



DOCUMENTO DE TRABAJO 08/2016

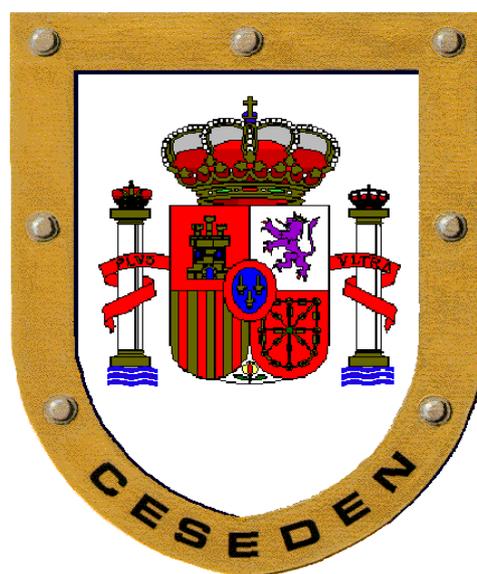
Organismos solicitantes del estudio:

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del (CESEDEN) para el año 2016, como Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 5 y asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

La arquitectura de seguridad internacional: ¿Un proyecto en quiebra?

La arquitectura de seguridad internacional: ¿Un proyecto en quiebra?



Maquetado en julio de 2016 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos
(IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)**

NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.

Índice

Introducción

Rafael Calduch Cervera

Introducción	II
--------------------	----

Capítulo I

La OTAN: ¿Todavía relevante?

Mario Laborie Iglesias

Introducción	26
Los cambios estratégicos y la transformación de la Alianza	27
Rusia	28
La implosión del mundo árabe y la expansión del yihadismo	31
La OTAN ante los desafíos a la seguridad transatlántica	33
El flanco Este	33
El flanco Sur	37
Riesgos y respuestas globales: Armas nucleares, proliferación de misiles balísticos y guerra híbrida	39
La OTAN ante el reto de la irrelevancia	42
Mantenimiento de la cohesión interna	43
La cooperación OTAN-UE	46
Conclusiones	48
Bibliografía	50

Capítulo II

Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa

Miguel Ángel Benedicto

Introducción	58
Estructuras de seguridad en Europa	58
La Unión Europea	58
La crisis de los refugiados	59
Medidas contra el terrorismo	60
La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD)	60
La compatibilidad OTAN-UE	64
¿Un Ejército Europeo?	66
La OSCE: una organización en busca de su revitalización	70
Un foro de entendimiento con Rusia	71
Prevención de conflictos y control de armas	72
El Brexit y la Estrategia Global de la UE	73
Brexit: dañino para la UE y el Reino Unido	73
Gibraltar en la encrucijada	74
La relación especial Reino Unido-USA en peligro	74
La Estrategia global de la UE	75
Compatibilidad con la OTAN pero más autonomía	76
Mayor cooperación y gasto en Defensa	76
Alianza defensiva pero sin Ejército Europeo	77
Las relaciones con Rusia	77
Inmigración	78
Política de Vecindad	78
Ampliación	78
Cambio Climático	78

Energía	79
Cooperación para el desarrollo	79
Ciberseguridad	79
Necesidad de un Libro Blanco de la Defensa Europa	79
Conclusiones	80
Bibliografía	81

Capítulo III

La arquitectura de seguridad asiática

Fernando Delage

Introducción	88
La arquitectura asiática	90
Arquitecturas en competencia	95
Estados Unidos: Superar el bilateralismo	95
El “nuevo concepto de seguridad” chino	99
Más allá de China y Estados Unidos	102
Variables de futuro	103
Sombras chinas	104
Después de Obama	106
Conclusiones	107
Bibliografía	108

Capítulo IV

El papel de las Organizaciones de Seguridad en África

José Ma^a Santé Abal

Introducción	118
La Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA)	120

Las Comunidades Económicas Regionales (REC) y los Mecanismos Regionales (RM) en la APSA	122
El Consejo de Paz y Seguridad, PSC	125
El Panel de Sabios	126
El Fondo para la Paz	127
Continental Early Warning System, CEWS	127
African Standby Forces, ASF	128
La Unión Europea y su relación con la arquitectura de seguridad Africana	132
El Mando Norteamericano para África, USAFRICOM	135
La Liga Árabe	137
China y África	140
Conclusiones	144
Bibliografía	146

Capítulo V

Paz y seguridad internacionales en el siglo XXI. ¿Hacia dónde se dirigen las Naciones Unidas?

Felix Blanco y de la Torre

Introducción	157
Consejo de Seguridad.	158
Redactores	158
El veto	160
La composición y reforma	162
Dinámica interna en los asuntos de paz y seguridad	165
La Asamblea General	169
Secretariado	170
Operaciones de paz	172
Autorizadas por el Consejo de Seguridad y sin mando directo de la ONU...	173

Autorizadas por el Consejo de Seguridad y con mando directo de la ONU....	175
Operaciones de mantenimiento de la paz.	175
Principios	177
Operaciones robustas	178
Artículo VIII. Cooperación regional	180
Misiones políticas especiales	181
Arquitectura de consolidación de la paz	182
Financiación y presupuestos	183
Conclusiones	184
Bibliografía	185
 <i>Composición del Grupo de Trabajo</i>	 189

Introducción

Introducción

Rafael Calduch Cervera

Los profundos cambios que de forma acumulativa se vienen produciendo en la Sociedad Internacional durante las últimas décadas, están afectando a los fundamentos mismos de las relaciones políticas, económicas y culturales tanto a escala nacional como mundial.

No se trata de cambios coyunturales que pueden enfrentarse con meros ajustes políticos, legales o institucionales. Son alteraciones que afectan a dimensiones estructurales tan decisivas como la distribución del poder y la riqueza entre los países, la masificación de relaciones de comunicación global, la emergencia de nuevas formas de legitimación colectiva o el progresivo abandono de modelos ideológicos y de organización política que dominaron la vida internacional durante el siglo XX.

Sin embargo este proceso de transformación internacional no se está produciendo de un modo sencillo, pacífico y mucho menos planificado. Por el contrario, se está realizando con una creciente complejidad, con violencia y de un modo imprevisible debido a la tensión impuesta por los grupos y países que ven amenazados sus tradicionales poderes y funciones y que reaccionan tratando de preservar las viejas relaciones y mantener las instituciones internacionales que durante décadas garantizaron su hegemonía regional o mundial.

Uno de los efectos directos e inmediatos de esta transición estructural de la sociedad internacional es el aumento de las incertidumbres y riesgos y con ellos de la inseguridad que afecta tanto a las personas como a las sociedades y países.

Es en este marco general donde se inscribe la oportunidad de esta obra colectiva promovida por el Instituto Español de Estudios Estratégicos. Se trata de analizar la validez, eficacia y posible continuidad de la arquitectura de seguridad internacional articulada a través de numerosos y diversos sistemas de alcance mundial y regional.

Pero para que semejante análisis sea riguroso, coherente y factible, dentro de los límites que impone una obra colectiva como la presente, era necesario establecer unos criterios metodológicos claros y comunes a los estudios realizados por los cinco especialistas que han participado.

Estos criterios han sido: a) la delimitación de las distintas áreas de estudio se ha realizado de acuerdo con una perspectiva geo-estratégica identificable y explícita; b) se ha conjugado el análisis de las arquitecturas de seguridad actuales con la valoración de los factores que influirán en su evolución a corto plazo (2 ó 3 años) con el fin de dar una visión evolutiva que, sin embargo, evite la especulación prospectiva tan frecuente en este tipo de trabajos, y c) se han incluido áreas cuyas estructuras de seguridad afectan a la acción exterior y la defensa española bien porque España forma parte activa de ellas

o bien porque inciden sobre la seguridad mundial y, por tanto, el gobierno español no puede ignorar los cambios que en ellas se producen.

Las limitaciones de tiempo y extensión de la obra colectiva han obligado a excluir las arquitecturas de seguridad de dos regiones significativas desde la perspectiva de la política exterior y de defensa de España como son América Latina y Oriente Medio. Sin embargo estas carencias no afectan al rigor de los estudios realizados ni al valor del contenido de cada uno de los capítulos, ya que simplemente suponen una limitación en el objeto de investigación de esta obra.

Definidos el objeto de estudio y las premisas metodológicas que sustentan esta obra, su desarrollo se realiza a través de cinco capítulos que abordan los siguientes temas: 1) la cuestionable relevancia de la OTAN como columna vertebral de la seguridad transatlántica; 2) el complejo proceso de construcción de una arquitectura de seguridad europea; 3) la creciente importancia de la seguridad en Asia-Pacífico y la dificultad de coordinar las distintas iniciativas regionales de seguridad; 4) la proliferación de iniciativas de seguridad en el continente africano y, finalmente, 5) el proceso de adaptación institucional y funcional que está realizando la Organización de Naciones Unidas para preservar la eficacia del sistema seguridad colectiva, instaurado en 1945 por la Carta de San Francisco, en un cambiante contexto mundial.

Por lo que se refiere a la OTAN su evolución desde el fin de la bipolaridad, la desaparición del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética, ha puesto de manifiesto que la ausencia de una amenaza nuclear directa y total ha afectado los fundamentos mismos de la naturaleza y funcionalidad de la Alianza primando su dimensión política sobre la tradicional dimensión militar.

A ello han venido a sumarse otros factores no menos importantes como el cambio en las prioridades estratégicas norteamericanas en favor del área de Asia-Pacífico; la implantación, aunque todavía insuficientemente desarrollada, de la PCSD europea; el impacto de la crisis económica y la constante incorporación de nuevos miembros, factores todos ellos que están dificultando sensiblemente el proceso de toma de decisiones en el seno de la organización aliancista.

En su estudio el Coronel del Ejército de Tierra Mario Laborie explica los cambios orgánicos, operativos y doctrinales que se vienen realizando por la Alianza Atlántica para responder colectivamente a los cambios en la política exterior y de defensa de Rusia, así como a la implosión del mundo árabe y la expansión yihadista.

Pero el análisis avanza un paso más cuando disecciona algunos de los principales desafíos que la OTAN debe abordar con éxito en el presente y el inmediato futuro: los generados en el flanco este; los desafíos del flanco sur y tres importantes retos globales como son la posible nuclearización de las relaciones estratégicas; la proliferación de misiles balísticos y la capacidad de intervención en guerras híbridas.

Hasta el momento la capacidad demostrada por la Alianza para disuadir o intervenir con eficacia ante tales desafíos ha sido limitada y en algunos casos fracasada. Ello no sólo está provocando el recurso a las “coaliciones internacional ad hoc” sino que también está afectando a la credibilidad disuasoria de la organización arriesgando con condenarla a medio y largo plazo a la irrelevancia política y militar como actor global.

Para evitarlo, el autor subraya dos retos que la OTAN debe superar en los próximos años. En primer lugar debe mantener la cohesión interna bajo un claro liderazgo de Estados Unidos. En segundo término tiene que articularse un verdadero procedimiento de cooperación funcional entre la OTAN y la UE, que permita complementar sus capacidades y doctrinas, con vistas a facilitar una aproximación comprensiva a la diversidad de amenazas y la complejidad de los conflictos. Este último reto no será fácil de alcanzar especialmente tras el Brexit del Reino Unido, una de las principales potencias militares que podía reforzar la dinámica colaboradora entre ambas organizaciones.

Pero el vínculo transatlántico entre América del Norte y Europa con ser todavía decisivo para la seguridad mundial, está siendo progresivamente desplazado en las prioridades de las agendas estratégicas de los países, especialmente de Estados Unidos, por el auge económico y militar de las potencias del área de Asia-Pacífico con China a la cabeza.

Se impone, por tanto, considerar las principales variables que configuran el marco estratégico regional asiático y evaluar las características y eficacia de las estructuras de seguridad regional que se han ido gestando en esta área, como condición necesaria para conocer su evolución en los próximos años.

Para comprender las potencialidades y limitaciones de la nueva arquitectura de seguridad asiática, el profesor Fernando Delage comienza por describir los factores claves que operaron en la realidad estratégica regional durante la etapa de la bipolaridad. En ese período la pugna soviético-americana por alcanzar la hegemonía regional como parte de su estrategia mundial se vio condicionada por la intervención de potencias de segundo nivel como China, Japón o la India. Ello dificultó la creación de organismos regionales de seguridad, con las principales excepciones de la SEATO o la ASEAN, en favor de una amplia red de acuerdos aliancistas bilaterales que contribuyeron a afianzar la hegemonía política y militar de Estados Unidos en la zona. Una realidad que se vio favorecida por las rivalidades entre China, la URSS, India, Pakistán y las dos Coreas.

Un panorama radicalmente distinto del que ofrece Asia-Pacífico en la actualidad. La realidad estratégica asiática de nuestros días está condicionada por la coincidencia de varios factores: a) la multiplicación de organismos regionales de seguridad; b) la rivalidad entre China y Estados Unidos por ejercer una posición estratégica dominante en la región; c) la tendencia hacia la proliferación nuclear de algunos países, como Corea del Norte o Irán, y d) la recurrente tensión provocada por conflictos resultantes del ejercicio de la soberanía marítima de potencias como China o Japón.

Si se observa la arquitectura asiática tras el fin de la bipolaridad apreciamos en primer lugar una multiplicación de organizaciones regionales orientadas a promover la seguridad regional o subregional. Entre ellas destacan: la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (1992); el Foro Regional de la ASEAN (1994); la Unión de Asia Central (1994) convertida en la Organización de Cooperación de Asia Central (2002); la Organización de Cooperación de Sanghai (2001) o las sucesivas ampliaciones de la ASEAN, con la participación de China, Japón y Corea del Sur (1997), la incorporación de India, Australia y Nueva Zelanda (2005) y, finalmente, la inclusión de Estados Unidos y Rusia (2010).

No obstante, la creación de numerosas organizaciones no ha servido para aumentar la seguridad de Asia-Pacífico, tan sólo ha acentuado la complejidad de las relaciones políticas y estratégicas de esta área, al tiempo que tales organizaciones tratan de instrumentalizarse por las grandes potencias como Estados Unidos o China en su rivalidad por la hegemonía regional.

En buena medida esa rivalidad es consecuencia del vertiginoso ascenso de China como potencia económica mundial que ha terminado trasladándose también al ámbito de la defensa, ocasionando un desequilibrio militar en la región que no sólo amenaza la posición de Estados Unidos sino que también alimenta los temores de Rusia, Japón, la India, Corea del Sur o Australia. Ello explica la proliferación de organismos regionales de seguridad y la decisión de Washington de conjugar sus alianzas bilaterales con la participación en dichos organismos multilaterales con el fin de compensar las influencias de China o Rusia.

Análogamente explica también la tendencia de algunos países a compensar su limitación militar en capacidades convencionales con el desarrollo de arsenales de destrucción masiva, especialmente de armas nucleares. Al fallido intento del régimen iraquí de Sadam Hussein por disponer de este tipo de arsenales, hay que agregar ahora el programa iraní, temporalmente sometido al control internacional, y la escalada nuclear desencadenada por Corea del Norte. Una peligrosa deriva armamentista que ya está influyendo en las políticas de defensa de todos los países de la zona.

El análisis de la arquitectura asiática concluye con una amplia referencia a las variables de futuro que el autor sintetiza en dos categorías: en primer término las debilidades económicas y políticas que afectan a la estabilidad y seguridad de China y, finalmente, las incertidumbres que se proyectan sobre las próximas elecciones presidenciales norteamericanas y su impacto en la política exterior y de defensa en la zona.

El capítulo realizado por el profesor Miguel Angel Benedicto aborda la arquitectura de seguridad europea, centrándose específicamente en la evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea y en la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).

La PCSD, como uno de los pilares de la Política Exterior y de Seguridad (PESC) de la UE ha experimentado un lento desarrollo, todavía no concluido, desde su inclusión en el Tratado de Maastricht (1992) con la reserva planteada por el Reino Unido. El Tratado de Amsterdam (1997) reforzó jurídica e institucionalmente la defensa europea al incorporar a la Unión Europea Occidental (UEO) y sus competencias en las denominadas misiones Petersberg como parte de la estructura y funciones de la UE.

A pesar de estos avances jurídicos, hubo que esperar al acuerdo franco-británico de Saint Malo (1998) y la traumática experiencia de la guerra de Kosovo (1999) para que se diesen los primeros pasos en la implantación efectiva de la PCSD. La Estrategia Europea de Seguridad (2003) constituyó el documento político que debía sustentar las capacidades y operatividad de la defensa europea.

La experiencia acumulada en las numerosas misiones internacionales (civiles, militares y cívico-militares) desarrolladas durante los siguientes años, la emergencia de nuevas amenazas así como las discrepancias en las prioridades estratégicas entre los miembros de la UE, puesta de manifiesto en la intervención en Irak de 2003, confirmaron la necesidad de completar el desarrollo de la PCSD pero también la necesidad de flexibilizar su ejecución evitando el bloqueo que podría provocarse en las votaciones como resultado de tales discrepancias.

Este complejo contexto explica en buena medida la regulación jurídica y el avance institucional de la PCSD que se recoge en el Tratado de Lisboa (2009). De una parte, se incluyen importantes progresos en las competencias atribuidas a la UE al introducirse las cláusulas de asistencia mutua en caso de ataque a un país miembro (art. 42.7 del TUE) y de solidaridad para los supuestos de ataque terrorista o de catástrofes humanas o naturales (art. 222 TFUE).

Por otro lado se establece la posibilidad de un avance asimétrico en la implantación de la PCSD con la regulación de la denominada cooperación estructurada permanente en los arts. 42.6 y 46 del TUE. Gracias a ella algunos países miembros de la UE pueden avanzar en el proceso hacia una defensa supranacional sin necesidad de verse condicionados por el veto de los restantes países a cambio de garantizarles su exclusión de semejante proceso. La cooperación estructurada permanente se basaba en las experiencias del espacio Schengen en materia de seguridad interior y la Unión Monetaria en el campo económico, ya que ambas habían demostrado las potencialidades que ofrecía la denominada “Europa de dos velocidades”.

Finalmente el Tratado de Lisboa preveía un reforzamiento de la Agencia Europea de Defensa (EDA) como institución decisiva en el impulso de las capacidades militares y la industria de defensa mediante el reforzamiento de la innovación tecnológica, las inversiones y la cooperación industrial transnacional. La idea era que la EDA desempeñase un papel en la defensa similar al que la Agencia Europea del Espacio (ESA) realizaba en la carrera espacial. Un objetivo que todavía está por alcanzarse.

Sin embargo, lo que inicialmente se preveía como un rápido e irreversible avance en la PCSD por parte del núcleo de potencias militares de la UE (Francia; Reino Unido; Alemania; Italia y España), muy pronto se tuvo que enfrentar al obstáculo que supuso la crisis económica mundial y su impacto en los presupuestos de defensa. El resultado fue una creciente parálisis institucional y operativa cuyas manifestaciones más inmediatas e importantes fueron el fracaso en la iniciativa de los grupos de combate (battle groups) y la carencia de un Cuartel General permanente capaz de llevar a cabo el mando y control centralizado de las operaciones militares de la UE.

Con esta compleja y contradictoria realidad jurídica, institucional y operativa de la PCSD, la UE ha tenido que enfrentar en los últimos años importantes retos para su seguridad y defensa: a) la redefinición de los intereses estratégicos de Rusia apoyados por una política exterior que incluye como uno de sus instrumentos el intervencionismo militar (casos de Ucrania y Siria); b) la inestabilidad política de los estados vecinos, incluida la existencia de estados fallidos, acelerada por las distintas rebeliones árabes; c) la expansión de nuevas amenazas, tanto fuera como dentro del espacio europeo, como el terrorismo, los ciberataques, la piratería y las guerras híbridas, y por último, d) el recurrente riesgo fronterizo provocado por los desplazamientos masivos de población en los que se amalgaman realidades tan distintas como la de los refugiados, los inmigrantes y el tráfico ilegal de personas.

Aunque ya hemos señalado que desde el punto de vista jurídico la UE se ha dotado de los instrumentos jurídicos para hacer frente a estas amenazas y riesgos, el insuficiente desarrollo institucional (caso de FRONTTEX) y operativo ha puesto de manifiesto una grave incapacidad para superarlos con eficacia.

Paradójicamente la salida del Reino Unido de la UE aunque desde el punto de vista de las capacidades militares operativas y logísticas supondrá una importante merma para la PCSD, desde la perspectiva de su implantación real ofrece una importante oportunidad para avanzar a través de la cooperación estructurada permanente ya que, en la práctica, la posición del gobierno de Londres fue más un obstáculo político, cuando no un verdadero impedimento, para el desarrollo de la PCSD que un activo para su fortalecimiento. Sin su participación es posible que el eje París-Berlín impulse en los próximos años, en la medida en que lo permita la recuperación económica, una verdadera y eficaz PCSD.

Sólo en la medida en que este objetivo de la UE se alcance podrán conocerse las verdaderas posibilidades de cooperación con la OTAN. Mientras tanto, fuera de algunas actuaciones puntuales, dicha cooperación pertenece más a la retórica de los documentos políticos que a la realidad.

Enfrentados al escenario de que en los próximos años se alcance una completa y eficaz PCSD, cabe plantearse el interrogante si dicha política contribuirá decisivamente a la irrelevancia de la OTAN abriendo al mismo tiempo un nuevo marco estratégico en las relaciones con Rusia o si, por el contrario, constituirá un incentivo para aumentar

el compromiso político y militar transatlántico, tanto de Estados Unidos como del Reino Unido, con la consiguiente percepción de amenaza por parte de Moscú.

Esta última cuestión plantea la necesidad de definir claramente los límites geoestratégicos y las prioridades de la defensa europea, lo que debería constituir una parte esencial de la nueva *Estrategia Global de la PESC*¹ o al menos del Libro Blanco que desarrolle los aspectos de defensa. En cualquier caso obliga a considerar el papel que desempeña en la actual arquitectura de seguridad europea la única organización que incorpora a todos los países europeos junto con Estados Unidos y Canadá: la OSCE.

En sus orígenes, la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), se trataba de un foro dirigido a facilitar la negociación política y los acuerdos parciales entre las dos superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) con sus respectivos aliados, con la finalidad de generar una dinámica de confianza que facilitase la distensión en el continente europeo. Obviamente esta finalidad expiró desde el momento mismo en que concluyó la bipolaridad y los países del antiguo bloque soviético se fueron incorporando como miembros o socios de la OTAN.

Por tanto desde su constitución la OSCE fue progresivamente perdiendo en la práctica buena parte de las funciones políticas y de seguridad que le fueron atribuidas en la Carta de París (1990), al tiempo que aumentaba el número de países no europeos, como las nuevas repúblicas centroasiáticas o del Cáucaso, y con ellos se ampliaba el área de actuación de la organización pero también se dificultaba la posibilidad de alcanzar acuerdos efectivos entre sus miembros.

Tanto Rusia como las principales potencias occidentales no contemplan a corto plazo reforzar la importancia política y estratégica de la OSCE, más allá de las funciones de supervisión de derechos humanos y colaboración en los procesos de estabilización post-conflicto que actualmente desempeña.

Otra de las áreas esenciales para la seguridad europea y mundial es el continente africano. La proximidad de algunos de sus países con el territorio español obliga a considerarla una región prioritaria para la seguridad nacional.

Ciertamente, como destaca el autor de este capítulo, el Coronel del Aire José María Santé, el continente africano no es una realidad única y homogénea desde el punto de vista político, económico, étnico o cultural. Ello obliga a considerar la diversa naturaleza e importancia estratégica de las subregiones africanas. Precisamente a la delimitación geopolítica de África, con una metodología rigurosa y verificable, dedica este autor su primera reflexión. Valoradas las delimitaciones subregionales realizadas

1 European Union.- Shared Vision, Common Action: A Stronger Union. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.- Junio, 2016 (consultado 9/07/2016). https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf.

por Naciones Unidas, el Mando Militar de Estados Unidos para África (USAFRICOM) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el autor se decanta por la clasificación que sustenta a efectos prácticos la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) y que se ajusta a la configuración de los numerosos y diversos organismos subregionales.

Establecido el criterio metodológico de análisis de las distintas áreas en las que se conforma la realidad africana, la primera evidencia que se aprecia es la significativa proliferación de organismos intergubernamentales con distintos objetivos y desigual eficacia. Al igual que ocurre en el caso de Asia-Pacífico, esta explosión de organizaciones internacionales constituye un síntoma de las dificultades políticas para constituir un verdadero sistema de seguridad colectiva de alcance continental.

La compleja realidad africana y por extensión la seguridad de este continente está directamente asociada a dos categorías de actores internacionales. De una parte las organizaciones intergubernamentales, de las que la Unidad Africana (UA) constituye la más importante de ellas, y de otra las principales potencias mundiales entre las que destacan Estados Unidos, Francia; Reino Unido y China, cuyos intereses económicos y estratégicos en el continente provocan, con frecuencia, una rivalidad no siempre acorde con las necesidades de desarrollo económico y estabilidad política que requieren los países africanos.

El centro de gravedad de la APSA es la función desempeñada por la Unidad Africana, surgida como evolución de la Organización para la Unidad Africana (OUA) entre 1999 y 2002. Uno de los aspectos más importantes de las competencias atribuidas a la UA es la regulación de un derecho de injerencia por causa de violaciones graves de derechos humanos. El otro avance importante se produce en el ámbito las instituciones orgánicas entre las que destacan el Consejo de Paz y Seguridad, el African Standby Force y el Fondo para la Paz.

Junto al importante papel desempeñado por la UA en la seguridad continental, hay que considerar también el papel que realizan las Comunidades Económicas Regionales y los denominados Mecanismos Regionales. Aunque la mayoría de estos organismos surgieron para fomentar la cooperación o integración económica, es evidente que en los países africanos, algunos de ellos con importantes materias primas, recursos energéticos y minerales preciosos, se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y subdesarrollo. Ello provoca que la economía y la seguridad se confundan como parte de una misma realidad nacional y regional.

Por tanto no resulta extraño que algunas de estas organizaciones hayan incorporado instrumentos para promover la paz y la seguridad entre sus miembros como condición necesaria para facilitar la cooperación económica subregional. Este es el caso de organismos como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS); la Capacidad Regional de África del Norte (NARC); la Fuerza Disponible de África Oriental (EASF) o la Liga de Estados Árabes.

Junto a la importante actividad de los organismos subregionales, en el continente africano operan también las grandes potencias. Es el caso de la UE cuyos intereses económicos y la vecindad con algunos países miembros ha impulsado la formulación de la Joint Africa EU Strategy (2007) además de las numerosas operaciones desarrolladas en este continente como parte de la PCSD.

Por su parte las amenazas emergentes en el área africana junto con la creciente influencia de China, han obligado a Estados Unidos a conceder una particular atención a la seguridad de esta zona en su Estrategia de Seguridad Nacional (2015) y a activar el USAFRICOM, del que la Unidad de Despliegue Rápido asentada en la Base Aérea de Morón constituye un importante eslabón operativo.

Las respectivas áreas de influencia de Francia y el Reino Unido, herencia de su pasado colonial pero también base de su expansión económica y política actual, les han obligado a intervenir en aquellos países y/o conflictos armados en los que se han visto amenazados sus ciudadanos y sus intereses nacionales. La reciente operación francesa en Mali (operación Serval), en la que también han participado contingentes españoles, constituye un ejemplo significativo, aunque no el único, del intervencionismo militar en África de las antiguas metrópolis.

