lo cierto es que - a pesar de las afinidades entre estos países- no han logrado aún establecer una alianza sólida que pudiera proyectar sus intereses colectivos a nivel global. Brasil, el país más importante de la región, no ha jugado hasta ahora el papel aglutinador que podría corresponderle y si esto se mantiene será difícil que la integración en este ámbito progrese sustancialmente.

A medida que avance el siglo XXI vamos a ver probablemente transformarse el mundo unipolar de principios de siglo en otro multipolar cuyos líderes serán probablemente EEUU, China, India, Rusia y la UE si consiguiera su autonomía militar. Todos ellos tienen suficiente entidad como para no necesitar aliados externos, pero es evidente que EEUU parte con una enorme ventaja precisamente por tener alianzas tanto en el Pacífico y Asia oriental como en el Atlántico (OTAN). Otros como Brasil solo lograrán constituir polos autónomos en la medida en la que logren agrupar en torno a ellos un número suficiente de aliados y ejerzan como

líderes en sus respectivas regiones. Los países de la región MENA y los africanos necesitan aún madurar mucho sus convergencias y superar diferencias muy importantes para poder influir en el escenario global al mismo nivel que los anteriores y dejar de estar sujetos a influencias externas. En cualquier caso, el mundo lo constituirán en las próximas décadas un conjunto de regiones agrupadas en torno a sus Estados líderes, y en este contexto la evolución de las alianzas y cooperaciones de seguridad, que ahora solo se apunta, será un factor determinante en la configuración, dinámica y eficacia estas estructuras regionales.

Como decíamos en la Introducción, este trabajo no contempla – por razones de calendario – el impacto de la inesperada elección de Donald Trump como Presidente de EEUU. Algunas de las ideas sobre política internacional que expuso ante la opinión pública durante la campaña electoral podrían causar, de ser puestas en práctica tal como las expresó, serias inestabilidades en varias regiones del mundo y movimientos geopolíticos importantes, que afectarían también a las alianzas y cooperaciones militares. No obstante, en las primeras semanas de su mandato, sus más directos colaboradores, o incluso el propio Presidente, han rectificado muchas de las posiciones más rupturistas que defendía como candidato, como sus reticencias ante la OTAN y la UE, el abandono del principio de una sola China, o la hipotética nuclearización de Japón y Corea del sur. Otras, como el aparente acercamiento a Rusia de una parte de su administración, parecen bastante dudosas y necesitarán confirmación. En cualquier caso, movimientos como el apoyo incondicional a Israel, la hostilidad hacia Irán, y hacia muchos países musulmanes, podrían producir reajustes, cambios o consolidación de alianzas entre países árabes y musulmanes. De igual modo, en América Latina y el Caribe es posible que se produzcan movimientos ante una cierta hostilidad de la nueva administración de Washington. Incluso la Unión Europea podría verse motivada para avanzar en el desarrollo de su Política Común de Seguridad y Defensa ante el dudoso apoyo del nuevo Presidente. Es difícil hacer previsiones cuando en gran parte dependen de una persona imprevisible. Será necesario esperar a los próximos meses y años para ver como se articula realmente la nueva política exterior de EEUU, y en función de ella, cómo reaccionan el resto de actores internacionales en un tema tan sensible como el de la seguridad y defensa.

## ANEXOS

### MIEMBROS DE ORGANIZACIONES EN EUROPA DEL ESTE Y CÁUCASO SUR

	OTSC	GUAM	CEI	Asociación Oriental	UEE
Armenia	X		X	X	X
Azerbaiyán		X	X	X	
Bielorrusia	X		X	X	X
Georgia		X		X	
Kazajistán	X		X		X
Kirguizistán	X		X		X
Moldavia		X	X	X	
Rusia	X		X		X
Tayikistán	X		X		
Ucrania		X		X	
Uzbekistán			X		

### MIEMBROS DE ORGANIZACIONES DE ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA

	CCG	IMAFT	LA	OCI	UMA
Afganistán				X	
Albania				X	
Arabia Saudita	X	X	X	X	
Argelia			X	X	X
Azerbaiyán				X	
Bahréin	X	X	X	X	
Bangladesh		X		X	
Bennin		X		X	
Brunei				X	
Burkina Faso				X	
Camerún				X	
Qatar	X	X	X	X	
Chad		X		X	
Comoras		X		X	
Costa de Marfil		X		X	
Egipto		X	X	X	
Emiratos Árabes Unidos	X	X	X	X	
Gabón		X		X	