Finalmente la acción exterior de China en el continente africano no ha surgido recientemente sino que es el resultado de una labor diplomática y económica desarrollada durante más de medio siglo. A diferencia de las potencias anteriores, China mantiene como un principio básico de sus relaciones con los países africanos, la no injerencia en los asuntos internos. Desde la perspectiva de Beijing el área africana constituye una región básica para acceder a recursos o utilizar espacios que se consideran imprescindibles para mantener el proceso de crecimiento chino. Para China la rivalidad con las potencias occidentales en África se sitúa principalmente en el terreno económico antes que en el ámbito militar por lo que no cabe esperar, a corto o medio plazo, un cambio sustancial en su acción exterior y su planteamiento estratégico respecto de este continente.

En el último estudio de la obra, el coronel Félix Blanco y de la Torre investiga los cambios orgánicos y funcionales que se están realizando en la Organización de Naciones Unidas con la finalidad de adaptar el sistema de seguridad colectiva mundial a la propia evolución de las amenazas y riesgos que se han generalizado en la Sociedad Internacional, pero también tratando de aprovechar la experiencia acumulada en las numerosas misiones de pacificación que se han desarrollado en el último cuarto de siglo.

El principal órgano de la arquitectura de seguridad onusiana es el Consejo de Seguridad (CS). El fin de la bipolaridad generó un clima de confianza política entre los cinco miembros permanentes que se tradujo en una inmediata reducción del uso del veto y un paralelo aumento de las resoluciones que autorizaban operaciones de paz.

A partir de una iniciativa de la Asamblea General (AG) la propia composición del CS ha sido objeto de debate y de distintas propuestas de mejora en su composición y funcionamiento. Sin embargo la disparidad de criterios entre los países y la falta de los apoyos necesarios para hacer prosperar alguna de ellas han hecho inviable hasta el presente la reforma de este órgano. No es previsible que a corto plazo esta situación cambie.

En semejantes circunstancias, los cinco miembros permanentes siguen gozando de una posición dominante en el CS, no sólo a través del derecho de veto sino también mediante su control de los “redactores” que formulan los borradores de resolución. A raíz de la crisis de Siria los miembros no permanentes han comenzado a tomar iniciativas para presentar borradores alternativos a los elaborados por el grupo P₃ (Estados Unidos; Francia y Reino Unido) o P₂ (China y Rusia) con vistas a convertirse en una fuerza equilibradora del predominio de los miembros permanentes en el CS.

En cuanto a la AG la propia Carta de Naciones Unidas le atribuye competencias en materia de seguridad pero siempre supeditadas a la primacía que posee el CS. Por este motivo la AG en colaboración con la Secretaría General, se ha centrado en aprobar documentos que impulsen los cambios que considera necesarios en las operaciones de pacificación y, sobre todo, ha ejercido su influencia a través del control presupuestario.

Pero la principal transformación experimentada por la arquitectura de seguridad de Naciones Unidas deriva de un desarrollo jurídico y político de la actividad de la organización que ha llevado a una clara distinción entre las operaciones autorizadas por el CS pero sin mandato directo de la ONU, como son los casos de ISAF, CEDAO en Liberia o EUFOR, y las operaciones autorizadas por el CS con un mandato directo de la ONU entre las que se encuentran las numerosas operaciones de mantenimiento y las menos numerosas misiones políticas especiales.

En el estudio se incluye una particular referencia a los nuevos instrumentos creados para hacer frente a las operaciones de consolidación de la paz. En efecto, por sendas resoluciones del CS y de la AG en 2005 se constituyeron tres nuevas entidades: la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. El informe de evaluación de estas nuevas instituciones realizado en 2015 por un grupo de expertos concluyó que estas instituciones estaban teniendo una escasa eficacia debido, en buena medida, al limitado apoyo recibido de los principales contribuyentes de la ONU.

En términos generales se puede concluir que la ONU ha adaptado, con relativo éxito, el funcionamiento su arquitectura de seguridad colectiva a los cambios que ha experimentado el contexto mundial. No obstante la celeridad con que se han expandido las nuevas amenazas y formas de conflictividad bélica, la rigidez de la Carta para llevar a cabo una reforma institucional y el progresivo deterioro de las relaciones de confianza política entre las grandes potencias, ha obligado a limitar los cambios a órganos de segundo o tercer nivel como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento

de la Paz; el Departamento de Asuntos Políticos o el Departamento de Apoyo las Actividades sobre el Terreno.

El resultado de estas limitaciones es un progresivo estancamiento de las operaciones autorizadas por el CS y bajo mandato directo de la ONU, en favor de aquellas que son autorizadas por el CS pero realizadas por organizaciones regionales de seguridad o por coaliciones de países.

A nadie se le oculta que la ONU necesita una profunda reforma de sus principales órganos (CS; AG; SG, etc.) pero no es previsible que a corto o medio plazo se lleve a cabo dicha reforma. Mientras tanto se continuará la senda ya iniciada de modificar órganos y competencias secundarias para tratar de adaptar y mejorar la arquitectura de seguridad de la ONU, sabiendo que tales adaptaciones son necesarias pero insuficientes para dar una respuesta eficaz a los retos que plantea la seguridad mundial en el contexto del proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos.

Capítulo I

La OTAN: ¿Todavía relevante?

La OTAN: ¿Todavía relevante?

Mario Laborie Iglesias

Resumen

En los últimos años autoridades y expertos han criticado el tímido papel jugado por la Alianza Atlántica para gestionar los retos a la seguridad global, planteándose la cuestión sobre su vigencia real. Este nada novedoso debate sobre la auténtica capacidad de la OTAN, como instrumento de seguridad y defensa transatlántico, ha estimulado las dudas sobre si una organización surgida para contrarrestar el peligro del comunismo hace casi siete décadas sigue hoy siendo efectiva. El presente capítulo expone la réplica de la Alianza a los desafíos del contexto estratégico actual, así como los principales retos internos que debe hacer frente para mantenerse relevante en un orden internacional en constante evolución.

Palabras clave

OTAN, Rusia, yihadismo, Unión Europea, disuasión.

Abstract

Over time, authorities and pundits have criticized the timid role played by the Atlantic Alliance to manage the global security challenges, raising the question of its actual influence in world matters. Debates about NATO's capabilities as an instrument of transatlantic security and defense are not new. But, today it has spurred doubts about whether an organization created to counter the danger of communism nearly seven decades ago remains effective. This chapter presents the Alliance's responses to the challenges steaming from the current strategic context. It also introduces some major internal contests that NATO faces to stay relevant in a constantly evolving international order.

Key words

NATO, Russia, jihadism, European Union, deterrence.

Introducción

Desde el final de la guerra fría, la identidad de la Alianza Atlántica ha estado marcada por una crisis persistente, motivada fundamentalmente por la complejidad de definir sus misiones y cometidos en el siglo XXI. La solución adoptada por la OTAN ha sido acometer un continuo proceso de transformación caracterizado por la puesta en marcha de diversas iniciativas, orientación hacia las operaciones de gestión de crisis, admisión de nuevos Estados miembros y respuestas prácticas ante los retos y oportunidades que proporciona el nuevo entorno mundial.

No obstante, la historia se ha acelerado de tal modo que hoy parece fuera de control, lo que pone en dificultades a todas las organizaciones y regímenes que han garantizado el orden mundial durante décadas. En un mundo que es «duro, complicado, desordenado, tormentoso, y lleno de sufrimiento y tragedia»¹ se vuelve a plantear la pregunta de si la Alianza es un anacronismo. El reiterado debate sobre la vigencia de la OTAN como instrumento de seguridad y defensa transatlántico ha estimulado las dudas sobre si una organización surgida para contrarrestar el peligro del comunismo hace casi siete décadas, sigue hoy siendo efectiva y relevante.

En julio de 2016, justamente 25 años después de que se produjera la disolución del Pacto de Varsovia, se llevará a cabo en la capital polaca la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN. En un marco elegido por su simbolismo, los líderes aliados deberán guiar la actuación de la organización para los próximos años; no solo con el objetivo de afrontar las múltiples crisis que vive la seguridad euroatlántica, sino sobre todo para garantizar la cohesión interna y el compromiso con la defensa colectiva.

En la actualidad, la OTAN se enfrenta a amenazas procedentes de dos escenarios. En primer lugar, la crisis ucraniana ha demostrado la voluntad del presidente ruso, Vladimir Putin, de utilizar la fuerza militar para alcanzar sus objetivos nacionales. La estrategia rusa parece encaminada a dividir la unidad transatlántica y debilitar el proyecto de integración europeo. Contra esta amenaza directa proveniente del Flanco Este, en argot de la Alianza, puede definirse fácilmente una respuesta disuasoria tradicional, para la que la OTAN está muy bien preparada.

Al mismo tiempo, un amplio “arco de inestabilidad”, que geográficamente se extiende desde el Cáucaso hasta las costas de Mauritania, es origen de amenazas y riesgos difusos en los que las repuestas son más complejas. Las principales manifestaciones de la violencia e inestabilidad en este segundo escenario son el incremento exponencial del flujo de refugiados hacia Europa, consecuencia de los conflictos armados, y la

1 GOLBERG, J. “The Obama Doctrine”. *The Atlantic*. April 2016 Issue.

desestabilizadora presencia de grupos terroristas, como Al Qaeda, Boko Haram y el Daesh.

Al mismo tiempo, la distancia geográfica a zonas de conflicto ya no es una garantía de seguridad, ya que el terrorismo y el radicalismo alcanzan el mismo corazón de Europa. Como resumía el jefe de la inteligencia alemana, Hans-Georg Maassen, Europa se enfrenta a un terrorismo altamente complejo:

«Extremistas que regresan de las zonas de combate, extremistas de cosecha propia y extremistas que han entrado en Europa con la reciente ola de inmigrantes han estado involucrados en los atentados de París y Bruselas reivindicados por el Estado Islámico»².

Sobre la base de la evolución sufrida en los últimos años, el presente capítulo expone la réplica de la Alianza Atlántica a los desafíos del contexto estratégico actual, así como los principales retos internos que debe hacer frente para mantenerse relevante en un orden internacional en constante evolución.

Los cambios estratégicos y la transformación de la Alianza

«Hoy, el área Euroatlántica está en paz y la amenaza de un ataque convencional contra el territorio de la OTAN es baja»³. De esta manera, resumía el actual Concepto Estratégico de la Alianza el escenario estratégico en noviembre de 2010. Aprobado, durante la Cumbre de Lisboa, este documento debía servir de guía para orientar la actuación de la organización hasta el 2020⁴. En un clima que no presagiaba grandes desafíos a corto plazo, el objetivo primordial de aquella reunión fue adoptar las decisiones necesarias para que la OTAN continuara la transformación iniciada tras la caída del bloque comunista.

A través de un proceso de elaboración nada sencillo, el nuevo Concepto Estratégico oficializaba dicho desarrollo. En las dos décadas anteriores se había evolucionado, no sin dificultades y disidencias internas, de una Alianza militar centrada en la defensa territorial y la disuasión, a una organización de seguridad y defensa, cuyo marco de

2 “German intel chief says terrorism threat ‘highly complex’”. The Washington Post. 02.04.2016. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/europe/german-intel-chief-says-terrorism-threat-highly-complex/2016/05/02/4d48918e-105c-11e6-a9b5-bf703a5a7191_story.html.

3 Active Engagement, Modern Defence NATO Strategic Concept. November 2010. Disponible en: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

4 El Concepto Estratégico de 2010 sustituyó al anterior en vigor desde 1999. Un resumen en español sobre este documento se puede obtener en: LABORIE, M. “Resultados de las Cumbres de Lisboa”. Documento de análisis del IEEE. N° 15/2010. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA15-2010CumbresLisboa.pdf.

actuación no se circunscribía únicamente a los territorios definidos en el Tratado de Washington, sino que, había adquirido un alcance global. Aunque, habían aflorado periódicamente problemas estructurales –desequilibrios en capacidades, diversidad de culturas estratégicas, diferentes percepciones ante las amenazas o reproches por falta de compromiso real, entre otros–, en un periodo de cambios globales vertiginosos, la OTAN había sido capaz de mantenerse como fuente de estabilidad e instrumento esencial con el que reducir la incertidumbre estratégica⁵. Esta razón explica su persistencia pese a las continuas acusaciones, que continúan hasta la actualidad, sobre su irrelevancia en la práctica.

Desde aquel momento, el panorama estratégico mundial ha dado un vuelco inusitado. La Estrategia de Seguridad Nacional de EE UU 2015 señala que nos encontramos en un “momento decisivo” en el que la seguridad global afronta importantes retos: extremismo violento y terrorismo, desafíos a la ciberseguridad, agresión de Rusia, cambio climático y brotes de enfermedades infecciosas⁶. Según la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini,

«Vivimos en una edad de cambios y difusión del poder. El multilateralismo tradicional ha perdido valor mientras los países emergentes quieren reformar la arquitectura [internacional] posterior a la Segunda Guerra Mundial –oponerse a la existencia de mecanismos de gobernanza globales es más fácil que la creación de otros nuevos–»⁷.

En este marco general, dos asuntos cuestionan hoy la seguridad del espacio euroatlántico: la agresiva postura de Rusia y la nueva ola de terrorismo yihadista.

Rusia

Desde su llegada a la presidencia de EE UU, Barack Obama había manifestado repetidamente su intención de realizar un “reset” en las relaciones bilaterales con Rusia. Se trataba de abrir una nueva etapa que mejorase la confianza mutua y los lazos

5 STEPHEN S. Walt, señala las razones por las que las Alianzas persisten o desaparecen. En el caso de la OTAN, y pese que hace tiempo que han finalizado las causas que dieron lugar a su creación, la existencia de una nación hegemónica indiscutible, la credibilidad de actuación, el nivel de institucionalización, o la capacidad de reducir la incertidumbre se esgrimen como las razones que explican su continuidad. Walt, S.S. “Why alliances endure or collapse”. *Survival*, 39:1. 1997. 156-179.

6 USA National Security Strategy 2015. The White House. Febrero 2015. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

7 The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world. European Union External Action. 30.06.2015. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm.

económicos y políticos. Esta postura estadounidense se concretó en tres aspectos: los acuerdos de reducción de armamento estratégico, la cooperación en la instalación de un escudo antimisiles y la colaboración diplomática para dar una salida al conflicto en Siria⁸. Sin embargo, las opiniones totalmente contrapuestas en relación a la guerra civil siria, la campaña en contra de las ONG estadounidenses que actuaban en territorio ruso, la malograda cooperación en el escudo antimisiles, la represión contra los activistas políticos en Rusia, y el asilo concedido al ex contratista de la CIA y de la Agencia de Seguridad Nacional, Edward Snowden, vinieron a poner fin al pretendido “reinicio”.

Como señala la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia de diciembre de 2015, «*la inviabilidad del sistema de seguridad regional en la Región Euro-Atlántica basado en la OTAN y la Unión Europea ha quedado demostrada*»⁹. En otras palabras, para los líderes rusos el actual sistema de seguridad internacional no garantiza que todos los países tengan seguridad en la misma medida y, de hecho, no sirve para proteger a Rusia, por lo que preconizan una revisión en profundidad. Un aspecto relevante es que «*la visión que la Federación Rusa, sus élites y la población tienen de la Unión Europea se mezcla voluntaria o involuntariamente con la de la Alianza Atlántica y, en ocasiones, con la de Estados Unidos, vistos como un 'todo occidental'*»¹⁰.

En mayo de 2015, el Jefe de Estado Mayor del Ejército ruso expuso la visión oficial sobre las amenazas militares a las que debe hacer frente su país¹¹. Para el general Valery Gerasimov, la OTAN representa la mayor amenaza para Rusia. Su ampliación hacia el este ha supuesto agregar desde 1999 12 nuevos Estados antiguos miembros del Pacto de Varsovia o repúblicas soviéticas. Este proceso continúa en la actualidad con la futura inclusión de exrepúblicas yugoslavas¹² y las conversaciones para la integración euroatlántica de Ucrania y Georgia.

Como réplica, Rusia ha desplegado en sus fronteras con Europa capacidades militares terrestres, marítimas y áreas. Las fuerzas armadas rusas están concentrando

8 FERNÁNDEZ SOLA, N. “Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa”. VVAA. Cuadernos de Estrategia 178 - Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global. noviembre 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf.

9 LABORIE, M. “La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015)”. Documento de Opinión 25/2016. IEEE. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLL.pdf.

10 FERNÁNDEZ SOLA, *Op.cit.* ver nota 8.

11 GOREMBURG, D. “Moscow Conference on International Security 2015 Part 2: Gerasimov on military threats facing Russia”. Russian Military Reform. 04.05.2015. Disponible en: <https://russiamil.wordpress.com/2015/05/04/moscow-conference-on-international-security-2015-part-2-gerasimov-on-military-threats-facing-russia/>.

12 A principios del mes de diciembre de 2015, la OTAN ofreció a Montenegro que se uniera a la Alianza Atlántica como nuevo país miembro, ingreso que está previsto que culmine en 2016.

unidades de combate en Crimea en donde se está construyendo una nueva base aérea y han iniciado el acantonamiento de unidades aerotransportadas. Moscú también ha anunciado planes para crear tres nuevas divisiones que serán situadas en la frontera oeste de la Federación y, en 2015, se ha iniciado la construcción de dos nuevas bases militares junto a la frontera ucraniana¹³.

En lo que la OTAN califica como un aumento significativo de la presencia naval rusa, submarinos de ataque están navegando por las costas de Escandinavia y Escocia, el Mar Mediterráneo y el Atlántico Norte con objeto de retar el dominio submarino occidental¹⁴. Asimismo, se han desplegado más aviones de combate en la base de que dispone en las cercanías de la capital armenia de Ereván, a tan solo 15 kilómetros de la frontera turca. También, Armenia ha obtenido un crédito por valor de 200 millones de dólares para la compra de nuevos sistemas de armas, lo que podría afectar al conflicto que este país mantiene con Azerbaiyán, aliado de Ankara, por el enclave de Nagorno-Karabaj¹⁵.

Sin embargo, como la propia Alianza reconoce¹⁶, la mayor preocupación proviene de las capacidades anti-acceso/denegación de área (A2/AD) que las fuerzas armadas rusas están construyendo en Murmansk, la península de Kola, Kaliningrado¹⁷ y el mar Negro para constreñir la libertad de acción de los Aliados.

Por otro lado, Rusia podría estar apoyando a los partidos occidentales anti-OTAN con el fin de debilitar la posición política de la Alianza. El Congreso de los EE UU

13 “Russia to establish three new military divisions on Ukraine’s border”. Ukraine Today. 12.01.2016. Disponible en: <http://uatoday.tv/business/russia-to-establish-three-new-military-divisions-on-ukraine-s-border-569902.html>.

14 Rusia dispone de 45 submarinos de ataque de los unos 25 son de propulsión nuclear. Sin embargo, su disponibilidad operativa está lejos de la que poseían en los tiempos de la URSS. Schmitt, E. “Russia Bolsters Its Submarine Fleet, and Tensions With U.S. Rise”. The New York Times. 20.04.2016. Disponible en: http://www.nytimes.com/2016/04/21/world/europe/russia-bolsters-submarine-fleet-and-tensions-with-us-rise.html?_r=1.

15 SPAULDING, Hugo. “Russia Security Update: February 17-24, 2016”. ISW. Disponible en: <http://www.understandingwar.org/backgroundunder/russia-security-update-february-17-24-2016>.

16 BODNER, M. “NATO Deputy SecGen: Russia’s Anti-Access/Area-Denial Build-Up Is Biggest Worry”. Defense News. 14.02.2016. Disponible en: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/leaders/interviews/2016/02/13/nato-deputy-secgen-russias-anti-accessarea-denial-build-up-biggest-worry/80343130/>.

17 Rusia ha confirmado que la brigada de misiles estacionada en este enclave ruso, entre Polonia y Lituania, será rearmada con los misiles Iskander-M para el año 2018. Con carga, convencional o nuclear, este sistema es capaz, en teoría, de burlar las defensas antimisiles. Está previsto que la industria rusa desarrolle una nueva versión de este misil. “La OTAN consigue que Rusia instale misiles Iskander en el centro de Europa”. RT News. 17.04.2015. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/175027-otan-rusia-despliegue-misiles-iskander>.

ha ordenado al Director de Inteligencia Nacional que lleve a cabo una investigación sobre las conexiones del Kremlin con los partidos de oposición de extrema derecha y de extrema izquierda en la UE que se oponen tanto a la OTAN como a la UE¹⁸.

La implosión del mundo árabe y la expansión del yihadismo

Quizás durante demasiado tiempo, la proximidad de la amenaza rusa ha desviado la atención de la OTAN sobre los peligros que emanan de la convulsa situación que vive Oriente Próximo y el Norte de África. Con la importante salvedad de la participación de la campaña en Libia de 2011, que supuso la caída del régimen de Muammar al-Gaddafi, el interés de la OTAN sobre el inmenso Flanco Sur¹⁹ ha sido exiguo.

Desde el estallido de la denominada “primavera árabe”, buena parte de los países de Oriente Próximo, el norte de África y el Sahel se han visto envueltos en una tendencia de creciente inestabilidad, debilidad institucional, violencia sectaria y degradación social y económica.

En Siria, el enfrentamiento entre suníes y chiíes, con efectos desestabilizadores sobre toda la región y también para el territorio euroatlántico, tiene hondas repercusiones geopolíticas y humanitarias. La maraña de actores y factores ha abonado el terreno a las organizaciones terroristas. Al-Qaeda, pese a su debilidad estructural, ha logrado reclutar un buen número de acólitos en la península Arábiga. Del mismo modo, el colapso gubernamental en Irak y Libia ha proporcionado al Daesh y a otros grupos de similar ideología la oportunidad de facilitar el reclutamiento de yihadistas.

Aunque, la inmigración constituye una cuestión pendiente desde hace tiempo para los Estados europeos, también la prolongada guerra en Siria ha profundizado el problema. Más allá de las cuestiones humanitarias, este movimiento masivo de personas plantea múltiples implicaciones que muestran un orden internacional en profunda convulsión. La intervención militar rusa en Siria, en apoyo al régimen de Bashar Al-Assad, no ha hecho más que acentuar la oleada de refugiados hacia Turquía, y con ello una mayor presión para Europa.

18 Spaulding, Op.Cit, ver nota 15.

19 A los efectos de esta publicación, el Flanco Sur de la OTAN se extiende geográficamente de Este a Oeste, desde la frontera de Turquía con Irán, Irak y Siria, hasta la costa atlántica de Senegal, e incluye los Estados del norte de África, Magreb y Sahel. Es preciso aclarar que para algunos analistas el Flanco Sur es únicamente la frontera turca. En este último aspecto ver por ejemplo: Ulman, H. “The Vulnerable Southern Flank”. Defense News. 22.06.2015.

Por su escala, alcance y gravedad, si no se maneja correctamente, esta crisis de refugiados podría dar lugar a la fragmentación de Europa²⁰.

El Sahel, una de las regiones más pobres del mundo, es una inmensa área semidesértica y muy escasamente poblada que se extiende al sur del Sahara desde Mauritania hasta Eritrea²¹. Las debilidades de los gobiernos de aquella zona, incapaces de mantener el control efectivo de ese vastísimo territorio, *«están convirtiendo la región en terreno propicio para conflictos interétnicos, la proliferación de redes delictivas y grupos terroristas yihadistas»*²².

Las revueltas árabes y en particular la guerra en Libia han tenido profundos efectos desestabilizadores sobre todo su vecindario. La descomposición del Estado libio ha creado un enorme vacío de autoridad en la zona lo que está permitiendo la actuación de diversos grupos armados no estatales. Grupos yihadistas como Al-Qaida del Magreb Islámico (AQMI), el Movimiento para la Unicidad del Islam y la Yihad en África Occidental (MUYAO), Ansar Eddine, Al-Murabitun, Boko Haram y Al-Shabaab, por citar a los más activos, han sufrido una expansión que ha coincidido en el tiempo, no por casualidad con las rebeliones tuareg en Malí y la caída del régimen de Gadafi, lo que viene a señalar el carácter transnacional del problema.

Para complicar el panorama, la región vive una grave crisis humanitaria, caracterizada por una importante carencia de alimentos y agravada por el desplazamiento masivo de personas como consecuencia de los enfrentamientos bélicos que asolan a países como Mali, República Centro Africana y Sudan del Sur. Además, la falta de expectativas individuales, la ausencia de seguridad personal y la carencia de derechos básicos son factores determinantes que impulsan la emigración. De no cambiar las actuales constantes socioeconómicas, previsiblemente, los flujos migratorios irregulares desde África se mantendrán o, incluso puede que se incrementen, ampliando a su vez lo que hoy en día ya constituye un problema tanto para los países de destino como los de origen²³.

20 “NATO’s Southern Flank: Great Powers, Jihadists, and Refugees”. Norway’s Defence Minister speech at the 51st annual security conference at Leangkollen. 1 February 2016. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/natos-southern-flank-great-powers-jihadists-and-refugees/id2473647/>.

21 Esta región que comprende unos cuatro millones de km², está formada por: Senegal, Mauritania, Burkina Faso, Mali, Níger, Chad, Sudán y Eritrea.

22 Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido. La Moncloa. Gobierno de España. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf.

23 LABORIE, M. “África en la Estrategia Española de Seguridad Nacional”. Congreso Internacional “Las relaciones España-Guinea Ecuatorial”. Facultad de Ciencias de la Comunicación – Universidad Rey Juan Carlos – Fuenlabrada (Madrid); 2 – 3 de octubre 2014.

La OTAN ante los desafíos a la seguridad transatlántica

Ante los retos estratégicos expuestos, la OTAN ha puesto en marcha múltiples actividades para tratar de garantizar la seguridad de los países miembros. Así, Rusia, el terrorismo de ideología yihadista y otros riesgos, como los ciberataques o la proliferación de armas de destrucción masiva, son motivo de especial atención.

El flanco Este

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en la ciudad galesa de Newport a primeros de septiembre de 2014, estuvo claramente determinada por la ocupación rusa de la península de Crimea y el apoyo del gobierno de Moscú a los grupos secesionistas de Ucrania oriental²⁴.

En consecuencia, se aprobó un «Plan de Acción de Preparación» (RAP en siglas en inglés) que adoptaba medidas excepcionales para proteger el Flanco Este de la OTAN. Entendido como un amalgama de acciones, el RAP, que afecta a las estructuras de Mando y de Fuerza de la Alianza, así como a su Fuerza de Respuesta (NRF en siglas en inglés), incluye «medidas de garantía» –assurance measures, refuerzo inmediato de la presencia de la OTAN en su frontera este– y «medidas de adaptación» –adaptation measures, cambios a más largo plazo sobre capacidades y despliegue–.

Concisamente, las principales disposiciones incluidas en el RAP son cuatro: primera, aumento de la presencia militar en el territorio de los aliados orientales; segunda, fortalecimiento de la NRF, que dobla su número hasta alcanzar los 26.000 efectivos, al mismo tiempo que se instituye una Fuerza de Tarea Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF en sus siglas en inglés) que amplifica la capacidad de actuar con inmediatez²⁵; tercera, activación de seis Unidades de Integración de la Fuerza (NFIU en siglas en inglés) en seis países aliados distintos, con la misión de asegurar que la VJTF pueda desplegar rápidamente en aquella región y facilitar la llegada posterior de unidades permanentes de mayor entidad; y cuarta, refuerzo de las capacidades del Cuartel General del Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste con sede en la ciudad

24 NATO-Russia relations: the facts. NATO. 17.12.2015.

25 En el momento de escribir estas líneas, se está realizando un exhaustivo ciclo de ejercicios (Brilliant Jump 2016) con el fin de configurar los procedimientos y los medios necesarios para la activación y el despliegue de la VJTF en un tiempo menor a 48 horas. España lidera esta primera brigada de alta disponibilidad de la OTAN durante el año 2016. “España, con mayor protagonismo en la OTAN”. Ejército de Tierra. 17.02.2016. Disponible en: http://www.ejercito.mde.es/reportajes/2016/024-espana_mayor_protagonismo_otan.html.

polaca de Szczecin. Además, Rumania anunció la creación de un nuevo Cuartel General Multinacional de nivel división en Bucarest, para agilizar que la OTAN despliegue en Europa sudoriental. El 1 de diciembre de 2015, este nuevo Cuartel General se convirtió oficialmente en una parte integral de la estructura de mando y control militar de la Organización atlántica.

En el periodo posterior a la Cumbre de Newport, se han consolidado las tendencias identificadas en 2014. En palabras del Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, «*tenemos que estar dispuestos a responder a un entorno mucho más complejo y difícil*»²⁶.

A principios de febrero de 2016, el Pentágono anunció su intención de aumentar su presencia militar en Europa para demostrar el indiscutible compromiso de EE UU con sus aliados europeos. Además, este refuerzo estadounidense incluye el incremento, en más de cuatro veces, de su presupuesto militar para financiar el despliegue de tropas²⁷, el posicionamiento adelantado de armamento pesado, como carros de combate y artillería, y la realización de más ejercicios e inversiones en infraestructuras²⁸. Como un primer paso para la puesta en marcha de este plan, a principios de marzo de 2016, el ejército estadounidense comenzó el preposicionamiento de equipos de combate en Bélgica, Holanda y Alemania²⁹ y ha iniciado los preparativos para desplegar una nueva brigada acorazada, lo que significa que en 2017 EE UU dispondrá de tres brigadas de combate en el viejo continente³⁰.

El pasado mes de enero de 2016, el Comité Militar de la OTAN asesoraba a los órganos políticos de que la Alianza debería focalizarse en mejorar el nivel de disponibilidad y reacción de sus fuerzas, al mismo tiempo que proponía que el refuerzo a los Aliados del este de Europa se efectuase mediante una «*persistente fuerza rotatoria multinacional*»³¹. Aunque todavía en fase de planeamiento, esta fuerza multinacional estaría desplegada en los tres países Bálticos y Polonia. Según Ash Carter, Secretario de Defensa de EE UU, la OTAN se estaría planteando enviar a esos países aliados cuatro batallones –con un total de 4.000 militares– pertenecientes a Alemania, Reino Unido y EE UU³². A

26 “The Global Security Outlook”. Session at the World Economic Forum with participation of NATO Secretary General Jens Stoltenberg. 22.01.2016.

27 Con los 4.200 soldados de este plan de refuerzo, EE UU tendrá desplegados permanentemente unos 62.000 efectivos en Europa, repartidos en 21 bases. *Ibid.*

28 Doorstep statement. NATO Secretary General Informal meeting of the European Ministers of Defence in Amsterdam. 05/02/2016.

29 Europe Diplomacy and Defence. num. 883 - 04.04.2016.

30 “US to increase military presence in eastern Europe”. BBC News. 30.03.2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35930130>.

31 Europe Diplomacy and Defence. núm. 857 – 26.01.2016.

32 “US defense chief: NATO ponders ground force in Baltics”. Associated Press. 02.05.2016.

pesar de su importancia, esta cuestión deberá ser resuelta sin olvidar la situación en el Ártico y el Mar Báltico en los que la relanzada actividad militar rusa preocupa a los países costeros.

En el Océano Ártico, la Alianza ha observado que la presencia de submarinos rusos se asemeja a los años de la guerra fría³³. Aunque Rusia rara vez se describe como una amenaza, Noruega presta especial atención a la situación en el extremo Norte, en donde ambos países mantienen una frontera común. El Ártico ha sido siempre fundamental para la seguridad de Noruega y su estrategia defensiva, incluso después de la caída del bloque comunista, cuando la Alianza perdió interés en este flanco norte³⁴.

En 2014, la actividad rusa obligó al gobierno de Oslo a aumentar su presencia militar en el norte del país y, con posterioridad, ha reabierto bases que habían sido clausuradas en los años noventa³⁵. Por otra parte, Canadá se opone a que la OTAN se involucre en asuntos de su soberanía en el círculo polar ártico, al mismo tiempo que otros aliados se muestran preocupados por las posibles reacciones rusas³⁶. La falta de unanimidad sobre una presencia de la OTAN en el Ártico se refleja en el hecho de que ese océano no se menciona ni en el concepto estratégico de la Alianza de 2010, ni en la declaración final de la cumbre de Gales de 2014.

En mayo de 2013, el anterior Secretario General Anders Fogh Rasmussen señalaba que «*en la actualidad, [la Alianza] no tenía intención de elevar su presencia y actividad en el extremo Norte*» y que en aquella región se debe buscar la cooperación y no de confrontación³⁷. La situación en el Mar Báltico es bien distinta. A causa de las continuas demandas formuladas por las repúblicas Bálticas y Polonia para reforzar su seguridad, la OTAN mantiene una importante presencia naval y aérea –recordar en este punto la misión de policía aérea que realiza la OTAN desde 2004 con misiones de vigilancia, control, alerta y reacción rápida– repitiéndose los incidentes peligrosos con unidades militares rusas tanto en el mar como en el aire³⁸.

Disponible en: <https://www.yahoo.com/news/carter-nato-considering-rotational-ground-force-baltics-190448293--politics.html>.

33 NIELSEN, T. “NATO: Russian submarine activity equals Cold War levels”. The Barents Observer. 03.02.2016. Disponible en: <http://thebarentsobserver.com/security/2016/02/nato-russian-submarine-activity-equals-cold-war-levels>.

34 FISKVIK, J. “Nordic Security: Moving towards NATO?”. CSS. No. 189, April 2016.

35 Borger, J. “Norway to restructure military in response to Russian ‘aggression’”. The Guardian. 25.02.2015. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/25/norway-to-restructure-military-in-response-to-russian-aggression>.

36 “A New Security Architecture for the Arctic: An American Perspective,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January 2012, p. 30.

37 O’DWYER, Gerard. “NATO Rejects Direct Arctic Presence”. Defense News, May 27, 2013. Disponible en: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-rejects-direct-arctic-presence>.

38 A mediados de abril de 2016 se produjo un incidente de especial gravedad cuando dos aviones rusos Sukhoi SU-24 volaron muy cerca de un buque de guerra estadounidense en aguas internacionales

Pero además, desde 2014, la renovada amenaza rusa ha desencadenado una cooperación más estrecha con los países escandinavos³⁹. En lo que se puede considerar como un cambio geopolítico significativo, Suecia y Finlandia, países de profunda tradición neutralista, aunque miembros de la Asociación para la Paz de la OTAN⁴⁰, han estrechado lazos con la Organización atlántica. En la cumbre de Gales, ambos Estados fueron designados “países socios clave” y firmaron un Memorando de Entendimiento que facilita la presencia de las fuerzas militares aliadas en sus territorios en caso de que así se decida por las partes⁴¹.

Al mismo tiempo, en ambas naciones se discute abiertamente sobre la posibilidad de unirse a la Alianza⁴². Ante esta eventualidad, Moscú ha efectuado amenazas más o menos veladas. A principios de mayo de 2016, el Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguei Lavrov, advirtió de que:

«Si bien cada país tiene el derecho a decidir qué tipo de seguridad nacional quiere, hay que entender que si la infraestructura militar de la OTAN se aproxima a las fronteras de Rusia, estaremos obligados a tomar las acciones militares y técnicas necesarias»⁴³.

del mar Báltico –según EE UU se trataba de un ataque simulado–. Nordenman, M. “Analysis: Baltic Sea Heating Up as Friction Point Between U.S., NATO and Russia”. USNI News. 25.04.2016. Disponible en: <https://news.usni.org/2016/04/25/analysis-baltic-sea-heating-up-as-friction-point-between-u-s-nato-and-russia>.

39 Dinamarca, Noruega, Finlandia, Suecia e Islandia crearon en 2009 la Organización de Cooperación de Defensa Nórdica (NORDEFECO en sus siglas en inglés) con el objetivo de fortalecer sus capacidades defensivas mediante el apoyo mutuo. Disponible en: <http://www.nordefco.org>.

40 Se trata de un programa de la OTAN destinado a estrechar las relaciones de la OTAN con otros Estados. En la actualidad 22 países forman parte de esta Asociación. Partnership for Peace programme. NATO. 07.04.2016. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm.

41 Europe Diplomacy and Defence. num. 886 – 02.05.2016.

42 Con el fin de conseguir la adhesión a la OTAN, Finlandia y Suecia deberían realizar sendos referéndums, para determinar el nivel de apoyo público antes de cambiar radicalmente sus posiciones estratégicas. Las últimas encuestas señalan que el 41% de los suecos se muestran favorables al ingreso de su país a la OTAN; mientras que en Finlandia solo el 27% de su población es partidaria de que el país se convierta en miembro de la Alianza. A mediados de mayo de 2016, el ministro de Defensa de Suecia, Peter Hultqvist, admitió que su país no efectuaría una petición formal para formar parte de la OTAN por temor a que empeore la tensa situación regional: «Nuestro gobierno ha dicho que no debemos solicitar la adhesión a la OTAN. Nuestra estrategia es crear estabilidad a largo plazo y no trabajar de manera impredecible. No vamos a ser parte de una situación que podría ser utilizada por otros para crear un mayor nivel de tensión». Jennings, G. Sweden rules out NATO membership. IHS Jane's Defence Weekly. 17.04.2016. Disponible en: <http://www.janes.com/article/60389/sweden-rules-out-nato-membership>.

43 O'DWYER, G. “Russia Issues Fresh Threats Against Unaligned Nordic States”. Defense News. 05.05.2016. Disponible en: <http://www.defensenews.com/story/defense/international/2016/05/05/russia-issues-fresh-threats-against-unaligned-nordic-states/83959852/>.

El flanco Sur

La declaración de la Cumbre de Gales es la primera referencia oficial que incide en la importancia de los desafíos que provienen de la ribera sur del Mediterráneo. El documento señala que *«estas amenazas afectan directamente a la seguridad de las personas que viven allí, así como a nuestra propia seguridad. La paz y la estabilidad en esta región son esenciales para la Alianza»*⁴⁴. Pero desde aquella declaración, la situación se ha vuelto más compleja y violenta, y sus efectos se han extendido en todas direcciones alcanzando al corazón de Europa. Durante su visita a España en octubre de 2015, Ash Carter, advertía sobre *«los desafíos que enfrenta el flanco sur de la OTAN, incluyendo el efecto dominó del Estado Islámico de Irak y el Levante y la inestabilidad de los Estados en el norte de África y Oriente Próximo»*.

Ante estas circunstancias la OTAN ha aumentado su atención hacia el sur, al mismo tiempo que desarrolla acciones para contener los riesgos mencionados. Tal como fue aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores aliados, el 1 de diciembre de 2015, el SACEUR –mando supremo militar de la OTAN en Europa–, está preparando una estrategia específica para este flanco sur que estaría centrada en el intercambio de inteligencia, la seguridad marítima, y el fortalecimiento de las capacidades militares de terceros países⁴⁵. Además, los Aliados también han adoptado prevenciones inmediatas con el fin de garantizar la integridad territorial de Turquía. Recordar que la OTAN observa con preocupación la intensa campaña de bombardeos que Rusia está llevando a cabo en Siria, en apoyo del régimen de Bashar Al-Assad, considerada un impedimento para alcanzar una solución negociada al conflicto que asola aquel país. Esta intervención militar y las violaciones del espacio aéreo turco⁴⁶, y por consiguiente del de la OTAN, no han hecho más que acrecentar las tensiones con Rusia.

Para relacionarse con los países de la región, tradicionalmente, la OTAN ha utilizado dos foros, el Dialogo por el Mediterráneo⁴⁷ y la Iniciativa de Cooperación de Estambul⁴⁸, aunque los resultados prácticos no han sido todo lo fructíferos que podría esperarse.

44 Wales Summit Declaration. NATO Press Release (2014) 120. 05.09.2014.

45 Esta estrategia será objeto de discusión en la Cumbre de Varsovia (julio 2016). Europe Diplomacy and Defence num. 852 de 07.01.2016.

46 RAMIREZ, L. “Turkey-Russia Tensions Rise Again Over New Airspace Incident”. VOA. 31.01.2016.

47 Forman parte de este foro, creado en 1994: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez.

48 Fundada en 2004 con objeto de fomentar la confianza con los países del Consejo de Cooperación del Golfo, forman parte de esta Iniciativa: Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos. Es importante notar que Arabia Saudí ha rechazado participar en esta iniciativa.

La realidad es que la OTAN se enfrenta con diversas dificultades a la hora de implicarse de una forma directa en contra de las amenazas a la seguridad que provienen del Norte de África y el Sahel. En esa inmensa región, las múltiples crisis se deben primordialmente a la inestabilidad política de los Estados, y una estrategia para hacerlas frente no puede basarse exclusivamente en el uso de fuerzas militares. Sin embargo y pese a lo dispuesto en su Concepto Estratégico, la OTAN no dispone de todo el elenco de instrumentos políticos, diplomáticos y económicos, además de militares, que son necesarios para llevar a cabo un enfoque integral de la seguridad.

Por otro lado, parte del problema para que la Alianza pueda fortalecer sus relaciones en la zona es que algunos de sus potenciales socios son Estados regidos por autócratas⁴⁹ que no se sienten inclinados hacia los mandatos de reforma política que normalmente exigen las asociaciones con la OTAN. Otros, como Egipto o Marruecos, buscan activamente una cooperación más estrecha con Rusia, o tratan de evitar enemistarse con Moscú ahora que el presidente Putin se ha manifestado dispuesto a intervenir militarmente en la región⁵⁰.

Asimismo, en el seno de la Alianza existen disensiones ya que las naciones orientales temen que una mayor implicación en el flanco sur vaya en detrimento de las necesarias capacidades para disuadir a Rusia. Las afirmaciones del ministro de exteriores de Polonia, Witold Waszczykowski, de que «*Rusia supone un peligro existencial mayor que el de grupos como el Estado Islámico*» demuestran la percepción que algunos aliados tienen sobre este asunto⁵¹.

Ante estas circunstancias, la estrategia de OTAN en el flanco sur está encaminada a reforzar las capacidades locales en materia de seguridad y defensa, pero nunca de manera aislada sino de la mano de otras organizaciones internacionales. Al mismo tiempo se pretenden estrechar las relaciones bilaterales con ciertos Estados sobre la base de cuestiones puntuales como la capacitación contraterrorista o el adiestramiento militar, utilizando para ello las formas de asociación existentes.

49 Los regímenes de la zona tratan de combatir la inestabilidad con políticas represivas. De acuerdo con un estudio de Freedom House, 12 de los 18 países de Oriente Próximo son más represivos en la actualidad que en 2011. VVAA. *Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure. Freedom in the World 2016*. Freedom House. 2016. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf.

50 CHIVVIS, C. "NATO's Southern Exposure". *Foreign Affairs*. 17.04.2016. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/authors/christopher-s-chivvis>.

51 Para Waszczykowski el terrorismo no supone una amenaza existencial a la seguridad de Europa. "Poland's 'Russia bigger threat than ISIS' statement – 'absolutely ridiculous & dangerous'". *RT*. 17.04.2016. Disponible en: <https://www.rt.com/op-edge/339973-poland-russia-isis-europe-threat/>.

Recientemente, la OTAN anunció que había reiniciado su programa de capacitación para los militares de Irak, Jordania y Túnez, y otros países, como, Argelia, Mauritania, Marruecos o Egipto podrían beneficiarse también de este tipo de formación. Igualmente, la Alianza también se está preparando para apoyar al nuevo gobierno de unidad nacional de Libia que con toda seguridad requerirá de asistencia militar extranjera de algún tipo⁵².

Con todo, el Secretario General Stoltenberg ha propuesto tres iniciativas sobre estos aspectos. La primera es que la OTAN disponga de la capacidad de enviar en un corto espacio de tiempo “equipos de asesoramiento” e “instructores militares y policías sobre el terreno”. La segunda sugiere un incremento de la asistencia que en estos momentos ya se está proporcionando a Irak. La tercera propuesta de Stoltenberg se refiere a elevar “a un nuevo nivel” la cooperación con los países y las organizaciones internacionales en Oriente Próximo, en particular con el Consejo de Cooperación del Golfo⁵³.

Riesgos y respuestas globales: Armas nucleares, proliferación de misiles balísticos y guerra híbrida

En el último año, las autoridades rusas han emitido amenazas sobre la posibilidad del uso de su arsenal nuclear contra los países de la OTAN⁵⁴. Al mismo tiempo, Moscú ha incrementado las patrullas aéreas de bombarderos con capacidad nuclear y está llevando a cabo una modernización de este arsenal⁵⁵. Una preocupación especial, para algunos miembros de la Alianza, es el cambio de la doctrina militar rusa que incluye ahora la posibilidad del uso temprano de ataques nucleares limitados.

Desde la Cumbre de Chicago, la política nuclear de la Alianza se ha basado en la «*Deterrence and Defense Posture Review*» sobre las condiciones de un determinado entorno estratégico que hoy ya no existe⁵⁶. Por ello, algunos expertos han reclamado

52 KUMAR SEN, A. “NATO Secretary General Stoltenberg Stands Up for the Alliance”. Atlantic Council. 06.04.2016. Disponible en: <http://www.atlanticcouncil.org/component/content/article?id=29759:nato-secretary-general-stoltenberg-stands-up-for-the-alliance>.

53 European Defence and Diplomacy. N. 876. 11.04.2016.

54 MERCOURIS, A. “Did Russia Just Threaten Turkey With Nuclear Weapons?”. Russia Insider. 19.02.2016. Disponible en: <http://russia-insider.com/en/politics/did-russia-just-threaten-turkey-nuclear-weapons/ri12936>.

55 SHARKOV, D. “Russia Practiced Nuclear Strike on Sweden: NATO Report”. Newsweek. 04.02.2016. Disponible en: <http://europe.newsweek.com/russia-practiced-nuclear-strike-sweden-nato-report-422914?rm=eu>.

56 El documento de la OTAN acordaba mantener sin variación su posición nuclear aunque promovía

que se reabra el dossier nuclear de la Alianza con el fin de verificar si la disuasión nuclear es todavía válida⁵⁷. No obstante, aunque algunos aliados estarían a favor de esta posibilidad, lo más probable es que otros se muestren reacios ya que el tema nuclear es muy sensible entre las sociedades occidentales. Además, no está claro que un proceso de modernización y redespiegue de armas nucleares tácticas en Europa sea lo más conveniente en la actualidad. Lejos de mejorar la disuasión, este proceso puede incrementar las tensiones, no solo con Rusia sino en el seno de la Alianza. Por ello, quizás sería más conveniente el mantenimiento de la actual postura o incluso la retirada parcial de algunas cabezas nucleares del territorio de la OTAN.

Durante la Cumbre de Lisboa, la OTAN adoptó una estrategia para proteger su territorio, poblaciones y fuerzas militares por medio de una defensa contra misiles balísticos. Este “escudo” antimisiles, que integra capacidades de EE UU y se compone de una serie de radares en tierra e interceptores terrestres o sobre buques⁵⁸, constituye otra de las piezas centrales de la disuasión aliada.

Aunque diseñado para evitar posibles ataques de países, como Irán o Corea del Norte, y pese las continuas explicaciones occidentales, Rusia percibe el “escudo” como una amenaza directa a su seguridad⁵⁹, así como una violación del tratado de prohibición de misiles de alcance intermedio de 1987 –Moscú ha alertado de la posibilidad de que Rusia se retire de este tratado–.

Como primera respuesta a la instalación del escudo antimisiles, Moscú ha desplegado, en el enclave ruso de Kaliningrado, misiles Iskander, capaces de portar cargas nucleares o convencionales.⁶⁰ En palabras de Stoltenberg, este despliegue «*cambiará el equilibrio de la seguridad en Europa*».⁶¹

el proceso de reducción de este tipo de armas. “Deterrence and Defence Posture Review”. NATO Press Release. 21.05.2012. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm.

57 KAMP, K-H. “Commentary: NATO Must Reopen the Nuclear Dossier”. Defense News. 09.03.2016. Disponible en: <http://www.defensenews.com/story/defense/commentary/2016/03/09/commentary-nato-must-reopen-nuclear-dossier/81494310/>.

58 Los dos sistemas de interceptores terrestres previstos se encontrarán en Polonia –previsto para 2018– y Rumanía –cuya activación inicial tuvo lugar a principios de mayo de 2016–; mientras que serán las cuatro fragatas AEGIS norteamericanas con base en Rota las que aportarán los sistemas de intercepción navales.

59 KRAMER, A. “Russia Calls New U.S. Missile Defense System a ‘Direct Threat’”. The New York Times. 12.05.2016. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2016/05/13/world/europe/russia-nato-us-romania-missile-defense.html>.

60 Op.Cit. ver nota 17; y, Eckel, M. “U.S. Missile-Defense System In Romania To Go Operational As Russian Fumes”. Radio Free Europe/Radio Liberty. 11.04.2016. Disponible en: <http://www.rferl.org/content/us-russia-missile-defense-system-operational/27729013.html>.

61 “Adapting to a changed security environment”. NATO Press Release. 27.05.2015. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120166.htm.

Por otro lado, la actividad de Rusia en Ucrania y del Daesh en Siria/Irak ha mostrado una nueva forma de ejercer la violencia organizada dando lugar a la aparición de las denominadas amenazas híbridas. Un informe de la Asamblea parlamentaria de la OTAN define estas amenazas como «*el uso de tácticas asimétricas para incentivar y explotar las debilidades internas a través de medios no militares, respaldados por la amenaza del uso de medios militares convencionales. Las tácticas se pueden ampliar y adaptar particularmente a cada situación*». ⁶² En otros términos, son «*aquellas planteadas por adversarios que disponen de la capacidad para emplear simultáneamente medios convencionales y no convencionales para alcanzar sus objetivos*». ⁶³

Las amenazas híbridas pueden adoptar diferentes formas, desde el apoyo a movimientos políticos disidentes, masivo empleo de los medios de comunicación y de las redes sociales, propaganda dirigida a minorías, ciberataques o incluso uso subversivo de la fuerza. De hecho, la guerra híbrida tiene unas características que no son nada novedosas por sí mismas; nada más que cuando se toman en su conjunto es posible identificar una nueva modalidad de conflicto armado.

Rusia ha utilizado este modo de acción, que se encuentran en un punto medio entre el conflicto armado abierto y el latente, con el objetivo de presionar a los aliados pero manteniéndose por debajo del umbral de reacción que señala el artículo 5 del Tratado de Washington. La Alianza ha desarrollado una estrategia específica para contrarrestar estas acciones, que fue aprobada el pasado mes de diciembre de 2015. El reto para su implementación reside en que la OTAN no dispone, por sí sola, de todos los medios necesarios para afrontar estas amenazas, ya que se requiere de una respuesta comprensiva que vaya más allá de la militar.

De manera aislada o formando parte de los peligros híbridos, las ciberamenazas constituyen otro de los principales peligros existentes. El anterior secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, se refirió a los ataques cibernéticos contra miembros de la OTAN como «*una nueva forma de guerra permanente, de bajo nivel*», ⁶⁴ lo que convierte a la ciberseguridad en otra de las misiones centrales de la defensa colectiva ⁶⁵.

62 MIRANDA CALHA, J. “Hybrid Warfare: NATO’s New Strategic Challenge?”. NATO Parliamentary Assembly. Defence and Security Committee. 07.05.2015. Disponible en: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=3778>.

63 BREEDLOVE, P. «Allies must prepare for Russia “hybrid war”». SWJ Editors. 05.09.2014.

64 RASMUSSEN, A.F., “Cyber defence: next steps”. 2011. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_753.htm?selectedLocale=en.

65 Cyber defence. NATO web. 16 Feb. 2016. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm.

La OTAN ha aprobado un nuevo plan de acción de ciberdefensa que aumenta considerablemente sus capacidades en este campo. A partir de este momento, la Alianza tendrá en cuenta y, potencialmente, pondrá en práctica una respuesta colectiva “artículo 5” a los ataques cibernéticos contra los países miembros, tal como se hizo como reacción a los ataques terroristas del 11/S.

Este hito en la evolución de la seguridad cibernética aliada no está exento de problemas. En particular, existe incertidumbre de qué manera se puede poner en marcha una acción colectiva cuando, en la mayoría de las ocasiones, no es posible atribuir categóricamente la autoría de los ataques.

Además resulta arduo determinar qué umbral de intensidad y gravedad necesitaría un ataque de esta naturaleza para desencadenar una respuesta “artículo 5”.⁶⁶

La OTAN ante el reto de la irrelevancia

El candidato republicano a la presidencia de EE UU, Donald Trump, ha definido a la OTAN como «*obsoleta [...] ya que fue fundada para luchar contra la URSS y no contra el terrorismo del siglo XXI*», por lo que su desaparición no constituiría ningún problema⁶⁷.

Aunque las declaraciones del candidato pueden parecer estentóreas, la realidad es que en los últimos años autoridades y expertos han criticado el tímido papel jugado por la Alianza para gestionar los retos a la seguridad.

De hecho, los tres últimos Secretarios de Defensa de EE UU han censurado a la Alianza, fundamentalmente por el desequilibrio en capacidades militares existentes entre las dos orillas del Atlántico,⁶⁸ aunque ninguno de ellos ha insinuado que la OTAN deba desaparecer.

66 BURTON, J. NATO's cyber defence: strategic challenges and institutional adaptation. *Defence Studies*. 2015. Pp. 297-319.

67 PARKER, A. “Donald Trump says NATO is ‘Obsolete’, UN is ‘Political Game’”. *The New York Times*. 02.04.2016. Disponible en: <http://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up/>.

68 Por ejemplo, ya en febrero de 2010, el entonces secretario de Defensa norteamericano, Robert Gates, afirmaba que “*la desmilitarización de Europa, donde una gran parte de la población y de la clase política tiene aversión al uso de la fuerza y a los riesgos que conlleva, ha pasado de ser una bendición en el siglo XX a un impedimento para alcanzar una seguridad real y una paz duradera en el siglo XXI [...] las deficiencias resultantes en inversiones y en capacidades hace muy complicado poder operar y luchar juntos para enfrentarse a amenazas que todos compartimos*”. Bowman, T. “Donald Trump Highlights Debate Over NATO's Relevancy”. NPR. 30.03.2016. Disponible en: <http://www.npr.org/2016/03/30/472442374/donald-trump-highlights-debate-over-natos-relevancy>.

Detrás de este nada novedoso debate sobre la vigencia de la OTAN como un proveedor de seguridad para sus países miembros se encuentran un cierto número de problemas políticos, militares e institucionales. A modo de compendio, los siguientes apartados exponen dos cuestiones críticas que la Alianza debe acometer de manera urgente si quiere seguir siendo un actor relevante en el concierto internacional: mantenimiento de la cohesión interna y fortalecimiento de la cooperación con la Unión Europea.