Gambia				X	
Guyana				X	
Guinea		X		X	
Guinea Bissau				X	
Indonesia				X	
Irak			X	X	
Irán				X	
Jordania		X	X	X	
Kazajistán				X	
Kirguistán				X	
Kuwait	X	X	X	X	
Líbano		X	X	X	
Libia		X	X	X	X
Malasia		X		X	
Malawi				X	
Maldivas		X		X	
Malí		X		X	
Marruecos		X	X	X	X
Mauritania		X	X	X	X
Mozambique				X	
Níger		X		X	
Nigeria		X		X	
Omán	X		X	X	
Pakistán		X		X	
Palestina		X	X	X	
Senegal		X		X	
Sierra Leona		X		X	
Siria			X	X	
Somalia		X	X	X	
Sudán		X	X	X	
Surinam				X	
Tayikistán				X	
Togo		X		X	
Túnez		X	X	X	X
Turkmenistán				X	
Turquía		X		X	
Uganda				X	
Uzbekistán				X	
Yemen		X	X	X	
Yibuti		X	X	X	

## MIEMBROS DE ORGANIZACIONES EN ÁFRICA

	CEDEAO	CEEAC	CEN-SAD	COMESA	EAC	EASFCOM	IGAD	G-5 Sahel	MNJTF	NARC
Angola		X								
Argelia										X
Benín	X		X						X	
Botsuana										
Burkina Faso	X		X					X		
Burundi		X		X	X	X				
Cabo Verde	X		X							
Camerún		X							X	
Chad		X	X					X	X	
Comoras				X		X				
Congo		X								
Costa de Marfil	X		X							
Egipto			X	X						X
Eritrea			X	X						
Etiopía				X		X	X			
Gabón		X								
Gambia	X		X							
Ghana	X									
Guinea	X		X							
Guinea- Bissau	X		X							
Guinea Ecuatorial		X								
Kenia				X	X	X	X			
Lesoto										
Liberia	X		X							

Libia				X							X
Madagascar				X							
Malauí				X							
Malí	X		X						X		
Marruecos			X								
Mauricio				X							
Mauritania			X						X		X
Mozambique											
Namibia											
Níger	X		X						X	X	
Nigeria	X		X							X	
República Árabe Saharaui											X
República Centroafricana		X	X								
República Democrática del Gongo		X		X							
Ruanda		X		X	X		X				
Santo Tomé y Príncipe		X									
Senegal	X		X								
Seychelles				X			X				
Sierra Leona	X										
Somalia			X				X		X		
Suazilandia				X							
Sudán			X	X			X		X		
Sudan del Sur						X			X		
Suráfrica											
Tanzania						X					
Togo	X		X								
Túnez			X								X
Uganda				X	X		X		X		



Yibuti	X		X	X
Zambia		X		
Zimbabwe		X		

## MIEMBROS DE ORGANIZACIONES EN ASIA

	OTSC	OCS	ANZUS	ASEAN
Armenia	X			
Azerbaiján				
Bielorrusia	X			
Georgia				
Kazajstán	X	x		
Kirguizistán	X	x		
Moldavia				
Rusia	X	x		
Tayikistán	X	x		
Ucrania				
Uzbekistán		x		
Australia			x	
Nueva Zelanda			x	
Estados Unidos			x	
Indonesia				X
Filipinas				X
Brunei				X
Malasia				X
Camboya				X
Laos				X
Tailandia				X
Myanmar				X
Vietnam				X
Singapur				X
India		x		
Pakistán		x		
China		x		

## MIEMBROS DE ORGANIZACIONES DEL CONTINENTE AMERICANO

	ALBA	CAN	CARICOM	CARSI	CDEMA	CEA	CELAC	CEFAC	CNI	JID	OEA	SICA	SICOFAA	SSR	UNASUR
Anguila			X		X										
Antigua y Barbuda	X		X		X	X	X			X	X			X	
Argentina							X			X	X	X	X		X
Bahamas			X		X		X				X				
Barbados			X		X		X			X	X			X	
Belice			X		X		X			X	X	X			
Bolivia	X	X					X	X		X	X	X	X	X	X
Brasil					X	X				X	X		X		X
Canadá					X					X	X	X	X	X	
Chile							X	X			X	X	X	X	X
Colombia		X					X	X		X	X	X	X	X	X
Costa Rica							X		X		X	X	X		
Cuba	X						X				X				
Dominica	X		X		X		X				X			X	
Ecuador	X	X				X	X		X		X		X		X
El Salvador					X	X		X	X	X	X	X	X		
Estados Unidos					X				X	X	X		X		
Grenada	X		X		X		X				X	X		X	

Guatemala								X X X X X X X X		
Guyana		X		X		X		X X		X
Haití		X		X		X		X X		
Honduras								X X X X X X X X		
Islas Turcas y Caicos				X						
Islas vírgenes				X						
Jamaica		X		X		X		X X		
México						X X		X X X		X
Montserrat		X		X						
Nicaragua	X							X X X X X X X X		
Panamá						X			X X X X X	
Paraguay						X X		X X X		X
Perú		X				X X		X X X		X
República Dominicana					X	X	X	X	X	X
Saint Kitts y Nevis	X	X		X		X		X X		X
Santa Lucía	X	X		X		X		X		X
San Vicente y Granadinas	X	X		X		X		X		X
Suriname	X	X		X		X		X X		X
Trinidad y Tobago		X		X	X	X		X X		
Uruguay						X X		X X X		X
Venezuela	X					X X		X X X		X