Mantenimiento de la cohesión interna

Tal como expresa el Tratado de Washington, la cohesión y fortaleza del vínculo transatlántico, que materializa las relaciones de seguridad y defensa entre Europa y EE. UU, constituye la piedra angular sobre la que se asienta la Alianza Atlántica.

La OTAN se ha convertido en una Alianza política aunque su instrumento fundamental sigue siendo el militar. Durante la guerra fría, el SACEUR disponía de autonomía para llevar a cabo, bajo ciertas condiciones, despliegues limitados de fuerzas y operaciones de distinta entidad. En la actualidad, eso no es posible ya que la estructura de mando de la OTAN requiere de la aprobación del nivel político para llevar a cabo cualquier mínima cuestión. Esta realidad no es de por sí problemática, siempre y cuando el proceso de toma de decisiones se ajuste a la urgencia de cada situación. Pero, como se ha demostrado repetidamente, no es fácil alcanzar el consenso de los 28 países aliados sobre cuestiones espinosas.

Diferentes culturas estratégicas e intereses nacionales, en ocasiones divergentes, plantean disensiones acerca de cuáles son las amenazas reales existentes, las prioridades para hacerlas frente, la manera de expresar la solidaridad y los medios y formas a utilizar. Sin duda, esta es la razón primordial por la que EE UU está operando en Irak/Siria contra el Daesh en el marco de una “coalición de voluntarios” en lugar de utilizar a la OTAN.

De esta manera, la cohesión transatlántica y entre los propios países europeos se encuentra bajo una creciente tensión. Dos tendencias ponen en peligro la imprescindible solidaridad interaliada.

En primer lugar, en tiempos de crisis como el actual, los países tienden a pensar en su relación con el resto de socios en términos individuales de “coste-beneficio”, en lugar de enfatizar los intereses colectivos y valores comunes. Esto es especialmente relevante a la hora de repartir responsabilidades. Hace algunos meses el presidente Barack Obama manifestaba que:

«Si tenemos una defensa colectiva, significa que todo el mundo tiene que colaborar. [...] Nuestra libertad no es gratis. Tenemos que ser capaces de pagar por los activos, el personal

*y la formación para asegurarnos de que tenemos fuerza en la OTAN y contamos con un poder disuasivo muy eficaz».*⁶⁹

Como ha quedado demostrado, EE UU permanece involucrado en solventar los retos de la seguridad europea. Pero, la administración estadounidense ha establecido nuevas prioridades económicas internas y ha reorientado sus intereses hacia el área Asia-Pacífico –el conocido giro geoestratégico–.

El gobierno estadounidense se está replanteando el papel que la Organización del Atlántico Norte debe desarrollar en relación a su seguridad nacional y requiere repetidamente a sus aliados europeos que asuman una carga mayor y más equitativa en el sostenimiento de la defensa aliada. Para Washington, la actual división de responsabilidades no es sostenible.

Las continuas peticiones⁷⁰ para que los países aliados destinen el 2% de su PIB en el sector de la defensa ha tenido un eco limitado hasta la fecha⁷¹. Los norteamericanos observan esta renuencia europea como una grieta en la voluntad política interaliada.

Este asunto tiene importantes repercusiones para Europa y para el futuro del vínculo transatlántico, ya que lo que se plantea es si, bajo las actuales condiciones, los europeos siguen constituyendo aliados valiosos para EE UU

*“Si el pueblo estadounidense no ve que las naciones europeas den un paso adelante para invertir en su propia defensa cuando su propia seguridad se ve amenazada, corremos el riesgo de erosionar el apoyo de EE UU a la Alianza”.*⁷²

Al mismo tiempo, existen divergencias entre ambas orillas del Atlántico a la hora de reconciliar los distintos enfoques de las políticas de seguridad nacionales, incluso en asuntos que se desarrollan junto a las fronteras de la UE. En particular, la política de ampliación de la Alianza es motivo de desacuerdo entre los Estados miembros. Por ejemplo, Francia sostiene que mantener la puerta abierta a la adhesión de Ucrania y Georgia conducirá inevitablemente a un empeoramiento de las relaciones con

69 WILSON, S. “Obama urges Europeans to bolster NATO to help deter an expansionist Russia”. The Washington Post. 26/03/2014. Disponible en: http://www.washingtonpost.com/world/europe/obama-urges-europeans-to-bolster-nato-to-help-deter-an-expansionist-russia/2014/03/26/9353797c-b4f7-11e3-8cb6-284052554d74_story.html.

70 Por ejemplo, la declaración final de la cumbre de Gales establece normas específicas sobre este asunto. Wales Summit Declaration. *Op.cit.* ver nota 44.

71 Solo Estonia, Grecia, Polonia y Reino Unido alcanzan ese umbral de gasto. EE UU supone el 71% del gasto total en defensa de todos los países de la Alianza. “Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)”. NATO Press Release. PR/CP(2016)011. 28.01.2016.

72 BARON, K. “Obama, Hagel, Kerry on NATO Defense Blitz”. Defense One. 03.06.2014. Disponible en <http://www.defenseone.com/threats/2014/06/obama-hagel-kerry-on-nato-defense-blitz/85717/>.

Rusia⁷³ lo que a la postre redundaría en un efecto contraproducente para la seguridad euroatlántica. No obstante, para otros aliados, con EE UU a la cabeza, la política de puertas abiertas en virtud del artículo 10 del Tratado de Washington es uno de los grandes éxitos de la Alianza⁷⁴ y, por lo tanto este compromiso debe mantenerse.

La segunda tendencia está marcada por las discrepancias sobre el rumbo que Europa debe seguir para defender su propio proyecto de integración y el papel que debe jugar la OTAN en él. A medida que la Alianza se enfrenta a retos a la seguridad cada vez más complejos, mejorar la cooperación entre la UE y la OTAN se ha convertido en una prioridad de primer orden. Algunos aliados consideran imprescindible fortalecer la dimensión de seguridad y defensa de la UE, como manera de consolidar su seguridad, en una coyuntura en la que EE UU ha reducido su disposición a actuar en los asuntos europeos. Aunque esta postura es plenamente compatible con el fortalecimiento de la OTAN, para los aliados del Este, así como para Dinamarca y Reino Unido la OTAN debe ser la pieza central de los acuerdos de defensa colectiva y seguridad⁷⁵, y entienden que todo impulso a la política de seguridad europea sería contraproducente para la Alianza.

De esta forma, las distintas prioridades en seguridad, la escasa ambición por disponer de una política común, las diferentes formas de entender el uso de la fuerza, y la restricción generalizada de los presupuestos de defensa nacionales obstaculizan el desarrollo de una estrategia común europea de auténtico calado⁷⁶. En otros términos, la ausencia de un claro liderazgo europeo, la crisis económica y financiera y el auge del euroescepticismo y el populismo significan importantes peligros para la cohesión interna europea.

Finalmente, la OTAN adquiere su verdadero valor a la hora de resolver problemas concretos. Sin embargo, la utilización de la Alianza como plataforma política y foro de discusión, es un asunto controvertido en su seno. Mientras que algunos países prefieren hacer hincapié en la naturaleza militar de la Alianza, a otros les gustaría debatir cuestiones más estratégicas y políticas entre los miembros de la OTAN, incluidas las cuestiones que requieren una evaluación y planificación de riesgos⁷⁷.

73 DE HOOP SCHEFFER, A; Quencez, M ; Michelot, M. “The Five Most Contentious Issues on the Road to Warsaw “. GMF. December 2015.

74 Wales Summit Declaration. Op.Cit. ver nota 44.

75 KASONTA, A. “The Perils of an EU Army”. The National Interest. 31/12/2015.

76 LABORIE, M. “La Cumbre de Varsovia 2016: la OTAN ante su futuro inmediato”. Revista Ejército. Num. 902. Mayo 2016.

77 DE HOOP SCHEFFER, et all, *Op.cit.* ver nota 73.

La cooperación OTAN-UE

El Concepto Estratégico de 2010 afirma que «*la UE es un socio único y esencial para la OTAN*» y que ambas organizaciones pueden jugar papeles complementarios y que se deben reforzar mutuamente. También se identifican los tres ámbitos en los que se considera que se puede fortalecer una relación considerada “estratégica”: cooperación práctica en operaciones, consultas políticas para incluir todas las cuestiones de interés común y desarrollo de capacidades comunes para la gestión de crisis. De esta forma, se reconoce la importancia que una defensa europea más potente tiene para la seguridad euro-atlántica.

El hecho de que un total de 22 países europeos sean miembros de las dos organizaciones debería constituir una clara indicación de que es imprescindible estrechar la coherencia política, estratégica y operacional. Esta cuestión de la cooperación entre la UE y la OTAN no es nueva ni ha estado ausente de los debates estratégicos de los últimos años⁷⁸, pero es particularmente relevante en el entorno de seguridad actual. Las necesidades que emanan del «arco de inestabilidad» que bordea a Europa proporcionan una oportunidad única para reforzar la complementariedad y coordinación.

Efectivamente, las crisis en Ucrania y Siria han determinado un nuevo marco de colaboración OTAN-UE, y por primera vez, se han concertado las respuestas de “poder blando y duro” y se han intensificado los contactos y consultas políticas a distintos niveles. En marzo de 2016, el secretario general Stoltenberg y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, se reunieron para discutir el futuro de las relaciones entre ambas organizaciones, así como las cuestiones más acuciantes a la seguridad, en particular la crisis migratoria. Tras la reunión, se resaltó la crucial importancia de que la OTAN y la UE actúen sincronizadamente.⁷⁹

Sobre esta base política y más allá de lo estipulado en los acuerdos de Berlín Plus de 2003⁸⁰ -con utilidad limitada en la actualidad-, la OTAN y la UE están colaborando

78 En este punto por ejemplo consultar: Laborie, M. “La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica”. Real Instituto Elcano. ARI 25/2010. 21.01.2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari25-2010.

79 Press point by European Commission President Jean-Claude Juncker with NATO Secretary General Jens Stoltenberg. European Commission – Speech. 10/03/2016.

80 La firma, en marzo de 2003, de estos acuerdos constituyó el punto de partida de la cooperación OTAN-UE ya que facilitó el lanzamiento de la primera misión militar de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia en diciembre de 2003 –Operación Concordia–. Berlín Plus puede considerarse el fundamento inicial de las relaciones OTAN-UE. En ellos se especifica el modo en que la UE puede hacer uso de los medios de la OTAN de planeamiento y de ciertas capacidades, para la ejecución de misiones militares de gestión de crisis, en aquellos teatros en los que la OTAN no se

en una serie de iniciativas conjuntas.⁸¹ Por un lado, existe un acuerdo oficial para que países de la UE, que no pertenezcan a la Alianza, tengan acceso a su información clasificada, con lo que se facilita su participación en operaciones militares dirigidas por la OTAN. Solo Chipre, por su contencioso con Turquía,⁸² está fuera de este acuerdo; aunque paradójicamente, Ankara es actualmente el mayor contribuyente de tropas a la operación Althea de la UE en Bosnia y, en el pasado, ha participado en alguno de los denominados EU Battle Groups –Grupos de Combate de la UE–.

Con la vista puesta en las amenazas híbridas y con la intención última de establecer un catálogo de acciones y medios conjuntos, la colaboración OTAN-UE se centra en cuatro áreas específicas: comunicación estratégica, conciencia de la situación, cooperación cívico-militar y ciberdefensa⁸³.

En lo que se refiere a los riesgos provenientes del flanco sur, las continuas demandas para que la OTAN colaborase en el control de la migración que tiene como destino Europa, se han visto atendidas con el despliegue naval aliado en aguas del mar Egeo desde febrero de 2016. Mediante misiones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, la OTAN está cooperando con la Agencia de Gestión de Fronteras de la UE (FRONTEX)⁸⁴. Aunque todavía en una fase primigenia de planeamiento, este mismo tipo de colaboración podría extenderse próximamente al Mediterráneo central en donde la UE tiene en marcha la Operación Sophia para el control del tráfico ilícito de seres humanos con origen en Libia⁸⁵.

Pese a todas estas actividades, no es ningún secreto que la “asociación estratégica” OTAN-UE tiene mucho margen de mejora. Tampoco, resulta una novedad este debate sobre la manera de elevar la cooperación hasta el nivel de ambición exigido por el

encuentre involucrada. About CSDP - The Berlin Plus Agreement. European Union External Action. Disponible en: http://www.eas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm.

81 En diciembre de 2015, Stoltenberg, y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, acordaron desarrollar tres áreas con vistas a la Cumbre de Varsovia y la aprobación de la Estrategia de Seguridad Global de la UE: la actuación contra las amenazas híbridas, el apoyo a terceros países y el desarrollo de las capacidades de defensa europeas. Press statements by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini. NATO. 03/12/2015.

82 La pugna turco-chipriota ha condicionado tradicionalmente las relaciones OTAN-UE, dada la oposición de Ankara, al reconocimiento de Chipre como Estado. En respuesta, el gobierno chipriota ha dificultado la colaboración de Turquía con las instituciones de la UE.

83 “EU/NATO: EU and NATO together test impact of hybrid attacks on capability development in Europe”. EDD No. 872. 10/03/2016.

84 “Assistance for the refugee and migrant crisis in Europe”. NATO website. 24.03.2016. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm.

85 European Defence and Diplomacy. N. 886. 02.05.2015.

contexto de seguridad⁸⁶, aunque la permanente cuestión que se plantea es cómo lograr que la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD) disponga de las herramientas para la gestión autónoma de crisis, sin que debiliten los lazos políticos, operativos e institucionales con la Alianza Atlántica.

Un análisis en profundidad sobre este asunto se escapa de los objetivos de este texto. Por ello, baste señalar que una solución pragmática sería la de imbricar la PCSD más estrechamente con la Alianza Atlántica, quizás sobre la base conceptual de lo que fue la Identidad Europea de Seguridad y Defensa de 1998⁸⁷ –superando los obvios condicionamientos temporales y políticos–. Las principales ventajas de esta alternativa serían mantener la imprescindible presencia estadounidense en Europa, reforzándose así el vínculo transatlántico.

Al mismo tiempo la UE dispondría de las capacidades militares necesarias, evitando duplicidades, pero manteniendo el “soft power” como su inequívoco signo de identidad para la gestión de crisis. A través de un reparto de responsabilidades entre ambas organizaciones, se buscaría facilitar una contribución europea más coherente y efectiva a las misiones de la OTAN y viceversa.

Conclusiones

La disponibilidad de capacidades no constituye un problema crítico para la Alianza, mientras EE UU esté firmemente comprometido con los principios del Tratado de Washington. La cuestión crucial es la cohesión interna y la voluntad política para que la OTAN mantenga su relevancia en el concierto internacional.

No hay que olvidar que los 28 países miembros junto con los casi 40 socios proporcionan una legitimidad de actuación que no puede ser comparada con ninguna otra organización de seguridad y defensa existente.

86 Sobre las múltiples propuestas sobre este asunto consultar, por ejemplo: 1) Duke, S; Vanhoonacker, S. EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation. Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015. Disponible en: <http://www.uaces.org/documents/papers/1501/Vanhoonacker.pdf>. 2) Hatzigeorgopoulos, M. The EU, NATO and Emerging Security Challenges in 2012. ISIS Europe. May 2012.

87 Entendida como la “personalidad europea” dentro de la OTAN, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa pretendía facilitar la identificación por parte de la Alianza de capacidades, recursos separables pero no independientes, y la elaboración de un mando multinacional europeo en el seno de la OTAN para preparar, apoyar, comandar y llevar a cabo operaciones dirigidas por la extinta Unión Europea Occidental.

La misión primaria de la OTAN era, es y siempre será la defensa de la seguridad de los Aliados. Sin embargo, hay divisiones dentro de la Alianza sobre la naturaleza de las amenazas y en el modo en que hay que responder.

Parece obvio que hoy la Organización Atlántica está cada vez más enfocada en las cuestiones relativas al Artículo 5. Algunas naciones promueven la idea de que la OTAN debe volver a sus misiones “básicas” para proteger el Flanco Oriental. Esto quiere decir que debería proseguir su retorno hacia la defensa colectiva y la disuasión, misiones tradicionales de la OTAN desde su fundación. La Alianza está bien preparada para realizar cualquier tarea asociada a este cometido, ya que la amenaza rusa es clara y ampliamente aceptada por el conjunto de los Aliados.

Sin embargo, ciertos Estados miembros no parecen preocupados, al menos en el mismo nivel que otros, sobre una intrusión rusa en los países de Este y no perciben las acciones de Moscú como una amenaza vital a su seguridad. Por el contrario, y tras los ataques de Bruselas y París, estas naciones consideran que el terrorismo y el flujo migratorio incontrolado plantean un peligro mucho más directo e inmediato sobre el territorio de la OTAN. Los Estados débiles o fallidos en Oriente Próximo, Norte de África y el Sahel son el origen de este tipo de riesgos, por lo que este Flanco Sur requiere de atención preferente.

Los desafíos procedentes del Sur son más ambiguos y difíciles de afrontar que los provenientes del Este. La puesta en práctica de una futura Estrategia de la OTAN en el Flanco Sur deberá superar importantes obstáculos. Como la experiencia señala, un enfoque táctico no implica ventajas sustanciales en el nivel estratégico. Por consiguiente, la OTAN tendrá que usar, como línea de acción preferida, instrumentos propios de la seguridad cooperativa, otra de sus misiones estratégicas centrales.

Este requisito conducirá hacia una cooperación más cercana con otras organizaciones internacionales y también a la creación de asociaciones con ciertos poderes regionales. En particular, la colaboración con la UE parece por fin situarse en el lugar destacado que merece, lo que impulsaría la coherencia estratégica y la gestión integral de crisis y conflictos.

Dando marcha atrás a lo realizado a finales del pasado siglo, la tendencia hacia una regionalización de la Alianza parece evidente. Décadas atrás, la OTAN redujo su estructura de mando y se disolvieron cuarteles generales dedicados a áreas geográficas específicas, ya que se consideraba que las amenazas tenían un carácter global. Los actuales retos a la seguridad, como la ciberguerra, amenazas híbridas, proliferación de misiles balísticos y terrorismo, entre otros, no se limitan a una única región.

Hoy, relegar un flanco en favor del otro constituiría un error, cuando es preciso afrontar amenazas cruciales que no entienden de geografía. La pugna Este-Sur podría profundizar la crisis de identidad que la OTAN ha ido arrastrando desde la caída de la URSS, dañando la cohesión y solidaridad aliada. El riesgo es crear una competencia por los recursos en donde queden al descubierto los intereses nacionales divergentes.

En resumen, el refuerzo a los Aliados Orientales debería gestionarse sin descuidar los peligros provenientes del Flanco del Sur y del escenario global.

En 2019, la OTAN, la Alianza más poderosa de la historia, celebrará su 70º cumpleaños. Pero pese al tiempo transcurrido, y las interesadas denuncias sobre su obsolescencia la realidad es que sigue siendo el instrumento político-militar fundamental de la seguridad transatlántica y el medio más eficaz para reducir la actual incertidumbre estratégica. Por supuesto, necesitará de reformas en los ámbitos político, militar e institucional para adaptarse al complejo contexto global; pero eso es como siempre una cuestión de voluntad política de sus Estados miembros.

Bibliografía

Artículos en medios de comunicación

“German intel chief says terrorism threat ‘highly complex’”. The Washington Post. 02.04.2016.

“La OTAN consigue que Rusia instale misiles Iskander en el centro de Europa”. RT News. 17.04.2015.

“Poland’s ‘Russia bigger threat than ISIS’ statement – ‘absolutely ridiculous & dangerous’”. RT. 17.04.2016.

“Russia to establish three new military divisions on Ukraine’s border”. Ukraine Today. 12.01.2016.

“US defense chief: NATO ponders ground force in Baltics”. Associated Press. 02.05.2016.

“US to increase military presence in Eastern Europe”. BBC News. 30.03.2016.

BORGER, J. “Norway to restructure military in response to Russian ‘aggression’”. The Guardian. 25.02.2015.

ECKEL, M. “U.S. Missile-Defense System In Romania To Go Operational As Russian Fumes”. Radio Free Europe/Radio Liberty. 11.04.2016.

FISKVIK, J. “Nordic Security: Moving towards NATO?” CSS. No. 189, April 2016.

GOLBERG, J. “The Obama Doctrine”. The Atlantic. April 2016 Issue.

- GOREMBURG, D. "Moscow Conference on International Security 2015 Part 2: Gerasimov on military threats facing Russia". Russian Military Reform. 04.05.2015.
- KASONTA, A. "The Perils of an EU Army". The National Interest. 31/12/2015
- KRAMER, A. "Russia Calls New U.S. Missile Defense System a 'Direct Threat'". The New York Times. 12.05.2016.
- MERCOURIS, A. "Did Russia Just Threaten Turkey with Nuclear Weapons?" Russia Insider. 19.02.2016.
- NIELSEN, T. "NATO: Russian submarine activity equals Cold War levels". The Barents Observer. 03.02.2016.
- NORDENMAN, M. "Analysis: Baltic Sea Heating Up as Friction Point Between U.S., NATO and Russia". USNI News. 25.04.2016.
- O'DWYER, G. "Russia Issues Fresh Threats Against Unaligned Nordic States". Defense News. 05.05.2016.
- O'DWYER, Gerard. "NATO Rejects Direct Arctic Presence". Defense News, May 27, 2013.
- RAMIREZ, L. "Turkey-Russia Tensions Rise Again Over New Airspace Incident". VOA. 31.01.2016
- SCHMITT, E. "Russia Bolsters Its Submarine Fleet, and Tensions with U.S. Rise". The New York Times. 20.04.2016.
- SHARKOV, D. "Russia Practiced Nuclear Strike on Sweden: NATO Report". Newsweek. 04.02.2016.

Artículos en revistas especializadas

- "A New Security Architecture for the Arctic: An American Perspective," Center for Strategic and International Studies (CSIS), January 2012, p. 30.
- "NATO's Southern Flank: Great Powers, Jihadists, and Refugees". Norway's Defence Minister speech at the 51st annual security conference at Leangkollen. 02.02.2016.
- BARON, K. "Obama, Hagel, Kerry on NATO Defense Blitz". Defense One. 03.06.2014.
- BODNER, M. "NATO Deputy SecGen: Russia's Anti-Access/Area-Denial Build-Up Is Biggest Worry". Defense News. 14.02.2016.

- BREEDLOVE, P. «Allies must prepare for Russia “hybrid war”». SWJ Editors. 05.09.2014.
- BURTON, J. NATO’s cyber defence: strategic challenges and institutional adaptation. Defence Studies. 2015. Pp. 297-319.
- CHIVVIS, C. “NATO’s Southern Exposure”. Foreign Affairs. 17.04.2016.
- DE HOOP SCHEFFER, A; QUENCEZ, M; MICHELOT, M. “The Five Most Contentious Issues on the Road to Warsaw “. GMF. December 2015.
- DUKE, S; VANHOONACKER, S. EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation. Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015.
- European Diplomacy and Defence. num. 852 – 07.01.2016.
- European Diplomacy and Defence. num. 857 – 26.01.2016.
- European Diplomacy and Defence. num. 872 – 10.03.2016.
- European Diplomacy and Defence. num. 876 – 04.04.2016.
- European Defence and Diplomacy. num. 883 – 11.04.2016.
- European Diplomacy and Defence. num. 886 – 02.05.2016.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. “Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa”. VVAA. Cuadernos de Estrategia 178 - Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global. Noviembre 2015.
- HATZIGEORGOPOULOS, M. The EU, NATO and Emerging Security Challenges in 2012. ISIS Europe. May 2012.
- JENNINGS, G. “Sweden rules out NATO membership”. IHS Jane’s Defence Weekly. 17.04.2016.
- KAMP, K-H. “Commentary: NATO Must Reopen the Nuclear Dossier”. Defense News. 09.03.2016.
- KUMAR Sen, A. “NATO Secretary General Stoltenberg Stands Up for the Alliance”. Atlantic Council. 06.04.2016.
- LABORIE, M. “África en la Estrategia Española de Seguridad Nacional”. Congreso Internacional “Las relaciones España-Guinea Ecuatorial”. Facultad de Ciencias de la Comunicación – Universidad Rey Juan Carlos – Fuenlabrada (Madrid); 2 – 3 de octubre 2014.
- LABORIE, M. “La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica”. Real Instituto Elcano. ARI 25/2010. 21.01.2010.

- LABORIE, M. “La Cumbre de Varsovia 2016: la OTAN ante su futuro inmediato”. Revista Ejercito. Num. 902. Mayo 2016.
- LABORIE, M. “La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015)”. Documento de Opinión 25/2016. IIEE.
- LABORIE, M. “Resultados de las Cumbres de Lisboa”. Documento de análisis del IIEE. Nº 15/2010.
- SPAULDING, Hugo. “Russia Security Update: February 17-24, 2016”. ISW. 26.02.2016.
- ULMAN, H. “The Vulnerable Southern Flank”. Defense News. 22.06.2015.
- VVAA. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure. Freedom in the World 2016. Freedom House. 2016.
- WALT, S.S. “Why alliances endure or collapse”. Survival, 39:1. 1997. 156-179

Notificaciones/publicaciones organismos oficiales

- “Adapting to a changed security environment”. NATO Press Release. 27.05.2015.
- “Assistance for the refugee and migrant crisis in Europe”. NATO website. 24.03.2016.
- “Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)”. NATO Press Release. PR/CP (2016)011. 28.01.2016.
- “Deterrence and Defence Posture Review”. NATO Press Release. 21.05.2012.
- About CSDP - The Berlin Plus Agreement. European Union External Action.
- Active Engagement, Modern Defence NATO Strategic Concept. November 2010.
- Doorstep statement. NATO Secretary General Informal meeting of the European Ministers of Defence in Amsterdam. 05/02/2016
- Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido. La Moncloa. Gobierno de España.
- MIRANDA CALHA, J. “Hybrid Warfare: NATO’s New Strategic Challenge?” NATO Parliamentary Assembly. Defence and Security Committee. 07.05.2015.
- NATO-Russia relations: the facts. NATO. 17.12.2015.
- Partnership for Peace programme. NATO. 07.04.2016.

Press point by European Commission President Jean-Claude Juncker with NATO Secretary General Jens Stoltenberg. European Commission – Speech. 10/03/2016.

Press statements by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini. NATO. 03/12/2015.

RASMUSSEN, A.F., “Cyber defence: next steps”. NATO release. 2011.

The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world. European Union External Action. 30.06.2015.

“The Global Security Outlook”. Session at the World Economic Forum with participation of NATO Secretary General Jens Stoltenberg. 22.01.2016.

USA National Security Strategy 2015. The White House. Febrero 2015.

Wales Summit Declaration. NATO Press Release (2014) 120. 05.09.2014.

Capítulo II

Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa

Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa

Miguel Ángel Benedicto

Resumen

Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa. La UE debe dar un salto cualitativo en su política exterior, de seguridad y defensa hacia una estructura con mayor cesión de soberanía. La nueva estrategia global de la UE incluye la defensa territorial y busca la compatibilidad con la OTAN. También deberá fortalecer la gobernanza multilateral mundial y ayudar a solventar los problemas que surgen en su vecindad con el fin de solventar retos como el del terrorismo o los refugiados y trabajar en la revitalización de la OSCE para mejorar las relaciones con Rusia.

Palabras clave

UE, OSCE, OTAN, PCSD, Rusia, Brexit, refugiados, terrorismo, crisis económica, Estrategia Global.

Abstract

Europe needs a more ambitious security architecture. The EU should make a qualitative leap in its foreign policy, security and defense to a structure with greater transfer of sovereignty. The new global EU strategy includes territorial defense and seeks NATO support. It should also strengthen the global multilateral governance and helps to solve the problems in their neighborhood in order to overcome challenges such as terrorism or refugees and works on the revitalization of the OSCE to improve relations with Russia.

Keywords

EU, OSCE, NATO, CSDP, Russia, Brexit, refugees, terrorism, economic crisis, Global Strategy.

Introducción

Europa sufre uno de los mayores momentos de crisis de credibilidad desde su fundación pero debe salir adelante porque su modelo económico sigue siendo uno de los más admirados del mundo y su capacidad de atracción es enorme pese a los retos que se le están planteando desde 2009.

La crisis económica, los atentados terroristas en París y Bruselas, la inestabilidad en su vecindario del Este debido al conflicto entre Rusia y Ucrania o en el Mediterráneo tras la caída de Gadafi en Libia y la guerra civil en Siria, el reto que supone la llegada de los refugiados y las consecuencias que tiene en el espacio Schengen o en el ascenso del populismo; hacen más necesario que nunca que la UE de respuesta a esos retos y amenazas. Tras la celebración del referéndum británico se presentó al Consejo Europeo de junio de 2016, con una fría acogida, la nueva estrategia global para la seguridad interna y externa que debería servir para afrontar esos retos y amenazas.

La UE debe tomar el liderazgo en la escena internacional y desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complemente con la OTAN, saque de la marginalidad a la OSCE e implemente las herramientas de política exterior, seguridad y defensa que definió en el Tratado de Lisboa.

Estructuras de seguridad en Europa

La Unión Europea

Los 28 se enfrentan, en su vecindad más próxima, a varios frentes a la vez desde el punto de vista de la seguridad, que van desde una Rusia impredecible a los conflictos en todo el Oriente Medio, que terminan generando problemas a nivel interno en la UE como los ataques terroristas o la gestión de los flujos de refugiados. Son problemas complejos que ningún estado miembro por sí solo es capaz de solventar, que borran las fronteras entre la seguridad interna y externa, obligan de manera simultánea a defender el territorio y a gestionar una crisis externa y su duración se espera larga.

En el vecindario Este, Rusia seguirá dando problemas en los años venideros. La anexión de Crimea, los enfrentamientos en el Donbass y los enclaves en Moldavia y Georgia, no desaparecerán de un plumazo. Moscú tiene una economía dependiente de las exportaciones de energía (el 21% de las importaciones de petróleo y el 40% de gas de la UE provienen de Rusia;) y con un 40% del comercio exterior con Europa. La

combinación de sanciones de la UE y el bajo precio del petróleo ha causado dificultades económicas reales para Rusia. La agresión rusa en Europa del Este enmascara su fragilidad estructural y la “debilidad de su poder blando frente al de la UE por lo que se ve obligada a usar el duro”¹.

En el vecindario Sur de Oriente Medio y el Norte de África se producen graves conflictos en Siria, Libia, Yemen e Irak, en un momento de intensificación de la rivalidad regional entre Arabia Saudita e Irán. Los factores que impulsaron la Primavera Árabe en 2011 como el rápido crecimiento demográfico, la escasez de recursos y el estancamiento económico causarán más inestabilidad en el futuro. Además, el espacio que se extiende desde África Occidental a través del Sahel hasta el Golfo de Asia Central (incluida Europa del Este, el Cáucaso, Oriente Medio y el Norte de África) contiene una mayoría de Estados frágiles.

La crisis de los refugiados

Debido a esa inestabilidad y a estados fallidos tras las guerras, la UE recibió en 2015 año a más de un millón de inmigrantes y refugiados, cuatro veces más que el año anterior, y necesita de manera urgente una política de inmigración y de asilo común cada vez más comunitarizada en lugar de levantar vallas para frenarla en Hungría, Eslovenia, Croacia o Austria.

Para solventar el reto de la crisis de los refugiados, preservar la seguridad física frente al terrorismo y la libre circulación de personas en el espacio Schengen es necesario un mayor control de las fronteras exteriores de la UE. Un objetivo que requiere reforzar la agencia europea de fronteras (Frontex) o sustituirla, como quiere la Comisión, por un cuerpo europeo de policías fronterizos y costeros que puedan desplegarse en países como Grecia, Italia o Hungría, aunque se oponga el Estado Miembro, o en Macedonia o Serbia, si así lo requiriesen. Asimismo es necesario un sistema de asilo que permita repartir a los refugiados entre los 28 Estados Miembros, acelerar los procesos de expulsión para quienes no tengan derecho a asilo (menos del 40% son deportados a sus países de origen²) y cerrar acuerdos de ayuda económica, como el firmado con Turquía, con Líbano y Jordania para mejorar la situación en estos países de acogida de refugiados. También hay que afrontar el problema de las mafias con visados humanitarios que permitan distribuir a los refugiados en puntos de

1 MORALES, Javier. *Ucrania entre Occidente y Rusia: la dimensión internacional del conflicto*. En, RUIZ RAMAS, R. (editor) *Ucrania. De la Revolución del Maidán a la guerra del Donbass*. Edit. Comunicación Social. Salamanca. 2016.

2 MORTERA, C. *Taking Security Seriously in the age of global terror*. Center for European Reform. 22 December 2015.

tránsito de los países de origen para que viajen con mayor seguridad por rutas legales e incluso crear una Agencia Europea de Asilo que los vaya distribuyendo por los Estados miembros de la UE.

Medidas contra el terrorismo

Tras los atentados de París, se descubrió que uno de los terroristas podría haber entrado como refugiado sirio desde Grecia. Los partidos más extremos aprovechan para demonizar a los refugiados y azuzan la islamofobia. Para evitar el problema terrorista se debería mejorar la coordinación entre las policías (Europol), los servicios de inteligencia de los 28 estados miembros, que no debería tener fronteras, y habrá que adoptar el sistema de registro del nombre de pasajeros (PNR) de aviones, barcos y trenes que viajen a nivel intra-europeo.

También es necesario mejorar la utilización del sistema de Información Schengen que permite cruzar la comprobación de identidades con bases de datos de criminales o vehículos robados.

La principal amenaza para la UE proviene de los llamados “foreign fighters”, ciudadanos europeos vinculados al terrorismo del Estado Islámico que planean ataques en varios países y cruzan las fronteras a voluntad. Estos “nuevos terroristas” son expertos en nuevas tecnologías a la hora de comunicarse y de reclutar a otros. La UE necesita herramientas para hacerles frente y poder seguir sus movimientos a través de las fronteras exteriores de la denominada zona Schengen. El Parlamento Europeo, después de 5 años de debate, debe dar luz verde al PNR y se debe compartir más información clasificada de la UE con los EE UU y viceversa.

Además de un sistema de asilo europeo y reformas que permitan el mantenimiento del espacio Schengen con una policía de tipo federal; es necesario ir a la raíz del problema con una política exterior y de seguridad más integrada y una estrategia clara para lograr acabar con el Daesh y, posteriormente, dar estabilidad a los estados fallidos de Irak, Siria y Libia, con el fin de crear una estructura institucional y económica que permita una vida digna. La solución a problemas tan complejos requiere de una Europa política cada vez más federal.

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD)

Desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa en 2009, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha ido avanzando pero no lo suficiente ante las amenazas que se ciernen sobre la UE. Tras 10 años de implantación, la UE decidió relevar a la

PESD por una nueva política, ahora común (PCSD), para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional.

En Lisboa están regulados los mimbres sobre los que poner en marcha la PCSD con todas sus posibilidades pero el lastre intergubernamental que todavía arrastra lo han impedido hasta el momento. El objetivo de la política es el establecimiento de una capacidad de defensa común europea y para lograrlo los Estados deben poner las capacidades civiles y militares a disposición de la UE.

La PESD respetará la neutralidad de algunos estados y las obligaciones de ciertos países de la UE en el marco de la OTAN. Como explicaba Arteaga “la presión para suprimir las barreras entre la seguridad interior y exterior será mayor con la PCSD que con la PESD, por lo que deberá esforzarse en acabar con la distinción artificial entre pilares, entre la seguridad y la defensa y comenzar a tomarse en serio la seguridad y la defensa territorial (homeland security) de la UE”³.

La PCSD impone a la UE la necesidad de contar con medios y capacidades de naturaleza militar sin duplicidades innecesarias y con el fin de eliminar tensiones entre la autonomía de la UE y la exigencia de compatibilidad con la OTAN (Acuerdos Berlin Plus, según los cuales la UE puede acceder a determinados medios y capacidades de la Alianza). En Lisboa se impulsaron la Agencia Europea de Defensa (AED) y la Cooperación Estructurada Permanente

La AED fue creada en 2004 con el fin de promover una cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados miembros de la Unión Europea, a nivel comunitario. Su objetivo es aprovechar las sinergias en la industria militar de los Estados participantes (excepto Dinamarca), facilitar las economías de escala y evitar las duplicidades productivas y la descoordinación de las inversiones públicas y privadas en la industria militar. Rige la regla de cooperación voluntaria y la eficacia de la Agencia se apoyará en el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (42.6 TUE) que permite a los Estados que cumplan con determinados criterios de capacidades militares, que puedan solicitar el establecimiento entre sí de un marco institucionalizado y regular de coordinación de aquéllas, y de toda su industria militar, en el seno de la Unión. El Tratado fijaba 2010 como *deadline* para poner en marcha esa cooperación estructurada pero a día de hoy todavía no se ha aplicado debido a la crisis de liderazgo en la UE y a la crisis económica. Se puede hacer sin unanimidad y es muy probable que tras el Brexit se ponga en marcha, incluso sin contar con Reino Unido.

En 2016, el propio Parlamento Europeo instó a la Unión a que” intensifique la cooperación coherente y estructurada en relación con la investigación en el ámbito de

.....

3 ARTEAGA, F. La política Europea de seguridad y defensa. En la Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Grupo de Trabajo número 5/09. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid. Marzo 2010.

la defensa, el tejido industrial y la ciberdefensa mediante la puesta en común y el uso compartido de los recursos, en aras de un uso más eficaz de los presupuestos nacionales de defensa, del logro del objetivo colectivo de atribución del 2% de los gastos de defensa a la investigación y de la puesta en marcha de un programa de investigación y tecnología en materia de defensa financiado por la UE ⁴.

Además, el Parlamento considera que debe reforzarse el papel de la Agencia Europea de Defensa (AED) y que es necesario dotarla de más recursos para que pueda actuar de manera más eficaz. Asimismo cree “que los Estados miembros deben asumir una mayor responsabilidad en el desarrollo de las capacidades europeas que se necesitan con urgencia y a la hora de contribuir a la autonomía estratégica de la Unión, así como aumentar el gasto en investigación militar a través de la AED y reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea y el mercado europeo de la defensa”.

Estrasburgo ha puesto de relieve esta año la necesidad de una voluntad política en los Estados miembros para que demuestren más flexibilidad en las cuestiones relacionadas con la PCSD, y va más allá al proponer “el establecimiento del formato de un Consejo de ministros de Defensa, así como la celebración por el Consejo Europeo de reuniones periódicas sobre defensa” e insta a los Estados miembros que lo deseen a que establezcan una cooperación estructurada y permanente en el ámbito de la defensa. Y es que durante la crisis apenas dos Consejos Europeos se han dedicado al asunto de la seguridad y defensa.

Otro de los puntos clave que recoge Lisboa son las cláusulas de solidaridad y la de asistencia mutua. A través de la cláusula de solidaridad se podrá prestar asistencia a cualquier país miembro víctima de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano que lo solicite (art. 222 TFUE). Posibilita la acción dentro de las fronteras de la UE a petición de las autoridades políticas. No se especifica el tipo de asistencia que deben prestar los Estados miembros pues gozan del derecho de escoger los más apropiados. La UE movilizará todos los instrumentos incluidos los militares para proteger las instituciones y a la población civil.

Esta no es cláusula que activó Francia tras ataque terrorista del Daesh en su suelo pues París demandó apoyo militar fuera de su territorio. Por eso el gobierno galo invocó la cláusula de defensa colectiva o de asistencia mutua por la que los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada (art. 42.7).

Como dice Aldecoa es “equivalente al art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica porque es una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer

4 Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES>.

un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos⁵”. El 42.7 obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los EM, pero de manera asimétrica. Así los países neutrales no excederán del umbral de la mera solidaridad política y en los que también son miembros de la Alianza Atlántica, su cooperación se ajusta a compromisos adquiridos dentro de la OTAN.

Además es una cláusula intergubernamental frente a la de solidaridad en la que la voz cantante la lleva la UE. Su invocación causó sorpresa porque la agresión debe provenir de una entidad estatal (el Daesh sería “paraestatal”) y el supuesto de hecho de un ataque terrorista se adapta mejor al art. 222 del TFUE (cláusula de solidaridad). Sin embargo, París adoptó el 42.7, quizás por mayor operatividad, que da plena autoridad al gobierno francés de manera intergubernamental o bilateral al margen de la cooperación comunitaria.

Una vez invocada la cláusula de asistencia mutua, si Francia necesita apoyo militar en el exterior, tiene que precisar qué necesita y dónde, y la ayuda se le prestaría de manera bilateral y no por la UE. El problema es que no existen mecanismos reglados que indiquen como debe prestarse esa ayuda lo cual dificulta su ejecución. Países como Reino Unido o Alemania se implicaron más, en cambio, España en un momento de proceso electoral evitó pronunciarse de manera expresa.

El Parlamento Europeo ha pedido mediante resolución⁶ a la Alta Representante que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42.7 del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

Las Instituciones europeas han aprobado varias resoluciones⁷ en los dos últimos años en las que se recogen las medidas militares para hacer frente a las amenazas e incluso en abril de 2016 cuando se habla de la defensa de los pueblos de la Unión Europea, se señala que “la Unión debe garantizar al mismo tiempo la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio⁸” y que” las fronteras de cada Estado miembro son las

5 ALDECOA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuaderno de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. http://www.iece.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html.

6 Pide a la VP/AR que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42, apartado 7, del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

7 Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0213+0+DOC+XML+V0//ES>.

8 Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial

fronteras de la Unión y deben defenderse como tales”. También se destaca que debe anticipar y resolver desafíos y amenazas previsibles, y estar preparada para actuar con rapidez ante crisis imprevisibles, al tiempo que preserva la seguridad del abastecimiento de energía y materias primas, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, que deben abordarse sin demora, y en la promoción de un desarrollo sostenible.

La compatibilidad OTAN-UE

En esta resolución de 2016 del Parlamento podemos ver que la idea de la defensa territorial de la UE ya ha calado en las instituciones europeas. Sin embargo, el General Ballesteros cree que “en el campo estricto de la Defensa, la UE sigue depositando su confianza en la Alianza Atlántica, a pesar de que, de los 28 países miembros, 6 mantienen políticas de neutralidad o de no alineación, mientras que 22 pertenecen a ambas organizaciones⁹”. Esto se produce por la cláusula de salvaguardia del art. 42.7: “Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros, que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta”.

A esto se añade que la crisis ha reducido los presupuestos en la partida de defensa de la mayor parte de los países europeos. EE UU, por su parte, comenzó en la etapa de la administración Obama su giro hacia Asia en detrimento de las fuerzas desplegadas en Europa y desde Washington se pide a la UE un mayor esfuerzo presupuestario en las cargas militares pero las opiniones públicas de los países europeos no parecen muy receptivas. El futuro candidato del Partido Republicano a las presidenciales, Donald Trump, ya anunció en Wisconsin que la OTAN “está obsoleta”, y que es posible que vayan a tener que dejar ir la Alianza¹⁰.

Sin embargo, según el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación de la Paz (SIPRI) el gasto militar en Europa occidental y central en 2015 es un 5,4 por ciento más que en 2006, aunque es cierto que procede de una base muy baja¹¹.

en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES>.

9 BALLESTEROS MARTÍN, M.A. La política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Documento de análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 8 enero 2014.

10 DEMPSEY, J. [Trump, NATO, and Europe's Security](#). Carnegie Europe. 11 April 2016.

11 El gasto militar mundial retoma el gasto ascendente, según el SIPRI <http://www.sipri.org/media/>

Aun así, sólo en Europa Central el gasto subió un 13%. Hubo aumentos particularmente significativos en países fronterizos con Rusia y Ucrania —a saber, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania— los más preocupados por las intenciones de Rusia después de la crisis de Ucrania. En contraste, el gasto de Europa occidental bajó un 1,3%, aunque fue la proporción anual de disminución más baja desde que empezó la reciente reducción del gasto, iniciada en 2010. El Reino Unido, Francia y Alemania han anunciado planes para un modesto incremento del gasto en los próximos años debido a la preocupación por Rusia y la amenaza que plantea el Estado Islámico.

Los problemas de seguridad en Ucrania, el de los refugiados en las fronteras de la UE o los ataques terroristas exigen a la UE que tome decisiones de manera cada vez más autónoma. Aun así, algunos Estados miembros no se fían y, por ejemplo, en el Este reclaman el despliegue de tropas de la Alianza en respuesta a la agresividad de Rusia. La OTAN desplegará 4 batallones rotatorios en los 3 bálticos y en Polonia con objeto de aumentar la disuasión frente a Rusia e instalará un cuartel general multinacional de brigada en Rumanía dedicado a instrucción y maniobras.

Lo óptimo sería la compatibilidad entre ambas organizaciones evitando duplicidad de estructuras y gastos. El propio Parlamento ve como trascendental el fortalecimiento de la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN, que debe garantizar la coordinación operativa, y apoya la creación de capacidades militares europeas que sirvan de refuerzo a la Alianza en la defensa territorial y sean capaces de llevar a cabo de forma autónoma operaciones de intervención más allá de las fronteras de la Unión. Para Estrasburgo la PCSD ha de reforzar el pilar europeo de la OTAN y garantizar que los miembros europeos de la Alianza cumplen realmente los compromisos contraídos con esta organización.

Las relaciones entre la UE y la OTAN han mejorado sobremanera si las comparamos con hace 10 años pues ambas organizaciones comparten valores e intereses comunes. La dimensión de seguridad de la UE se ha desarrollado de manera más lenta pero ha terminado absorbiendo la defensa colectiva de la UEO. La relación entre ambas organizaciones comenzaron de manera tensa y limitada en 2003 pero todo ha mejorado pese a que actualmente esté contaminada por las tensiones entre Turquía y Chipre, ya que el interés nacional es tan fuerte que bloquea la toma de decisiones. Los Acuerdos Berlín Plus siguen siendo el marco para que la OTAN apoye a la UE en situaciones de crisis y se eviten las duplicidades en la estructura de mando. Unos acuerdos que se tomaron antes de la entrada de Chipre en la UE y que ahora son letra muerta. “La idea es que la UE pueda disponer de los recursos de la Alianza por los acuerdos Berlín Plus de 2003, la realidad es que estos sólo han podido ser implementados en la Operación Concordia (Macedonia) en 2003, que contó con apenas 300 efectivos

activados durante seis meses, y en la operación Altea (Bosnia), lanzada en diciembre de 2004 con 7.000 efectivos¹²”. A la relación entre Chipre y Turquía hay que añadir la desconfianza de los países de la UE que no pertenecen a la Alianza respecto a que la dirección estratégica y operacional se realice desde un Cuartel General OTAN. Este es otro de los grandes problemas que aquejan a la PCSD, la carencia que tiene Bruselas de un cuartel general permanente, elemento esencial de mando y control para que los estados mayores militares, así como los gestores de las capacidades civiles a emplear, puedan planear y conducir las operaciones europeas. Además evitaría la escalada de las crisis y aumentaría la eficacia de su gestión con un enfoque integral.

Aun así hay cuatro áreas de cooperación entre la Alianza y la UE: guerra híbrida, capacidades militares, *defense capacity building* y gasto en defensa. Donde más dificultades encuentran los funcionarios de la OTAN es en el intercambio de información clasificada pues la mayor parte de países solo quieren hacerlo de manera bilateral y porque Chipre y Turquía vetan el intercambio.

Ambas organizaciones son compatibles, ya que por un lado EE UU quiere retirarse progresivamente y, a su vez, la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa.

¿Un Ejército Europeo?

En marzo de 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker¹³, abogó por un ejército europeo común como medio para mejorar la imagen de la UE en la escena mundial, sobre todo ante los ojos de Rusia porque no todos los países de la OTAN están en la UE. “Ese ejército también nos ayudaría a conformar la política exterior y de seguridad común y permitirá a Europa asumir responsabilidad en el mundo”, dijo el presidente de la Comisión.

Las declaraciones de Juncker fueron apoyadas por la ministra alemana de Defensa, Ursula von der Leyen: “Nuestro futuro como europeos en algún momento estará con un ejército europeo”. Alemania estaría preparando un Libro Blanco sobre la defensa con propuestas para un cuartel general conjunto de la UE o incluso un ejército europeo en el contexto de una unión de defensa y un mayor compromiso alemán con la defensa y el multilateralismo. Dicho ejército sería un cambio hacia la defensa del territorio, mucho más allá de las ambiciones de la PCSD pero en consonancia, como ya hemos dicho, con las últimas resoluciones del Parlamento Europeo sobre defensa.

¹² BALLESTEROS MARTÍN, M.A. *Op.cit.*

¹³ Juncker: NATO is not enough, EU needs an army. Euractiv. 9 marzo 2015. <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>.

La creación de las fuerzas armadas de la UE, con un papel en la defensa de las fronteras de Europa, sería la señal de un cambio cualitativo en la política de la UE frente a la defensa del territorio; mucho más allá de la ambición más limitada de la PCSD que solo tiene como objetivo ser capaz de llevar a cabo tareas humanitarias y de rescate, gestión de crisis y mantenimiento de la paz. La PCSD no habla de la defensa colectiva del territorio de la UE ni tampoco lo han habido hecho hasta ahora los gobiernos de los Estados Miembros porque la OTAN juega ese papel.

Un ejército europeo a menudo se prevé, junto con programas de armamento comunes, un presupuesto y con instituciones comunes¹⁴. Se ha convertido en un símbolo de la UE para alcanzar una las áreas más sensibles de la soberanía nacional, la defensa.

Pero, por otra parte, los estados miembros no quieren ceder soberanía sobre la política de defensa cuyas decisiones requieren la unanimidad en el Consejo de Ministros. En esto el primer ministro británico David Cameron ha sido muy claro como en su discurso del 9 de mayo de este año cuando dijo que “las sugerencias de un ejército de la UE son de fantasía: la seguridad nacional es una competencia nacional, y que vetaría cualquier sugerencia de un ejército de la UE¹⁵”.

El próximo presidente de los Estados Unidos es probable que presione más a los aliados europeos para que gasten más en defensa y provean su propia seguridad. Sea Trump o Clinton, en ambos partidos existe una creciente frustración de que sólo cinco de los 28 miembros de la OTAN cumplen el objetivo de la Alianza de aportar el 2 por ciento del PIB a defensa. Por lo tanto, los europeos tendrán que responder a la presión estadounidense, o de lo contrario puede haber “un futuro sombrío para la alianza transatlántica” como ya adelantó el ex secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates en 2011.

Sin embargo, la necesidad justificable para una mayor integración de defensa no debe ser confundida con el de la creación de un ejército de la UE que no parece viable a corto plazo pese a la necesidad estratégica del mismo. En primer lugar, porque los británicos no parecen dispuestos a ceder soberanía en el ámbito de la defensa. Sin embargo, el Brexit puede cambiar el panorama. Segundo, porque las culturas de defensa de los estados miembros son muy diferentes aunque existen ejemplos de cooperación como la nórdica, o la franco-alemana, creada en 1989 y desplegada como parte de una misión de entrenamiento en Mali el año pasado. En Afganistán, los dos países no pudieron ponerse de acuerdo sobre un nivel aceptable de riesgo para las tropas involucradas, bloqueando el despliegue.

14 BESCH, S. An EU army? Four reasons it will not happen. Center for European Reform. 12 May 2016. <http://www.cer.org.uk/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>.

15 PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

Tercero, por la falta de una visión compartida de cómo utilizar las fuerzas de la UE y que un solo gobierno pueda bloquear un despliegue. Los Grupos de Combate o *Battle Groups*, creados en 2007, nunca se han desplegado. Diferentes estrategias militares nacionales y evaluaciones de amenazas disuaden a los miembros de la UE a enviar soldados para las operaciones. Además existe un sistema poco atractivo de la distribución de costes, lo que sitúa el peso de la carga financiera de una operación en el país del despliegue.

Hoy en día, los gobiernos se apartan de intentarlo. “En 2013, el Reino Unido bloqueó estas fuerzas de apoyo a las operaciones francesas en la República Centroafricana, temerosos de los efectos potenciales que tendría sobre el debate de pertenencia a la UE de Reino Unido¹⁶”. Ni tan siquiera los más firmes defensores de un ejército europeo pueden concebir en estos momentos una autoridad de defensa supranacional que estuviera por encima de los parlamentos nacionales.

Un cuarto argumento sobre la ausencia del ejército europeo a corto plazo, sería que algunos estados miembros les preocupa que pudiera competir con las estructuras de la OTAN. El dinero invertido en un ejército de la UE sería dinero perdido para la Alianza. Algunos atlantistas rechazan la idea de la defensa territorial de la UE, por temor a que esto quite la razón de ser de Estados Unidos para mantener sus fuerzas en Europa. Los estados de Europa Central y Oriental siguen confiando en la cobertura de los Estados Unidos contra una Rusia agresiva y han expresado su fuerte preferencia por la Alianza y rechazado la idea de un ejército europeo. Es poco probable que se logre vencer esta resistencia en el corto plazo. Sin embargo, como ya hemos dicho, los EE UU. pueden abandonar la defensa de Europa porque los europeos no están haciendo demasiado por sí mismos.

Por último, un futuro ejército europeo no sería fácil de vender en algunas capitales de la UE. París, que no se opone explícitamente la idea e incluso ha hablado de la necesidad de “autonomía estratégica para Europa y los europeos”, prefiere actuar unilateralmente en Mali y el Sahel con apoyo europeo posterior. Gran Bretaña considera que cualquier debate sobre un ejército de la UE es peligroso e Irlanda, que guarda celosamente su neutralidad, se opone a la idea de unas fuerzas armadas europeas y se aseguró un protocolo del Tratado de Lisboa que indica explícitamente que no prevé la creación de una fuerza de este tipo.

El presunto compromiso de Alemania con la creación de un ejército de la UE también es más débil de lo que parece. Aunque el proyecto cuenta explícitamente en el acuerdo de coalición del gobierno y es apoyado por casi todos los partidos políticos, los políticos alemanes hacen hincapié en la naturaleza a largo plazo de esta ambición.

16

BESCH, S. *Op. cit.*

No hay más que ver que el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente no se ha aplicado; lo que demuestra la falta de voluntad de los países miembros de asociar a la Unión Europea en sus esfuerzos de cooperación militar. Es muy probable, por todas las razones esgrimidas anteriormente, que no haya un ejército europeo en el futuro previsible; pero la UE puede y debe hacer más para reforzar la defensa europea. Sus estados miembros representan el segundo mayor presupuesto del mundo en defensa, sólo superado por Estados Unidos. Este gasto no se traduce en una cantidad proporcional de la fuerza militar por la ineficiencia, falta de coordinación e interoperabilidad e impide que la UE aproveche unas economías de escala evidentes. El dinero gastado en duplicar esfuerzos y las políticas proteccionistas es dinero que no se puede invertir en el desarrollo de capacidades. La infraestructura compartida, la adquisición conjunta y un mercado de defensa estrechamente integrado asegurarían que los gobiernos europeos reciben más por el dinero que invierten.

Aunque no vislumbremos un ejército europeo más que en el largo plazo la necesidad estratégica del mismo es más que patente en la actualidad porque el compromiso a largo plazo de los Estados Unidos está cada vez más cuestionado, y el entorno de seguridad de Europa ha cambiado recientemente en la vecindad del Este y del Sur.

“La creación de un ejército europeo tiene un largo camino por recorrer, pero es una necesidad estratégica para implementar medidas importantes. Mayores capacidades de seguridad europeas, permitirían a la UE para llevar a cabo tareas que Estados Unidos es poco probable que pueda hacer en el futuro. En contraste con la década de 2000, Washington está ahora promoviendo activamente este proceso. Además, mayores capacidades militares harían a la UE más atractiva como socio de EE.UU.¹⁷”.

La misión de la UE en Chad y la República Centroafricana y la misión antipiratería Atalanta demuestran la capacidad de la UE para hacer frente a múltiples desafíos de seguridad mediante la combinación de los esfuerzos militares y civiles para la prevención de crisis.

Al mismo tiempo, como ya hemos subrayado, el Tratado de Lisboa de la UE ofrece diversos instrumentos para integrar las estrategias de adquisición europeas y fomentar la cooperación, en particular mediante la cooperación estructurada permanente. Este instrumento podría facilitar en gran medida la adquisición de equipo militar, entrenamiento, mantenimiento y el avance de la infraestructura militar y la interoperabilidad, así como la investigación y el desarrollo transnacional.

Los candidatos a la adhesión de la UE se beneficiarían de unirse a la cooperación estructurada permanente antes de su adhesión oficial mediante la adaptación institucional y estratégica a la UE. Del mismo modo, la incorporación de socios

17 KIESEWETTER, R. *Toward a European Defense Union*. Carnegie Europe. 29 April 2016. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63489>.

militares cercanos, como Ucrania, Georgia, Jordania y Túnez podrían mejorar la interoperabilidad, así como la disposición de los socios europeos para participar en misiones de la ONU.

La OSCE: una organización en busca de su revitalización

“El objetivo de establecer un espacio de seguridad único de Vancouver a Vladivostok, libre de líneas divisorias y de áreas de influencia, y sin niveles de seguridad distintos para cada Estado, no sólo sigue siendo tan necesario como en 1989, sino que no es en absoluto irrealizable; aunque requiera la renuncia a los paradigmas propios de la Guerra Fría y a la imposición de los intereses nacionales de alguno de los actores regionales por encima de los del conjunto¹⁸” afirma el Capitán de fragata Francisco Ruíz. Para conseguir dicho objetivo es necesario tener en cuenta a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) dentro de la arquitectura de seguridad europea, pues pese a la marginación que ha sufrido durante la década pasada parece estar en un proceso de revitalización gracias a la crisis de Ucrania y a la anexión de Crimea a Rusia. “Es la única de las tres organizaciones europeas de seguridad (UE, OTAN y OSCE) de la que forma parte Moscú y que, por tanto, puede controlar¹⁹”. Tras la guerra de Georgia en 2008, el presidente Medvedev propuso a la organización para poner en marcha una nueva arquitectura de seguridad europea. El espacio OSCE podría definir “un modelo de seguridad cooperativa para el triángulo EE UU-UE-Rusia, que permita tanto resolver cuestiones como los conflictos congelados como hacer frente al catálogo de amenazas (terrorismo, conflictos regionales, proliferación de ADM, crimen organizado, cibercrimen, inseguridad energética) que afectan por igual a todos los elementos del sistema²⁰”.

En los casi cuarenta años de su existencia, la OSCE, que hasta 1994 era conocida como la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), ha tenido que adaptarse a un entorno de la seguridad en continua transformación. El primer intento que se hizo de modernizar ampliamente la OSCE fue a finales de 2004. En el informe que realizaron varios ponentes se subrayó que “el panorama europeo y euroasiático cambia rápidamente y requiere que una organización como la OSCE desempeñe una función constructiva para prevenir que surjan nuevas líneas divisorias”. Cuando finalizó el conflicto armado entre Rusia y Georgia en 2008, la OSCE, bajo la

18 RUIZ GONZÁLEZ, F. J. *La seguridad Europea: Evolución, problemas y perspectivas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 10 octubre 2014.

19 BORJA LASHERAS, F. *Ucrania: las ventajas y desventajas de la opción de la OSCE*. Diario El Mundo. 7 Marzo 2014.

20 RUIZ GONZÁLEZ, F. J. *Op. cit.*

Presidencia griega, inició el Proceso de Corfú, una serie de debates informales sobre posibles vías para restablecer la confianza entre los Estados participantes. El Proceso de Corfú culminó en la Cumbre de Astana de 2010, en la que los Estados participantes renovaron su compromiso “con la visión de una comunidad de seguridad [...] que se extiende desde Vancouver a Vladivostok, enraizada en principios mutuamente convenidos, compromisos compartidos y objetivos comunes²¹ .

Después de Astana, se siguió con el programa de reformas en los denominados “Diálogos V a V” (desde Vancouver hasta Vladivostok, pasando por Viena y Vilnius) bajo la Presidencia lituana de 2011 y, a finales de 2012, se retomó en el proceso de Helsinki+40. Ese proceso tenía como finalidad reafirmar los principios de Helsinki en las tres dimensiones de la seguridad de la OSCE (la dimensión político-militar, la dimensión económica y medioambiental, y la dimensión humana) y reforzar la capacidad de la Organización de afrontar los retos de seguridad en la actualidad y en el futuro. La crisis en Ucrania y su entorno llevó al proceso de Helsinki+40 a un punto muerto. Para salir del ostracismo, se estableció un Panel en diciembre de 2014 con el objetivo de reflexionar sobre la forma en que se podía restablecer la confianza y consolidar la seguridad europea como un proyecto común, tomando como base el Acta Final de Helsinki y la Carta de París, y cómo asegurar el cumplimiento eficaz de los principios de la OSCE. También se encarga de examinar las amenazas que se registran en el área de la OSCE y de estudiar respuestas comunes, así como nuevas posibilidades para confirmar, mejorar, revitalizar y complementar de nuevo los elementos de una seguridad cooperativa²².

Un foro de entendimiento con Rusia

El presidente del Panel Wolfgang Ischinger señaló que “ninguno de los foros internacionales que hay en la actualidad (ni el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni el Consejo OTAN-Rusia, ni la relación que ha unido desde hace muchos años a la Unión Europea y la Federación de Rusia), ninguna de esas organizaciones o arreglos institucionales han conseguido proporcionar un marco para poder hallar una solución pacífica al conflicto en Ucrania oriental, incluida la situación en Crimea²³”. De ahí que haya que “definir nuevas pautas que refuercen la arquitectura de la seguridad

21 TANNER, F. Reconsiderando la OSCE y la seguridad en Europa. <http://www.osce.org/es/magazine/173931>.

22 “Lecciones que la OSCE ha aprendido de su compromiso en Ucrania”, en el informe provisional del Panel de Personas Eminentes: www.osce.org/networks/164561?download=true.

23 Entrevista a Wolfgang Ischinger, Presidente del Panel de Personas Eminentes sobre seguridad europea como proyecto común. <http://www.osce.org/es/magazine/173931>.

europea y eviten de nuevo una crisis como la que hemos vivido en Ucrania y su entorno.”

Entre las recomendaciones del Panel se subraya la necesidad de equipar a la OSCE para poder hacer frente a emergencias de esas características, y cómo dotarla de mayor influencia y poder políticos.

La profunda confrontación política y la desconfianza entre Rusia y Occidente constituyen un obstáculo para la utilización eficiente de las estructuras e instrumentos para la cooperación y la seguridad en el marco de la OSCE²⁴. Al mismo tiempo, la OSCE podría jugar hoy un papel importante a la hora de proporcionar una plataforma común para la mediación y prevención de conflictos a nivel militar y para prevenir el aumento de la escalada de conflictos. La reactivación de la OSCE debe comenzar con la consolidación de un compromiso con sus principios y documentos según lo acordado de forma conjunta en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París. Para ellos son necesarios cambios y reformas en el sistema OSCE con el fin de mejorar el liderazgo de la organización tanto mediante su fortalecimiento como en el papel de las agendas de política exterior de sus Estados participantes y con el aumento de las capacidades autónomas y recursos de sus instituciones clave.

Prevención de conflictos y control de armas

La OSCE puede desempeñar un papel crucial en la prevención de conflictos gracias a su sistema de alerta temprana y a la misiones sobre el terreno. En estos momentos es la única organización que se encarga de controlar el cumplimiento del alto el fuego en el Donbass. Estas funciones deben ser respetadas por los Estados participantes, y su alcance y recursos deben aumentarse. La protección de los derechos humanos y de las minorías nacionales constituye una importante dimensión de la agenda de la organización para la seguridad integral.

El control de armamentos juega otro papel clave en la agenda de consolidación de la confianza de la OSCE entre sus participantes. Así, debe buscar primero un diálogo estable entre Rusia y Occidente con el fin de revitalizar y actualizar el sistema de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Una vez que la crisis en Ucrania se haya resuelto, las discusiones sobre un nuevo acuerdo para el control de armas convencionales deberían ponerse en marcha.

24 TIITLIKAINEN, T. (Edit.) Reviving cooperative security in Europe through OSCE. The OSCE Research Network. 2015.

El Brexit y la Estrategia Global de la UE

La UE se enfrenta actualmente a otros dos retos inmediatos en el ámbito de la seguridad y la defensa: la salida del Reino Unido de la UE y la aprobación de la Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y Seguridad.

Brexit: dañino para la UE y el Reino Unido

En el campo de la seguridad, el *Brexit* tendrá graves consecuencias tanto para la seguridad del Reino Unido como para la UE. Dependiendo del tipo de acuerdo que se negocie con la UE una vez activado el artículo 50 del Tratado de Lisboa, los británicos podrían perder su acceso a la orden de detención europea, al sistema de información de registros criminales europeo o a las bases de datos de huellas y ADN del sistema de Información Schengen que entrará en vigor en 2017.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que Londres es la mayor potencia militar de la UE. Su salida dañaría la relación con la OTAN, y perjudicaría a la seguridad europea y a las capacidades de defensa. Más de un decena de jefes militares británicos publicaron una carta²⁵ en la que ponían en valor la cooperación en seguridad a través de la UE. El premier británico David Cameron ha afirmado repetidamente que Gran Bretaña estará más segura si se mantiene en Europa. “Para luchar contra redes terroristas modernas como el Daesh y formas graves de delincuencia tenemos que desarrollar medios mucho más estrechos de cooperación de seguridad entre los países dentro de Europa. Gran Bretaña tiene que estar completamente comprometida con eso²⁶”.

Tras el Brexit, Escocia ya ha pedido un nuevo referéndum de independencia que volvería a poner sobre el tablero qué hacer, en caso de que pidiera ser territorio libre de armas nucleares, con los cuatro submarinos provistos de misiles Trident y ojivas termonucleares, que se encuentran actualmente en Clyde. Una decisión que conllevaría el riesgo de socavar la defensa y la disuasión colectiva de los aliados de la OTAN.

Además, el papel como actor principal que tiene Gran Bretaña en la esfera mundial podría verse socavado por el Brexit. “La adhesión a la UE amplifica nuestro poder, al igual que ser miembros de la ONU o de la OTAN. Nos ayuda a lograr las cosas que

25 Britain must stay in the EU to protect itself from Isil, former military chiefs say. The Telegraph. 23 February 2016 <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/eureferendum/12170890/Britain-must-stay-in-the-EU-to-protect-itself-from-Isil-former-military-chiefs-say.html>.

26 PM speech on the UK's strength and security in the EU. 9 May 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

queremos luchando frente al Ébola en África o frente el cambio climático”, subrayó Cameron.²⁷

El Reino Unido ha vetado el desarrollo de la PCSD y siempre ha buscado la compatibilidad con la Alianza. Su salida de la UE puede impulsar una defensa europea más autónoma pero se pierde a la mayor potencia militar con presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU y capacidad nuclear.

En el ámbito de la política exterior, el Brexit debilita a Europa por la capacidad de influencia y el prestigio que tiene su cuerpo diplomático en gran parte del mundo; pero por otro lado es probable que funcione mejor.

Gibraltar en la encrucijada

Para Gibraltar la salida de Londres de la UE sería nefasta para los intereses de los gibraltareños tal y como reconocen desde el Peñón. “España tendría más de una vía libre para hacer lo que quiere en la frontera. Para nosotros, la UE ha demostrado ser un garante de la normalidad en nuestra relación con España,” dice Gemma Vásquez, la directora de la campaña de Gibraltar más fuerte en Europa, en el FT²⁸.

Como explica la profesora Araceli Mangas, con la salida británica de la UE, España restablecería los derechos que le reconocer el Tratado de Utrecht (cierre o apertura a discreción) para el paso de personas, vehículos y mercancías con los debidos controles unilaterales²⁹.

La relación especial Reino Unido-USA en peligro

Asimismo, estar fuera de la UE resquebrajará la relación especial entre Londres y los EE UU como ya avisó Obama en su visita a Reino Unido. A Washington le interesa que Londres permanezca en la UE por las capacidades de Gran Bretaña en los ámbitos militares y de inteligencia, por el valor político de tener un socio de confianza en los compromisos internacionales y evitando así la percepción de actuar unilateralmente,

27 PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

28 Gibraltar rock-solid in commitment to British membership of EU. Financial Times. 8 April 2016.

29 MANGAS; A. Brexit, un desastre histórico. 24 junio 2016.

por su experiencia diplomática en todo el mundo y por el lugar de Gran Bretaña en la Unión Europea pues Londres es lo más parecido a que Estados Unidos tengan una voz en Bruselas en asuntos como el comercio o los retos en la vecindad europea³⁰. Aun así las cosas han cambiado en los últimos años y, por ejemplo, la ausencia de Reino Unido en el Eurogrupo ha dañado su capacidad de influencia en Bruselas. Washington lo sabe y si quiere influencia en la Unión Europea, necesita más socios que Londres. El Reino Unido ya no es el “primero entre iguales” en Europa, sino “uno entre muchos” de los Estados Unidos. América está diversificando sus relaciones. Si Gran Bretaña sale de la UE, su influencia no solo será reducida sino nula.

Durante la campaña del *Brexit*³¹, los planes para reformar la política de defensa de la UE, que podrían incluso incluir la idea de crear un ejército europeo, se dejaron de lado.

La Estrategia global de la UE

La estrategia es el resultado de meses de trabajo del Servicio Europeo de Acción Exterior, en consulta con otros gobiernos y parlamentos. Sin embargo, gran parte del trabajo se ha mantenido en secreto durante el Brexit.

La presentación de la Estrategia global elaborada por la Alta Representante Federica Mogherini tuvo lugar en el Consejo Europeo de junio de 2016³² con una fría bienvenida pues el momento político no era el más adecuado tras la consulta popular en Reino Unido. La redacción de la nueva Estrategia Global llega en un momento complicado con crisis en el sur y el este de Europa; que pone de relieve la necesidad de que la UE refuerce su política exterior y de seguridad para responder mejor a una mezcla híbrida de desafíos, que implican a lo militar y a la seguridad, a métodos y tácticas convencionales y no convencionales³³.

30 WICKETT, X. Brexit Would Be a Further Blow to the Special Relationship. Real Clear Politics. 20 april 2016. http://www.realclearworld.com/articles/2016/04/20/brexit_would_be_a_further_blow_to_the_special_relationship_111815.html.

31 DEMPSEY, J; Europe Before and After the British Referendum. Carnegie Europe. 30 May 2016. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63686>.

32 Conclusiones Consejo Europeo de 28-29 Junio 2016. file:///D:/users/investi/Downloads/28-EUCO-conclusions-es.pdf.

33 KALM, H; BULAKH, A; LUIK J; PERNIK P., and PRAKS, H. The European Union Global Strategy: How Best to Adapt to New Challenges? International Center for Defense and Security. Estonia. <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-global-strategy-how-best-adapt-new-challenges>.

El documento que propone una Europa más fuerte, una visión compartida y una acción común en lo exterior. La UE se enfrenta a problemas complejos que van de lo regional a la dimensión global. En el mundo multipolar y globalizado de hoy, estos desafíos no pueden ser resueltos a nivel nacional sino que requieren la cooperación a nivel europeo. Para proteger los intereses de Europa, a nivel interno y externo, la Unión Europea debe ofrecer el mejor foro para la cooperación en materia de seguridad y defensa. La estrategia debe ser realista, racionalizar las políticas existentes y establecer las prioridades que todos los Estados miembros comparten y a las que deben adherirse.

Compatibilidad con la OTAN pero más autonomía

La Alta Representante subraya en la Estrategia que la Unión Europea debe ser compatible con la OTAN pero no puede depender de la Alianza para proteger a sus estados miembros de las amenazas externas y debe desarrollar una política de defensa colectiva que le permita “actuar de forma autónoma siempre y cuando sea necesario³⁴”. El documento reconoce que la OTAN existe para defender a sus miembros - la mayoría de los cuales son europeos - frente a ataques externos, pero pide a los socios de la UE que estén “mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos”. Cuando se trata de la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los estados miembros”, pero “como europeos debemos asumir una mayor responsabilidad por nuestra seguridad. Una defensa europea más creíble es esencial también para el bien de una asociación transatlántica sana con los Estados Unidos”, afirma la Alta Representante.

Mayor cooperación y gasto en Defensa

La Estrategia Global aboga por “fomentar sistemáticamente la cooperación de defensa y tratar de crear una sólida industria europea de defensa, que es fundamental para la autonomía de decisión y la acción de Europa.” El documento pide a los Estados miembros que gasten más en defensa: “Para responder a las crisis externas... los estados miembros deben canalizar un nivel suficiente de los gastos de defensa, hacer el uso más eficiente de los recursos, y cumplir con el compromiso colectivo de 20% del gasto del presupuesto de defensa dedicarlo a la adquisición de equipos y la investigación y la tecnología”.

34 A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

Alianza defensiva pero sin Ejército Europeo

El documento apuesta por la asistencia mutua entre estados cuando uno de ellos vea amenazada su seguridad pero no lo hace por el lanzamiento de un ejército de la UE, como temían los euroescépticos. Aun así se dan pasos hacia adelante al exigir una capacidad más rápida de desplegar tropas de la UE sobre el terreno. “Tenemos que desarrollar la capacidad de respuesta rápida también haciendo frente a los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que impiden el despliegue de las agrupaciones tácticas, dificultan la generación de fuerza y reducen la eficacia de las operaciones militares...”, señala la Estrategia.

La propuesta pretende consolidar el papel de la UE como una fuerza global para la estabilidad y la seguridad en momentos de “crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. En el documento se reconoce que el proyecto europeo está amenazado y cuestionado y exige una política exterior y de seguridad europea hacia el exterior y hacia el futuro.”

Las relaciones con Rusia

La Estrategia también se ocupa de las relaciones de la UE con Rusia que dividen a Europa: “No vamos a reconocer la anexión ilegal rusa de Crimea, ni aceptar la desestabilización del este de Ucrania”, pero también aboga por un “compromiso selectivo” con Rusia sobre “asuntos de interés europeo”, incluyendo el clima, la seguridad marítima, la investigación y la cooperación transfronteriza.

La propuesta se produce pocos días antes de una cumbre de la OTAN en Varsovia, en la que se espera que los gobiernos de la Alianza y de la UE firmen un pacto sin precedentes para hacer frente a la amenaza rusa.

La Estrategia global de la UE en materia de Asuntos Exteriores y de Seguridad comienza con el objetivo principal de la Unión Europea: asegurar la paz y la seguridad en el continente europeo y más allá, dentro del respeto a los valores europeos. Además, se definen los intereses europeos y cuáles son las prioridades clave. Como hemos defendido desde el Movimiento Europeo³⁵ los siguientes elementos se incluyen en la estrategia: inmigración, vecindad, ampliación, cambio climático, energía y la esfera digital.

35 New European Movement Policy position on security. <http://europeanmovement.eu/news/new-policy-position-on-security/>.

Inmigración

Hay que tener en cuenta la actual crisis de refugiados en Europa pero poniendo el foco en las causas de dichos flujos, donde es clara la dimensión de seguridad en el tratamiento de los conflictos que dan lugar a el desplazamiento de personas, tales como la guerra en Siria o el estado fallido en Libia. La implementación de la llamada Agenda de la UE en materia de migración debe ser plenamente coherente con la dirección general de la política exterior y de seguridad de la UE. Los planes recientes para asegurar las fronteras externas de Europa deberán alinearse con la nueva estrategia, al tiempo que garantiza el acceso seguro a la UE y la libertad de movimiento.

Política de Vecindad

Es necesario estructurar las relaciones de Europa con los diferentes vecinos y socios, que deberán ser parte clave de la estrategia.

Ampliación

La ampliación se deberá basar en una condicionalidad estricta, justa y creíble que haga un énfasis especial en los derechos humanos y la democracia, el estado de derecho, el desarrollo económico, el buen gobierno así como las buenas relaciones de vecindad del candidato potencial. Como una de las políticas externas de la UE más exitosas, debe tener un impacto directo sobre la paz y la seguridad del continente europeo.

Cambio Climático

El cambio climático y la seguridad están estrechamente entrelazados. No sólo el calentamiento global representa una amenaza directa a Europa - por ejemplo, en el aumento del nivel del mar- sino que también agrava las tensiones existentes y los problemas de seguridad en otros lugares, en forma de desplazamientos en masa de población, por ejemplo debido a las sequías, escasez de agua, y las malas cosechas.

Energía

La energía desempeña un papel en muchos de los conflictos limítrofes de Europa y tiene un aspecto geopolítico fuerte. La dependencia energética de Europa nos hace muy vulnerables, siendo necesaria una mayor diversificación, interconexión e integración de los mercados energéticos de la UE. Diversificar y reducir la dependencia energética de Rusia, pondría a la UE en una posición más fuerte respecto a Moscú.

Cooperación para el desarrollo

La UE es uno de los más grandes actores de la cooperación al desarrollo mundial, un área que muestra un alto nivel de unidad entre sus Estados miembros. Asistir al establecimiento del buen gobierno, el desarrollo humano y económico en su vecindad y en todo el mundo, ayudará a prevenir los conflictos y situaciones críticas tales como la crisis migratoria a la que se enfrenta Europa.

Ciberseguridad

El mundo digital es cada vez más importante en materia de seguridad. Contrarrestar la propaganda on line, la guerra cibernética de los agentes estatales y de actores no estatales tales como grupos terroristas, extremistas o grupos *hacktivistas* son importantes elementos que deben abordarse en cualquier estrategia de seguridad.

Los Estados miembros tienen que invertir más en el intercambio de información y la mejora de la seguridad digital, respetando al mismo tiempo la privacidad de los ciudadanos. Una estructura permanente de intercambio de inteligencia ayudará a desarrollar una comprensión mutua de las amenazas comunes a la seguridad digital, a construir la confianza necesaria entre los gobiernos, las empresas y los ciudadanos.

Necesidad de un Libro Blanco de la Defensa Europea

Además, debería redactarse un Libro Blanco de la Defensa Europea de seguimiento a la presente estrategia con el fin de identificar las amenazas y las posibles soluciones, así como el refuerzo de la PCSD y ayudar a concretar las prioridades de la UE en términos de capacidades.

Las estrategias y prioridades de Mogherini podrían verse enterradas sino se asegura una acción común y efectiva con voluntad política de los 28 para cooperar y dedicarle recursos con un mensaje único y las mismas prioridades en cualquier foro internacional.

Como subraya el Parlamento en su resolución de 13 de abril de 2016, son muchos y complejos los retos y amenazas presentes y futuros para la Unión y están interrelacionados, tienen su origen en agentes estatales y no estatales y proceden tanto del interior como del exterior de las fronteras comunes. Por eso hay que transformar la Unión en un agente eficaz y más estratégico que contribuya a la seguridad mundial. “La estrategia global de la Unión sobre política exterior y de seguridad debe allanar el camino en esta dirección mediante la definición de un nivel político de ambición de la Unión en la escena internacional. La Unión debe priorizar la estabilización de su vecindad inmediata, pero sin renunciar a sus compromisos mundiales. La estrategia global de la Unión sobre política exterior y de seguridad deberá revisarse cada cinco años, en sincronía con el nuevo Parlamento Europeo y la nueva Comisión, lo cual permitiría verificar si sus objetivos y prioridades se siguen correspondiendo con las amenazas y el entorno de seguridad, y también daría al nuevo VP/AR la ocasión de iniciar la revisión³⁶.”

Conclusiones

Europa vive momentos difíciles, a los que se añade el Brexit, que requieren un salto cualitativo hacia una política exterior, de seguridad y defensa más comunitarizada que permita afrontar con garantías los retos que actualmente no puede solventar desde el Estado Nación.

El terrorismo del Daesh, el problema de los refugiados, la salida de la crisis económica, el conflicto de Ucrania con Rusia, el cambio climático o los retos digitales de seguridad necesitan una UE más política e integrada con una Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad que le permita la defensa territorial de los pueblos de la UE, la estabilización de la vecindad europea, el fortalecimiento de la gobernanza mundial multilateral y la participación de la Unión, parlamentos nacionales y ciudadanos europeos en su desarrollo futuro.

Para lograr sus objetivos, la UE debe reforzar los instrumentos existentes en política exterior, de seguridad y defensa, poner en marcha los Grupos de Combate y

³⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES>.

la Cooperación Estructurada Permanente así como mejorar sus economías de escala mediante la Agencia de Defensa Europea y un libro blanco sobre las políticas de seguridad y defensa.

La defensa territorial de Europa parece haberse asumido en algunas instituciones europeas pero será necesario desarrollar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE), implementar un cuartel general permanente europeo, crear un consejo de ministros permanente de ministros de Defensa y, tras el Brexit avanzar hacia una mayor integración de manera compatible con una OTAN que desea ver reforzado el gasto de defensa europeo (todos los EM deberían comprometerse a dedicar un mínimo del 2% del PIB a gastos de defensa para 2024) y que cada vez ve con menos malos ojos la posibilidad, a largo plazo, de un ejército europeo que no deja de ser una necesidad estratégica en la actualidad.

Para solventar los problemas con la vecindad se debería revitalizar la OSCE, sobre todo, para abrir canales de diálogo con Rusia. Esto pasa por darle un papel más importante y mayores recursos sobre todo en la prevención de crisis y alerta temprana así como en la mejora de derechos humanos y protección de las minorías. También habría que apoyar un diálogo mayor secular-islámico entre sus estados participantes y establecer un diálogo permanente entre Rusia y el Oeste con el fin de revitalizar y actualizar el sistema de control de armas convencionales y medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Por último, la OSCE debería comprometerse más en cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales como la UE y la ONU para evitar la duplicación y crear sinergias positivas. Esto se aplicaría a la presencia sobre el terreno en las regiones en crisis, así como a cuestiones de derechos humanos, extremismo y seguridad informática, entre otras.

Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa que dé un impulso político a la UE que la haga compatible con la OTAN, revitalice a la OSCE y mejore las relaciones con Rusia y permita afrontar con garantías, gracias a la nueva estrategia global, problemas como el terrorismo, refugiados o cambio climático.

Bibliografía

ALDECOA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EE UU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuaderno de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html.

ARTEAGA, F. La política Europea de seguridad y defensa. En la Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Grupo de Trabajo número 5/09. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid. Marzo 2010.

- BALLESTEROS MARTÍN, M. A. La política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Documento de análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 8 enero 2014.
- BESCH, S. An EU army? Four reasons it will not happen. Center for European Reform. 12 May 2016. <http://www.cer.org.uk/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>.
- DEMPSEY, J. [Trump, NATO, and Europe's Security](#). Carnegie Europe. 11 April 2016.
- DEMPSEY, J: Europe Before and After the British Referendum. Carnegie Europe. 30 May 2016 <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63686>.
- KIESEWETTER, R. Toward a European Defense Union. Carnegie Europe. 29 April 2016. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63489>.
- LASHERAS, F. B. Ucrania: las ventajas y desventajas de la opción de la OSCE. Diario El Mundo. 7 Marzo 2014.
- MANGAS; A. Brexit, un desastre histórico. 24 junio 2016.
- MORALES, Javier. Ucrania entre Occidente y Rusia: la dimensión internacional del conflicto. En, RUIZ RAMAS, R. (editor) Ucrania. De la Revolución del Maidán a la guerra del Donbass. Edit. Comunicación Social. Salamanca. 2016.
- MORTERA, C. Taking Security Seriously in the age of global terror. Center for European Reform. 22 December 2015.
- KALM, H; BULAKH, A; LUIK J; PERNIK P, and PRAKS, H. The European Union Global Strategy: How Best to Adapt to New Challenges? International Center for Defense and Security. Estonia. <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-global-strategy-how-best-adapt-new-challenges>.
- RUIZ GONZÁLEZ, F. J. La seguridad Europea: Evolución, problemas y perspectivas. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 10 octubre 2014.
- TANNER, F. Reconsiderando la OSCE y la seguridad en Europa. <http://www.osce.org/es/magazine/173931>.
- TIITLIKAINEN, T. (Edit.) Reviving cooperative security in Europe through OSCE. The OSCE Research Network. 2015.
- WICKETT, X. Brexit Would Be a Further Blow to the Special Relationship. Real Clear Politics. 20 april 2016 http://www.realclearworld.com/articles/2016/04/20/brexit_would_be_a_further_blow_to_the_special_relationship_111815.html.

Documentos institucionales

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>.

Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0213+0+DOC+XML+V0//ES>.

Conclusiones Consejo Europeo de 28-29 Junio 2016. <file:///D:/users/investi/Downloads/28-EUCO-conclusions-es.pdf>.

A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

Artículos, informes y discursos

New European Movement Policy position on security. <http://europeanmovement.eu/news/new-policy-position-on-security/>.

El gasto militar mundial retoma el gasto ascendente, según el SIPRI <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2016/press-release-translations-16/pr-milex-2016-in-spanish>.

Juncker: NATO is not enough, EU needs an army. Euractiv. 9 marzo 2015. <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>.

PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

“Lecciones que la OSCE ha aprendido de su compromiso en Ucrania”, en el informe provisional del Panel de Personas Eminentes: www.osce.org/networks/164561?download=true.

Entrevista a Wolfgang Ischinger, Presidente del Panel de Personas Eminentes sobre seguridad europea como proyecto común. <http://www.osce.org/es/magazine/173931>.

Britain must stay in the EU to protect itself from Isil, former military chiefs say. The Telegraph. 23 February 2016 <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/12170890/Britain-must-stay-in-the-EU-to-protect-itself-from-Isil-former-military-chiefs-say.html>.

PM speech on the UK's strength and security in the EU. 9 May 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

Gibraltar rock-solid in commitment to British membership of EU. Financial Times. 8 April 2016.

Capítulo III

La arquitectura de seguridad asiática

La arquitectura de seguridad asiática

Fernando Delage

Resumen

La estructura de seguridad asiática ha experimentado grandes cambios, al evolucionar de las alianzas bilaterales de Estados Unidos —un sistema que fue diseñado para la contención de la Unión Soviética y China durante la guerra fría—, a una arquitectura más compleja, a la que se ha incorporado una sucesión de instituciones multilaterales creadas durante los últimos veinte años. El marco resultante carece, sin embargo, de la capacidad para resolver los conflictos que dividen a las grandes potencias, en un contexto de transición estratégica marcado por el ascenso de China. La definición de una nueva arquitectura de seguridad en Asia se ha convertido de hecho en uno de los elementos centrales de la competencia en curso por renegociar las bases del orden regional.

Palabras clave

Estados Unidos, China, ASEAN, sistema de San Francisco, seguridad asiática.

Abstract

The Asian security structure has undergone great changes, evolving from the US-led system of bilateral alliances—a framework designed for the containment of the Soviet Union and China during the cold war—, to a more complex architecture, which includes a number of multilateral institutions created over the past twenty years. The resulting framework lacks, however, the ability to resolve the conflicts that divide the major powers in a context of strategic transition marked by the rise of China. The definition of a new security architecture in Asia has indeed become a central element of the competition underway to renegotiate the basis of regional order.

Key words

United States, China, ASEAN, San Francisco system, Asian security.

Introducción

Mientras Asia continúa su ascenso y se consolida como centro de gravedad económico del planeta, los problemas de seguridad parecen multiplicarse en la región, abriendo nuevos interrogantes sobre su estabilidad. La consecución de una mayor riqueza y poder ha puesto fin a los equilibrios internos —un alto ritmo de crecimiento como principal elemento de legitimación política— y externos —la segunda mitad de la guerra fría— que facilitaron la transformación del continente, para dar paso a un entorno de creciente complejidad.

La irrupción de un nuevo nacionalismo ha hecho reaparecer viejos antagonismos históricos, al tiempo que ha agravado distintas reclamaciones territoriales y marítimas. La división de la península coreana coincide con un régimen difícilmente sostenible a largo plazo en Pyongyang, dotado con armamento nuclear. La calma en el estrecho de Taiwán durante los últimos años no ha resuelto el futuro político de la isla, una cuestión vinculada de manera directa con la legitimidad del Partido Comunista Chino. En el subcontinente indio, a la tradicional enemistad entre Delhi e Islamabad se suma el equilibrio nuclear entre ambos y la inestabilidad política interna de Pakistán. A estos tres conflictos “clásicos” de la seguridad asiática, hay que añadir en la actualidad las disputas entre Pekín y Tokio por las islas Senkaku/Diaoyu, en el mar de China Oriental, y entre Pekín y varios Estados del sureste asiático por las islas Spratly y Paracelso en el mar de China Meridional. Como reflejo de la inquietud por este escenario incierto, se ha generalizado un proceso de modernización militar, que concentra en Asia a siete de los 10 mayores ejércitos del mundo, varios de los cuales han mejorado de manera significativa sus capacidades de proyección de poder. Existen, por otra parte, diversas amenazas no tradicionales (del terrorismo a la seguridad energética, de la inmigración ilegal a los riesgos medioambientales), así como problemas internos (insurgencias, movimientos separatistas, presiones demográficas, o instituciones frágiles) que constituyen igualmente un desafío para la estabilidad regional.¹

Aunque sus causas son múltiples, las tensiones que se están acumulando pueden atribuirse a dos grandes fuerzas en particular: al impacto de la globalización sobre la estructura socioeconómica interna de las naciones asiáticas, y al cambio en la distribución regional de poder. En último término, el principal elemento catalizador de la transformación del entorno de seguridad no es otro que el ascenso de China, y la creciente rivalidad entre ésta y Estados Unidos; es decir, una transición de poder, cuyo

¹ Entre otras monografías recientes, véase WESLEY, Michael, *Restless Continent: Wealth, Rivalry and Asia's New Geopolitics*, Black Inc., Collingwood, 2015; LEE, Chung Min, *Fault Lines in a Rising Asia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2016; y AUSLIN, Michael. *The End of the Asian Century: War, Stagnation, and the Risks to the World's Most Dynamic Region*, Yale University Press, New Haven, 2016.

perfil se ha hecho más claro desde 2009-10. Por primera vez las circunstancias apuntan hacia un posible conflicto estratégico, como consecuencia de las mayores capacidades chinas, pero también de las acciones de Pekín en su periferia marítima y del desafío que tales movimientos representan para la estabilidad de Asia y para sus relaciones con Washington.²

Los Estados de la región son conscientes de que el mantenimiento de su desarrollo depende en gran medida de su capacidad para mitigar y superar esta suma de dilemas de seguridad sin precedente. ¿Podrán, se preguntan los expertos, gestionar esta espiral de creciente desconfianza y resolver de manera pacífica los conflictos de intereses que surgen en el contexto del auge de China? ¿O “son meros actores atrapados en una tragedia inevitable, determinada estructuralmente por una maraña de hostilidades y por una competencia militar en aumento?”³ Aunque la reacción varía de uno a otro Estado, la mayoría desea mantener una estrecha relación económica con China — una variable cada vez más importante de su futuro económico—, pero apoyándose al mismo tiempo en Estados Unidos para su seguridad nacional y para la estabilidad de la región en su conjunto.⁴

De cara al futuro, la cuestión es si este enfoque puede mantenerse, bien porque el crecimiento de China se ralentice de manera significativa, o porque Pekín obligue a sus Estados vecinos a elegir entre una u otra gran potencia; bien porque Estados Unidos pierda la credibilidad de sus alianzas, o porque acuerde un reparto de esferas de influencia con China. Quizá por esa misma incertidumbre, el resto de potencias (Japón e India) y Estados intermedios (Corea del Sur, Australia, o la ASEAN) no han asumido una actitud pasiva. Además de defender su soberanía y reforzar su independencia, todos ellos aspiran también a desempeñar un mayor papel en la economía y la diplomacia regionales. Al reajustar sus cálculos estratégicos frente a un entorno en transición, buscan nuevos socios e instrumentos que les permitan ampliar sus opciones con respecto a las grandes potencias, pero al mismo tiempo intentan dar

2 MEARSHEIMER, John J., “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia”, *Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, núm. 4 (2010), pp. 381-396; WHITE, Hugh, “Why War in Asia Remains Thinkable”, *Survival*, vol. 50, núm. 6 (2008), pp. 85-104. Véase asimismo, HOLSLAG, Jonathan, *China’s Coming War with Asia*, Polity Press, Cambridge, 2015; ROY, Denny, *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*, Columbia University Press, Nueva York, 2013; y LUTTWAK, Edward N., *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, Belknap Press, Cambridge, 2012.

3 LIFF, Adam P., e IKENBERRY, G. John, “Racing toward Tragedy? China’s Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma”, *International Security*, vol. 39, núm. 2 (2014), p. 53.

4 IKENBERRY, G. John, “Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia”, *Political Science Quarterly*, vol. XX, núm. XX (2015), pp. 1-35; LIM, Darren J., y COOPER, Zack, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia”, *Security Studies*, vol. 24, núm. 4 (2015), pp. 696-727.

forma a un modelo de orden regional que contribuya a prevenir los conflictos que puedan poner en riesgo la paz y la estabilidad de Asia.⁵

La percepción de esa necesidad deriva en parte de la insuficiencia de los mecanismos existentes para responder a las nuevas amenazas. Es innegable que la estructura de seguridad asiática ha experimentado grandes cambios, al evolucionar de las alianzas bilaterales de Estados Unidos —un sistema que fue diseñado para la contención de la Unión Soviética y China durante la guerra fría—, a una arquitectura mucho más compleja, a la que se ha incorporado una sucesión de instituciones multilaterales creadas durante los últimos veinte años. El marco resultante padece, sin embargo, de importantes limitaciones, incluyendo la incapacidad para afrontar problemas como las tensiones en el mar de China Meridional o el desafío nuclear norcoreano. La razón de esas carencias no resulta difícil de adivinar: la definición de una nueva arquitectura de seguridad en Asia es uno de los elementos centrales de la competencia en curso por renegociar las bases del orden regional.⁶

Tras describir el origen de la arquitectura de seguridad asiática y su desarrollo hasta nuestros días, este trabajo examinará las distintas propuestas e iniciativas “arquitectónicas” que están surgiendo en este periodo de transición estratégica, y sus implicaciones para el actual entramado institucional. Posteriormente se identificarán las principales variables que determinarán la evolución de la estructura regional en los próximos años, para concluir sobre la práctica imposibilidad de una solución unificada y coherente.

La arquitectura asiática

Con anterioridad al fin de la guerra fría, si algo caracterizaba al entorno de seguridad asiático, por contraposición al europeo, era la ausencia de instituciones multilaterales⁷. La dinámica bipolar hizo inviable dichas estructuras en Asia central (al encontrarse bajo influencia soviética), o en Asia meridional (por la política de no alineamiento de India y su antagonismo con Pakistán). En Asia oriental, el orden de seguridad se asentaría desde principios de los años cincuenta en torno a las alianzas bilaterales

5 ENVALL, H. D. P. y HALL, Ian, “Asian Strategic Partnerships: New Practices and Regional Security Governance”, *Asian Politics & Policy*, vol. 8, núm. 1 (2016), pp. 87–105.

6 Véase GOH, Evelyn, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford University Press, Nueva York, 2013; SHEARER, Peter, ed., *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges*, Routledge, Nueva York, 2013.

7 HEMMER, Christopher, y KATZENSTEIN, Peter J., “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism”, *International Organization*, vol. 56, núm. 3 (2002), pp. 575–607.

concluidas por Estados Unidos tras la segunda guerra mundial y la guerra de Corea con sus principales socios de la región: Japón (1951), Corea del Sur (1953), Australia (1951), Filipinas (1951), y Tailandia (1954)⁸.

Denominado como “sistema de San Francisco” por la ciudad en la que se firmó el tratado de paz con Japón, este conjunto de alianzas garantizó la estabilidad asiática durante la descolonización y la guerra fría, y facilitó que los Estados de la región pudieran concentrarse en su prioridad del desarrollo económico. Estados Unidos se situó de este modo en el centro de la estructura de seguridad regional, y evitó que sus aliados estuvieran conectados entre sí (razón por la cual la red es también conocida como el “hub and spokes system”). La preferencia norteamericana por este enfoque bilateral es uno de los motivos de que no prosperaran los intentos de replicar un equivalente asiático de la OTAN a través de la SEATO (Southeast Asia Treaty Organization, creada en 1954)⁹. Siete décadas después de su creación, Washington aún define sus alianzas como el núcleo de la arquitectura de seguridad asiática, si bien — como se verá — han tenido que adaptarse a un nuevo contexto y convivir con otras instituciones establecidas con posterioridad.

A mediados de los años sesenta, la guerra de Vietnam, movimientos separatistas, guerrillas comunistas, y el temor a las consecuencias de la retirada de las potencias coloniales, representaban amenazas a la seguridad del sureste asiático que no podían afrontarse de manera eficaz mediante las alianzas de Estados Unidos. Los cinco Estados no comunistas de la subregión (Indonesia, Filipinas, Tailandia, Malasia y Singapur) formaron así, en 1967, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), con el fin de consolidar sus procesos de construcción nacional, atender los riesgos compartidos a su seguridad y prevenir la intervención de las potencias externas¹⁰. La nueva organización era, por otra parte, compatible con el sistema de San Francisco, al que trataba de complementar, no de sustituir: ni Manila ni Bangkok tuvieron que renunciar a sus alianzas con Washington¹¹. Un incipiente multilateralismo se sumaba

8 La alianza con Taiwán (1954) sería sustituida por la Taiwan Relations Act de 1979, ley adoptada por el Congreso de Estados Unidos tras el reconocimiento diplomático por Washington de la República Popular China, mientras que Nueva Zelanda, parte junto con Australia de ANZUS (1951), suspendería su participación en la década de los ochenta. Estados Unidos también estableció una relación no formal de seguridad con Singapur y, de manera no permanente, con Indonesia. Sobre la creación de esta red de alianzas, véase CHA, Victor D., *Powerplay: The Origins of the US Alliance System in Asia*, Princeton University Press, Princeton, 2016.

9 La heterogeneidad de sus miembros (Australia, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Nueva Zelanda, Pakistán, Reino Unido y Tailandia), y el sucesivo abandono de varios de ellos también contribuyeron a su desaparición, formalizada en 1977.

10 ACHARYA, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, Nueva York, 3ª ed., 2014.

11 Tampoco tuvieron Singapur y Malasia que abandonar su pertenencia al Five Power Defence Arrangements (FPDA); acuerdo que, en 1971, sustituyó a las alianzas formales que Reino Unido

así a los acuerdos defensivos de Estados Unidos como nuevo elemento del esquema regional de seguridad, si bien a nadie se le ocultaba la irrelevancia de la ASEAN con respecto a los principales conflictos de la región, situados en el noreste asiático (Corea y Taiwán), o en Asia meridional (Cachemira).

Las bases de este orden permanecerían inalterables hasta el fin de la guerra fría. Tras la desaparición de la amenaza soviética, Japón y la ASEAN mostraron interés por crear una institución multilateral que garantizase la permanencia de Estados Unidos en la región y que, al mismo tiempo, facilitara la integración de China y contribuyera a reducir el riesgo de desestabilización de sus mayores capacidades. El resultado fue la creación, en 1994, del Foro Regional de la ASEAN (ARF), organismo cuya relevancia no se debe tan sólo al hecho de tratarse de la primera plataforma multilateral dedicada específicamente a la seguridad regional, sino también a su extensión más allá del sureste asiático al incluir a las grandes potencias —Estados Unidos, China, Japón, India y Rusia—, así como a otros Estados¹².

Poder contar con los grandes (Washington y Pekín habían mostrado un considerable escepticismo sobre la iniciativa) se tradujo, no obstante, en una serie de importantes limitaciones para el Foro. El ARF nació con la misión de avanzar gradualmente en tres distintas fases: establecimiento de medidas de confianza, diplomacia preventiva y resolución de conflictos. Más de veinte años después de su creación, aún no ha pasado de la primera etapa. El Foro carece de la capacidad para delimitar la agenda de las grandes potencias o reconciliar las diferencias entre ellas, por lo que, pese a su innegable aportación, no ha podido convertirse en una base eficaz de actuación con respecto a la seguridad regional.

El ARF fue, por otra parte, el punto de partida de un notable desarrollo de la arquitectura de seguridad asiática desde la segunda mitad de los años noventa. En Asia central, Kazajstán, Uzbekistán y Kirguistán formaron en 1994 la Unión de Asia Central, organización que incluía un Consejo de Ministros de Defensa y que —tras la incorporación de Tajikistán— fue rebautizada como Organización de Cooperación de Asia Central (CACO) en 2002.

Dichas repúblicas pertenecen asimismo, junto a Rusia y otros miembros, a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) desde 1992. Más significativa ha sido quizá la creciente presencia de China en la subregión, y la creación por Pekín y Moscú (junto a Kazajstán, Kirguistán y Tajikistán) del Shanghai Five en 1996, grupo

mantuvo en el sureste asiático, y en el que también participaban Australia y Nueva Zelanda.

12 Además de los 10 Estados miembros de la ASEAN, participan en el foro: Australia, Bangladesh, Canadá, China, las dos Coreas, Estados Unidos, India, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rusia, Sri Lanka, Timor-Leste y la Unión Europea. Sobre el ARF, véase: HAACKE, Jürgen y MORADA, Noel M., eds., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, Routledge, Nueva York, 2010.

que, con la adhesión de Uzbekistán, se constituyó formalmente como Organización de Cooperación de Shanghai (SCO) en 2001¹³.

En Asia meridional, la desaparición de la Unión Soviética, estrecho socio estratégico de India, abrió un nuevo espacio a la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), organización creada sin mucho entusiasmo en 1985. La asimetría entre India y el resto de Estados del subcontinente ha sido un obstáculo al desarrollo de procesos multilaterales en la subregión, mientras que el antagonismo entre India y Pakistán ha limitado el papel de la SAARC en cuestiones de seguridad¹⁴. No obstante, el contexto se ha visto transformado por el activismo diplomático de China e India. Mientras que Delhi ha incrementado su presencia en Asia oriental (se incorporó al ARF desde su formación, y más tarde lo haría a los restantes mecanismos creados en torno a la ASEAN), y en Asia central (confirmada por su reciente adhesión a la OCS), la creciente proyección de Pekín en el océano Índico ha coincidido con el interés de los Estados menores del subcontinente por incorporar a China a la SAARC —donde obtuvo el status de observador en 2005— para equilibrar el poder de India.

Pero fue en Asia oriental donde se produjo la mayor evolución institucional. La ASEAN se amplió a la totalidad del sureste asiático (Vietnam se adhirió en 1995, Laos y Myanmar en 1997, y Camboya en 1999), y se convirtió al mismo tiempo en el núcleo central de distintas agrupaciones regionales, comenzando por la puesta en marcha, en 1997, de un nuevo mecanismo de relación con los tres grandes Estados del noreste asiático (China, Japón y Corea del Sur), conocido como ASEAN+3¹⁵. De este mismo espíritu panasiático surgirían años más tarde otras dos estructuras. La primera de ellas fue la Cumbre de Asia Oriental (East Asia Summit, EAS), un proceso inaugurado en Malasia en 2005, que —a pesar de su nombre— ampliaba el proyecto regionalista al incluir, además de los 13 miembros de ASEAN+3, a India, Australia y Nueva Zelanda. La EAS fue objeto de una nueva ampliación en 2010 con la incorporación de Estados

13 En 2015 la organización aprobó la incorporación de India y Pakistán, y se espera la pronta adhesión de Irán tras el levantamiento de las sanciones por su programa nuclear. Sobre la OCS véase ARIS, Stephen, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011; y FREDHOLM, Michael, ed., *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Politics: New Directions, Perspectives, and Challenges*, NIAS Press, Copenhague, 2012.

14 Desde la adhesión de Afganistán en 2007, la organización cuenta con un total de ocho miembros: Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Sobre la SAARC, véase SAEZ, Lawrence, *The South Asia Association for Regional Cooperation (SAARC): An Emerging Collaboration Architecture*, Routledge, Nueva York, 2011; y BAILES, Alyson J. K. et al. “Regionalism in South Asian Diplomacy”, *SIPRI Policy Paper*, núm. 15, febrero 2007.

15 Aunque ASEAN+3 nació en el contexto de la crisis financiera asiática, con los años ampliaría su agenda para incluir las amenazas no tradicionales a la seguridad: véase CHU Shulong, “The APT Process and East Asian Security Cooperation”, en ACHARYA, Amitav, y GOH, Evelyn, eds., *Reassessing Security Cooperation in the Asia Pacific*, Harvard University Press, Cambridge, 2007, pp. 155-176.

Unidos y Rusia. No obstante, la cumbre —un mecanismo que aún está tomando forma— carece de una agenda permanente de seguridad y, pese a algunas sugerencias en ese sentido, tampoco existe un consenso para que pudiera asumir el papel principal de la arquitectura regional¹⁶.

La segunda iniciativa fue la creación, en 2010, de la Reunión Ampliada de Ministros de Defensa de la ASEAN (ASEAN Defense Ministers Meeting-Plus, ADMM+), encuentro en el que participan los 18 miembros de la EAS. Se trata de una extensión de los encuentros de responsables de Defensa del sureste asiático, mantenidos desde 2006, para ofrecer una plataforma en la que también pudieran participar China, Estados Unidos y otras potencias¹⁷. Pese a las expectativas creadas con respecto a este nuevo foro, se trata de un instrumento que —como los mencionados anteriormente— carece asimismo de la capacidad para anticipar y responder a las crisis de la región.

A esta suma de instituciones habría que añadir, por último, mecanismos ad hoc sobre problemas específicos (como el programa nuclear norcoreano, o el grupo de respuesta al tsunami de 2004), así como los procesos semioficiales o no oficiales (“second track”). Aunque interrumpidas desde 2009, las Conversaciones a Seis Bandas sobre Corea del Norte (“Six-Party Talks”) fueron consideradas en su momento como el posible embrión de un foro permanente de seguridad en el noreste asiático, la subregión en la que se concentran las principales potencias y los más graves problemas de seguridad (lo que explica que el espacio para la cooperación multilateral quedara en manos de la ASEAN). Esas esperanzas están hoy abandonadas¹⁸. En cuanto a los procesos no gubernamentales, también éstos se han multiplicado en los últimos años, ofreciendo nuevas plataformas de diálogo e intercambio sobre la seguridad regional¹⁹.

16 EMMERS, Ralf *et al.* “The East Asia Summit and the Regional Security Architecture”, *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, núm. 3 (2010). Véase asimismo FUCHS, Michael H. y HARDING, Brian, “The Missing Link: Multilateral Institutions in Asia and Regional Security”, Center for American Progress, Washington, mayo 2016, <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/05/27091406/AsianRegionalArchitecture-report.pdf>. (última consulta 1.6.16).

17 THEO, Sarah y ALI, Mushahid, eds., “Strategic Engagement in the Asia Pacific: The Future of the ASEAN Defense Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus)”, *RSIS Policy Report*, Singapur, agosto 2013, http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2013/08/PR_Strategic-Engagement-in-the-Asia-Pacific.pdf. (última consulta 14.5.16). En 2012, y con los mismos miembros, se puso también en marcha el Foro Marítimo Ampliado de la ASEAN (Expanded ASEAN Maritime Forum, EAMF), como plataforma de diálogo sobre los problemas marítimos de la región.

18 Cabe mencionar, no obstante, que China, Japón y Corea del Sur, después de haberse reunido separadamente de manera informal con ocasión de las cumbres de ASEAN+3 durante nueve años, constituyeron el Northeast Asia Trilateral Forum (NATF) en 2008. En 2011 acordaron establecer una secretaría permanente en Seúl.

19 Entre los foros más relevantes pueden mencionarse el Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP, 1993); The Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI, 2014); el Shangri-La Dialogue, organizado en Singapur por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos

Puede observarse por tanto que, desde la década de los noventa, la arquitectura de seguridad asiática se ha transformado de manera significativa. Si había una escasa institucionalización durante la guerra fría, hoy se ha pasado a una compleja suma de organizaciones e instrumentos, algunos de los cuales se solapan²⁰. Su relevancia deriva del hecho de que incluyen a China (la variable central en todos los casos), y de tratarse de mecanismos que funcionan de manera separada de las alianzas bilaterales de Estados Unidos, si bien —desde la administración Obama— Washington también se ha incorporado a los mismos (con la excepción de ASEAN+3). No obstante, se trata, como se mencionó, de una estructura insuficiente para afrontar las tensiones producidas por la transición estratégica en curso. Pese a esas limitaciones, tampoco se aprecia un interés por racionalizar este conjunto de instrumentos en una arquitectura unificada. Esta es una tarea imposible mientras Estados Unidos y China mantengan conceptos opuestos sobre el orden regional.

Arquitecturas en competencia

La pertenencia de Washington y Pekín a las instituciones multilaterales examinadas no significa, en efecto, que las mismas hayan supuesto un freno al desarrollo de sus respectivos intereses. Estados Unidos trata de preservar su protagonismo en la región, mientras que China aspira a recuperar el papel central que ocupó históricamente en Asia. En la persecución de sus respectivos objetivos estratégicos, ambas potencias ofrecen esquemas alternativos de arquitecturas de seguridad, a los que se suman los movimientos de los restantes Estados asiáticos para no verse rehenes de los dos grandes.

Estados Unidos: Superar el bilateralismo

Estados Unidos ha definido a Asia como la prioridad de su política exterior y de seguridad. Participar en el dinamismo económico de la región y evitar un vacío estratégico que pueda ocupar una China en ascenso son las dos principales motivaciones de la estrategia articulada por la administración Obama a partir de 2011, conocida como el “pivot” o “rebalance” hacia Asia²¹.

de Londres desde 2002; y el Xiangshan Forum, organizado por el ministerio de Defensa chino desde 2010.

20 TOW, William T. y TAYLOR Brendan, eds., *Bilateralism, Multilateralism and Asia-Pacific Security: Contending Cooperation*, Routledge, Nueva York, 2013.

21 CLINTON, Hillary, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, núm. 189 (noviembre 2011),

Esta política se apoya en tres pilares: político-diplomático, económico y de seguridad. En el primero, cabe destacar un mayor interés por el sureste asiático — subregión que había sido desatendida por administraciones anteriores—, mediante el establecimiento de una nueva asociación estratégica con la ASEAN, puesta en marcha tras la firma por Washington del tratado de Amistad y Cooperación de la organización en 2009²². En el terreno económico, la principal iniciativa propuesta ha sido la Asociación del Transpacífico (Transpacific Partnership, TPP), un ambicioso acuerdo comercial con innegables implicaciones geopolíticas: se trata de prevenir que una excesiva dependencia de los Estados asiáticos de la economía china se traduzca en una pérdida de su independencia estratégica. En palabras del secretario de Defensa norteamericano, el TPP es “tan importante para los intereses de seguridad de Estados Unidos como contar con un portaaviones más”²³. Con todo, es la dimensión de seguridad la que mayor atención ha atraído sobre el “pivot”, y la que mejor revela el tipo de estructura preferida por Washington. Además de aumentar sus capacidades militares en la región y reforzar sus alianzas y asociaciones estratégicas, desde 2015 la administración Obama ha decidido impulsar nuevos instrumentos, en el marco de un enfoque más amplio del escenario asiático.

En primer lugar, en efecto, Estados Unidos concentrará el 60 por cien de sus activos navales y aéreos en Asia antes de 2020, a la vez que ha articulado una nueva estrategia marítima²⁴. En segundo lugar, Washington ha reforzado de manera significativa sus

págs. 56-63; OFFICE OF THE WHITE HOUSE PRESS SECRETARY, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament”, Canberra, 17 noviembre 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>. (última consulta 7.5.16). Véase asimismo CAMPBELL, Kurt M., *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, Twelve Books, Nueva York, 2016.

22 “Plan of Action to Implement the ASEAN-U.S. Strategic Partnership (2016-2020)”, <http://asean.usmission.gov/resources11242015.html>. (última consulta 7.5.16). Además de celebrarse, desde 2009, una cumbre bilateral anual entre Washington y la ASEAN, los ministros de Defensa de esta última organización aceptaron en 2013 la propuesta norteamericana de establecer asimismo una “US-ASEAN Defense Ministers Meeting”, la primera de las cuales se celebró en Hawai en 2014. (Fue la primera vez en la historia que los responsables de Defensa de la ASEAN se reunieron como grupo fuera del sureste asiático).

23 CARTER, Ashton, “Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific”, 6 abril 2015, <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660>. (última consulta 7.5.16). Véase asimismo GREEN, Michael J., y GOODMAN, Matthew P., “After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific”, *The Washington Quarterly*, vol. 38, núm. 4 (2016), pp. 19-34, https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ_Winter2016_Green-Goodman.pdf. (última consulta 7.5.16).

24 DEPARTMENT OF DEFENSE, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, Washington, enero 2012, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. (última consulta 7.5.16); DEPARTMENT OF DEFENSE, “Asia-Pacific Maritime Security Strategy”, Washington, agosto 2015, <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20>

alianzas con Japón, Corea del Sur y Australia; ha reactivado la cooperación formal con Nueva Zelanda (tras haber estado en suspenso durante tres décadas); y ha negociado un nuevo acuerdo con Filipinas (U.S.-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA). También Singapur ha sido objeto de una cooperación reforzada, mediante el apoyo que proporciona a la marina norteamericana en la base naval de Changi. En tercer lugar, Estados Unidos ha acordado nuevas relaciones de seguridad con países con los que previamente no tenía vínculos en esta materia, como Indonesia, Malasia, Myanmar y Vietnam. Especialmente significativa ha sido la expansión de la asociación con India, reflejada en la reciente renovación del Acuerdo Marco de Defensa, y en la Declaración Conjunta sobre Asia firmada por ambos gobiernos en 2015²⁵.

De este modo, el sistema de alianzas de Estados Unidos no sólo permanece sino que se refuerza y extiende²⁶. Por un lado, en efecto, la presencia norteamericana ya no se concentra, como durante la guerra fría, en el noreste asiático, sino que se amplía al sureste asiático y a Asia meridional, en correspondencia con el creciente peso estratégico de las dos subregiones (y con la mayor influencia de China en ambas). Por otra parte, además de la función disuasoria de esta red, Washington pretende desarrollar y mejorar las estructuras regionales de seguridad. Según los términos oficiales empleados, desea avanzar más allá del sistema basado en sus alianzas bilaterales del pasado, “hacia una arquitectura más estructurada de cooperación entre nuestros aliados y socios, construida sobre valores e intereses compartidos”²⁷. Los detalles del concepto de arquitectura de seguridad asiática mantenido por Washington fueron expuestos por el secretario de Defensa, Ashton Carter, el pasado mes de abril²⁸.

[A-P Maritime Security Strategy-o8142015-1300-FINALFORMAT.PDF](#) (última consulta 7.5.16).

25 “Text of Indo-US Defense Framework Agreement 2015”, Nueva Delhi, 3 junio 2015, http://www.indiastrategic.in/topstories3823_Text_of_Indo_US_Defense_Framework_Agreement_2015.htm. (última consulta 8.5.16); “U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region”, Nueva Delhi, 25 enero 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>. (última consulta 8.5.16).

26 Para un análisis más detallado de la modernización de estas alianzas, véase TELLIS, Ashley J., DENMARK, Abraham M., y CHAFFIN, Greg, eds., *US Alliances and Partnerships at the Center of Global Power: Strategic Asia 2014-15*, National Bureau of Asian Research, Seattle, 2014.

27 OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, THE WHITE HOUSE, “FACT SHEET: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific”, Washington, 16 noviembre 2015, www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific. (última consulta 7.5.16).

28 CARTER, Ashton, “Remarks on America’s Growing Security Network in the Asia-Pacific”, Nueva York, 8 abril 2016, <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/716909/remarks-on-americas-growing-security-network-in-the-asia-pacific-council-on-for>. (última consulta 8.5.16).

Además de la ya mencionada actualización de sus alianzas y asociaciones estratégicas, el plan propuesto descansa en tres elementos. El Pentágono hace hincapié, en primer lugar, en los mecanismos trilaterales para maximizar la contribución de sus aliados y socios a la seguridad regional. En la práctica ello significa el reforzamiento de tres triángulos —Estados Unidos-Japón-Corea, Estados Unidos-Japón-Australia, y Estados Unidos-Japón-India— que abarcan la totalidad de la región, desde el noreste asiático hasta el subcontinente indio²⁹.

En segundo lugar, Washington quiere promover la interconexión directa entre sus aliados y socios sin necesidad de su intervención, tanto de manera bilateral como trilateral (esfuerzo en el que destaca la formalización del triángulo Japón-Australia-India). Por último, Estados Unidos quiere contribuir a crear una arquitectura regional más interdependiente, mediante su apoyo y activa participación en foros como el ARF, la ADMM+ y la EAS.

Entrelazando este conjunto de elementos, el objetivo al que se aspira es a crear una “red” de Estados con “valores compartidos, hábitos de cooperación, y capacidades compatibles y complementarias”, que extenderá la proyección estratégica de los participantes y les permitirá poner en común sus recursos para hacer frente a sus necesidades de defensa y, de ese modo, “ayudar a garantizar la paz y la estabilidad de la región en los próximos años”. Al proponer estas medidas, Estados Unidos reconoce la necesidad de implicarse en un marco regional que, además de ofrecer una garantía de seguridad a sus aliados, contribuya a fortalecer el orden asiático mediante una estructura flexible, diseñada para afrontar desafíos comunes. Es obvio, sin embargo, que la administración Obama también ha articulado este esquema para proteger sus intereses y preservar su preeminencia estratégica.

De ahí que Pekín observe con recelo estos movimientos y, como respuesta, intente reconfigurar la región con un modelo alternativo.

29 El “U.S.-Japan-South Korea Trilateral Coordination and Oversight Group” (TCOG) fue establecido en 1999, el “U.S.-Japan-Australia Trilateral Security Dialogue” (TSD) en 2002, y el “U.S.-Japan-India Strategic Dialogue” en 2011. Sobre estos triángulos estratégicos, véase ROZMAN, Gilbert, ed., *Asia's Alliance Triangle: US-Japan-South Korea Relations at a Tumultuous Time*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2015; SHEARER, Andrew, “Australia-Japan-U.S. Maritime Cooperation”, CSIS, Washington, abril 2016, http://csis.org/files/publication/160401_Shearer_AustJapanUSMaritime_Web.pdf. (última consulta 8.5.16); NAGAO, Satoru, “Japan-US-India will be ‘Natural Allies’”, Asan Forum, 18 mayo 2016, http://www.theasanforum.org/category/alternative-scenarios/?post_id=7227&c_id=7231#content_wrap. (última consulta 22.5.16).

El “nuevo concepto de seguridad” chino

El aumento de su poder reduce las posibilidades de que China acepte someterse a un orden construido y sostenido por Estados Unidos. Durante años, la República Popular ha descrito las alianzas bilaterales de Estados Unidos como una reliquia de la guerra fría, y se ha opuesto a todo reforzamiento de su papel en la seguridad regional. Aunque insiste en que no pretende desafiar a Washington ni alterar la estabilidad de su entorno, Pekín ha desarrollado más recientemente sus propios esfuerzos dirigidos a transformar el status quo.

Los cambios en la estrategia asiática de China, visibles desde 2008 —en el contexto de la crisis financiera global—, se hicieron más evidentes desde la llegada al poder de Xi Jinping a finales de 2012. Además del aumento de presión con respecto a sus reclamaciones de soberanía en los mares de China Oriental y Meridional, una serie de declaraciones e iniciativas revelan desde entonces una ruptura con los principios de moderación y pragmatismo formulados en la década de los noventa por Deng Xiaoping³⁰. Con independencia de las posibles causas de este giro, los hechos confirman dos claros objetivos de China: convertirse en una gran potencia militar (además de económica y diplomática); y reconfigurar el orden regional.

El desarrollo del poder militar es considerado como un elemento cada vez más importante para impartir credibilidad a las acciones de Pekín³¹. Aun cuando este aumento de capacidades es una consecuencia natural de su ascenso, el alcance y ritmo de la modernización militar china inquieta a numerosos Estados vecinos, así como a Washington, cuyas opciones estratégicas se ven constreñidas a medida que se estrecha el diferencial entre ambos³².

Son estas mayores capacidades las que amparan el recurso a instrumentos coercitivos en defensa de sus intereses, como reflejan las disputas con Japón, Filipinas y Vietnam. En noviembre de 2013, Pekín declaró unilateralmente una zona de identificación

30 DELAGE, Fernando, “La estrategia asiática de Xi Jinping”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 5 (junio 2015), pp. 1-34, <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/173/278>. (última consulta 8.5.16).

31 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL, “China’s Military Strategy”, Pekín, 26 mayo 2015, http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-05/26/c_134271001.htm. (última consulta 8.5.16).

32 Véase al respecto, GREEN, Michael, *et al*, dirs., *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships*, CSIS, Washington, 2016, http://csis.org/files/publication/160119_Green_AsiaPacificRebalance2025_Web_o.pdf. (última consulta 8.5.16); HEGINBOTHAM, Eric, *et al*, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017*, RAND Corporation, Santa Monica, 2015, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf. (última consulta 8.5.16).

de defensa aérea en el mar de China Oriental, mientras que, en el mar de China Meridional, ha extendido su control, construyendo islas artificiales y pistas de aterrizaje, y desplegando recursos militares como misiles. En opinión de numerosos expertos, Pekín estaría poniendo a prueba la voluntad norteamericana con respecto a la defensa de las reclamaciones territoriales de sus aliados, agravando la incertidumbre sobre las implicaciones a largo plazo de este conflicto para el orden regional³³.

Estas disputas marítimas no pueden desvincularse, en efecto, de los intentos chinos por articular una estructura alternativa a la preferida por Washington. Al mismo tiempo que despliega una actitud coercitiva en defensa de sus reclamaciones, Pekín persigue —como si no fuera contradictorio— una estrategia orientada a maximizar su principal instrumento de influencia (su poder económico y financiero) con el fin de convencer a sus Estados vecinos de que se verán beneficiados por el ascenso chino. En esta dirección, en lo que algunos analistas interpretan como una respuesta al “pivot” de Estados Unidos, China presentó la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (OBOR), creó el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB) e impulsa la Asociación Económica Regional Integral (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) frente al TPP liderado por Washington. Propuesta en 2013, la Nueva Ruta de la Seda incluye dos ejes paralelos: un “Cinturón Económico de la Ruta de la Seda”, destinado a enlazar China con Europa a través de Asia central; y una “Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI”, que se extendería de China al Mediterráneo, a través del mar de China Meridional y el océano Índico³⁴. El proyecto aspira a crear una tupida red de interconectividad comercial, financiera y de infraestructuras que garantizaría la sostenibilidad del crecimiento chino, así como su penetración estratégica. El tiempo dirá si tan ambiciosa iniciativa puede llegar a materializarse. No obstante, es un claro reflejo de la voluntad china de redefinir el espacio euroasiático.

Sin perjuicio de las implicaciones geopolíticas de este proyecto, diseñado en parte para minimizar la influencia norteamericana, la arquitectura de seguridad asiática también forma parte de los diseños de Pekín. La primera propuesta en este sentido, realizada en 2013, fue el concepto de “un nuevo tipo de relaciones entre las grandes potencias”, a través del cual busca un status de igual con Estados Unidos. Al exigirse el respeto a los “intereses fundamentales” del otro, la aceptación por parte de Washington de esta doctrina supondría, de facto, el reconocimiento de una esfera de influencia

33 WHITE, Hugh, “Lines in the sand: The US and China’s struggle for power in Asia”, *The Monthly*, septiembre 2015, <https://www.themonthly.com.au/issue/2015/september/1441029600/hugh-white/lines-sand>. (última consulta 8.5.16). Para un seguimiento de las actividades de China en estas islas, véase la Asia Maritime Transparency Initiative del CSIS: <http://amti.csis.org>.

34 Desde 2014, el gobierno chino se refiere a ambos ejes bajo una misma denominación: “Un Cinturón, Una Ruta” (“One Belt, One Road”, OBOR). Véase NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, Pekín, 28 marzo 2015, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html. (última consulta 18.5.16).

china en Asia. Sólo unos meses más tarde, en la IV cumbre de la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Confianza (CICA), el presidente Xi Jinping denunció las alianzas y el papel de Estados Unidos, y defendió la adopción de un nuevo concepto de seguridad asiático: “corresponde a los asiáticos —dijo— gestionar los asuntos de Asia, resolver los problemas de Asia y defender la seguridad de Asia”³⁵. “Necesitamos, añadió, establecer una nueva arquitectura regional de cooperación en materia de seguridad”, que, según sugirió, podría construirse en torno a CICA, foro que, a su vez, reforzaría su coordinación con la OCS. Este mismo año, en su intervención ante la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la conferencia, reiteró la necesidad de “explorar la construcción de una nueva arquitectura de seguridad regional que refleje las necesidades de los asiáticos”³⁶.

El concepto chino de un orden asiático sin Estados Unidos no deja de ser retórico. La República Popular sigue dependiendo en buena medida de la economía norteamericana, y puede dudarse, por su heterogénea composición e inexistente estructura, que CICA pueda convertirse en el núcleo de ese esquema. La posible incoherencia entre las ideas propuestas por Xi en este foro y la idea de “un nuevo tipo de relaciones entre las principales potencias”, es quizá una indicación de que China prefiere mantener todas las opciones abiertas. Ambos conceptos parecen haberse visto desplazados, en cualquier caso, por OBOR como la iniciativa estrella para debilitar la capacidad de Estados Unidos de obstaculizar su ascenso como gran potencia. La expectativa china es que, a medida que sus capacidades continúen creciendo, podrá dar forma a un orden regional de seguridad favorable a sus intereses³⁷.

Puede observarse, pues, que tanto el “pivot” de Estados Unidos como el “nuevo concepto de seguridad” chino comparten el interés por desarrollar las instituciones multilaterales, aunque lo hacen desde distintos puntos de partida. Washington insiste en que su estrategia va dirigida a reforzar la estabilidad regional, pero en realidad

35 XI Jinping, “New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia”, Shanghai, 21 mayo 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml. (última consulta 18.5.16).

36 XI Jinping, “Jointly Create a Better Future of Peace and Prosperity for Asia Through Dialogue and Consensus”, Speech at the Opening Ceremony of the Fifth Meeting of The CICA Ministers of Foreign Affairs, Pekín, 28 abril 2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1359296.shtml. (última consulta 18.5.16). CICA es un heterogéneo grupo integrado en la actualidad por 24 Estados, que nació en 1992 a iniciativa de Kazajstán y celebró su primera cumbre cuatrienal a nivel de jefes de Estado en 2002.

37 El objetivo de Pekín es que en 2021, centenario de la fundación del Partido Comunista, el PIB chino haya alcanzado al de Estados Unidos para convertirse en la mayor economía del mundo; y que, en 2049, centenario de la República Popular, su presupuesto de Defensa haya superado asimismo al de Estados Unidos. Para una estimación de las bases y evolución del poder chino, véase CHUNG Jae Ho, ed., *Assessing China's Power*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2015.

excluye (o va dirigida a equilibrar) a China. De manera similar, China, con un interés no menor en evitar toda confrontación, asegura no tener intención de expulsar a Estados Unidos de la región, pero en sus iniciativas no se espera la participación norteamericana. Para Washington, las iniciativas e instituciones multilaterales son un complemento a sus alianzas; para Pekín, las instituciones que propone son potenciales alternativas a dichas alianzas, así como a los instrumentos vinculados a la ASEAN.

Más allá de China y Estados Unidos

El peso de Estados Unidos y China en la dinámica estratégica asiática no debe conducir a minusvalorar la relevancia de otras potencias, cuyas decisiones influyen en las opciones de Washington y Pekín —Japón e India—, y de actores como Corea del Sur, Australia, Indonesia, Vietnam, o la propia ASEAN como organización (interesada en no perder su papel central en la estructura regional). Además de sus respectivos procesos de modernización militar, todos ellos buscan su ajuste a la transición estratégica en su entorno en función de sus respectivos intereses nacionales, pero compartiendo un interés por dar forma a una arquitectura que permita mitigar los dilemas de seguridad, y ofrecer mecanismos para su resolución pacífica. Ninguno quiere verse atrapado en un enfrentamiento entre China y Estados Unidos; ninguno quiere depender tan sólo de Washington para equilibrar a Pekín.

Los cambios en la política de defensa de Japón e India son, en efecto, importantes factores del actual contexto de transformación regional, aunque por razones de espacio no pueden examinarse en detalle en estas páginas. Como consecuencia del ascenso de China y la amenaza norcoreana, Japón ha realizado desde 2010 los mayores cambios en su estrategia de seguridad del último medio siglo; ha asumido un papel más activo con respecto a la estabilidad regional; y ha establecido acuerdos de cooperación estratégica con distintos países de la región, además de profundizar en su alianza con Washington. Por su parte, especialmente desde la llegada al poder de Narendra Modi en 2014, también India ha dado muestras de un considerable proactivismo diplomático en Asia, y no oculta su ambición de convertirse en uno de los elementos decisivos del equilibrio de poder regional³⁸.

El acercamiento entre Tokio y Delhi es también un ejemplo de esta nueva dinámica intrarregional, como lo es el de ambos —de manera bilateral y triangular— con

38 Para un análisis más extenso, véase DELAGE, Fernando, “El regreso de Japón”, *Política Exterior*, núm. 158 (marzo-abril 2014), pp. 100-110; DELAGE, Fernando, “India y el equilibrio de poder en Asia: la política exterior de Narendra Modi”, *Colección de Estudios Internacionales*, núm. 17, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2015.

Australia, mencionado anteriormente³⁹. A lo largo de la última década se ha producido toda una explosión de nuevos vínculos bilaterales que, en cierto modo, constituyen — aun sin estar ligados entre sí— un cuarto pilar de la arquitectura de seguridad asiática junto a las alianzas de Estados Unidos, las instituciones vinculadas a la ASEAN y las iniciativas chinas. Aunque se trata de una red que continúa ampliándose, pueden citarse, además de los ya descritos, la relación de seguridad establecida por Japón con Filipinas y con Vietnam, la de India con Vietnam y con Singapur, la de Australia con Corea del Sur, la de Vietnam con Filipinas, o la de Indonesia con Malasia⁴⁰.

Son iniciativas que en ningún caso ponen en peligro las respectivas alianzas o asociaciones de los participantes con Washington, ni tampoco están dirigidas contra Pekín. Pero estos Estados desean incrementar su autonomía estratégica frente a las incertidumbres del entorno, que incluyen los riesgos de vulnerabilidad en el caso de un abandono de la región por parte de Estados Unidos, o de un entendimiento estratégico entre Washington y Pekín. Al mismo tiempo, contribuyen a impulsar una agenda regional que permita gestionar esta incierta transición, y que no esté determinada tan sólo por un juego de suma cero entre China y Estados Unidos. Aunque sus efectos de cara a los conflictos de mayor importancia sean limitados, estos acuerdos resultan especialmente útiles para atender amenazas no convencionales y, por el efecto acumulado de los hábitos de cooperación que están creando, pueden facilitar el tipo de arquitectura inclusiva que necesita la región, si bien su realización depende en último término de la interacción entre las principales potencias.

VARIABLES DE FUTURO

Distintos factores condicionarán la reconfiguración de la estructura de seguridad asiática. Unos están relacionados con problemas concretos, como Corea del Norte (tanto por el desconocido grado de estabilidad del régimen como por el desarrollo de sus capacidades nucleares), o el riesgo de un choque accidental en el mar de China

39 LANG, David, “The not-quite-quadrilateral: Australia, Japan and India”, *ASPI Strategic Insights*, núm. 92, julio 2015, https://www.aspi.org.au/publications/the-not-quite-quadrilateral-australia-japan-and-india/SI92_Australia_Japan_India.pdf. (última consulta 20.5.16). En junio de 2015, los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países se reunieron por primera vez de manera formal en Delhi, para institucionalizar este nuevo instrumento trilateral.

40 Véase MEDCALF, Rory y MOHAN, C. Raja, “Responding to Indo-Pacific Rivalry: Australia, India and middle power coalitions”, Lowy Institute for International Policy, Sidney, agosto 2014, <http://www.lowyinstitute.org/publications/responding-to-Indo-Pacific-rivalry>. (consultado 20.5.16); y CRONIN, Patrick M., *et al*, “The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties”, Center for a New American Security, Washington, junio 2013, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_AsiaPowerWeb.pdf. (última consulta 20.5.16).

Meridional que pueda producir una escalada hacia un conflicto mayor. Otros están ligados a la evolución de la política de seguridad de Japón e India, y la asunción por ambos de un protagonismo creciente en la esfera militar. Pero son dos las principales variables que determinarán el comportamiento estratégico de todos los Estados de la región: la continuidad (y la forma) del ascenso de China, y la sostenibilidad del papel de Estados Unidos en la región. En ambos casos, el peso de los factores internos puede resultar decisivo.

Sombras chinas

La confianza con que China actúa en el exterior oculta una profunda inseguridad interna, consecuencia de una compleja transición económica y política. La primera fuente de incertidumbre es, por tanto, con respecto al ascenso de China. ¿Podrá mantenerse, o podría verse interrumpido por sus dificultades económicas? ¿Cómo se verán afectadas las relaciones entre Pekín y otros actores?

La cuestión central que afronta la economía china —puesta de relieve por las cifras de 2015: un aumento del PIB del 6,9 por cien, el más bajo en 25 años— es que la era de alto crecimiento ha llegado a su fin, como consecuencia del envejecimiento de la población y de sus efectos sobre el mercado de trabajo, del agotamiento de las oportunidades tradicionales de inversión, y de la desaceleración global. Este cambio de ciclo requiere la sustitución de un modelo económico basado en la inversión, la industria y las exportaciones, por otro apoyado en el sector servicios, el consumo y la innovación. Consciente del grave dilema que afronta el país de cara al futuro, el Pleno del Comité Central adoptó en noviembre de 2013 un ambicioso plan de cambios estructurales. Las necesidades de la economía chocan, no obstante, con los imperativos políticos. Pretender que el Partido Comunista pudiera mantener su capacidad de control mientras la economía quedaba sujeta a las fuerzas del mercado, ya aparecía como una tarea imposible. Tres años más tarde, el temor a los efectos sociales y políticos de la desaceleración se ha traducido en un freno a las reformas previstas.

La rápida urbanización de China, la extensión de la clase media y el uso de las redes sociales están creando un entorno cada vez más difícil de controlar por las autoridades. Asuntos como la degradación del medio ambiente, la desigualdad social o la seguridad de los alimentos, se han convertido, entre otros, en causas de movilización ciudadana, y reflejan un creciente descontento popular que podría afectar a la propia supervivencia del Partido Comunista⁴¹. La campaña anticorrupción del presidente Xi Jinping está alterando, por otra parte, los equilibrios internos del Partido, mientras que el aumento de la represión y la obsesión por el control ideológico transmiten

41 SHAMBAUGH, David, *China's Future*, Polity Press, Cambridge, 2016.

asimismo una percepción de vulnerabilidad. Pekín tiene que atender, por último, complejos problemas territoriales, como el movimiento separatista en la provincia de Xinjiang, las protestas en Hong Kong, o un nuevo gobierno en Taiwán que no ha querido reconocer de manera explícita el “consenso” de 1992 sobre el principio de una sola China.

Como consecuencia de estas dificultades, los líderes chinos quizá tengan que dar prioridad a la agenda interna y dirigir hacia ella mayores recursos económicos. A efectos de este trabajo, la implicación es que se reducirían las posibilidades de incrementar el gasto militar, e iniciativas como OBOR perderían cierto impulso. Con todo, ello no significaría necesariamente un abandono de sus objetivos externos; lo que sí podría cambiar es la manera de perseguirlos.

Además de la sostenibilidad de su ascenso, en efecto, una segunda pregunta en relación con China es si adoptará en el futuro un enfoque de colaboración con el exterior, o la dinámica económica y política interna podría empujarla hacia una actitud más combativa. Si mantiene la presión coercitiva que ha mostrado desde 2009-10 en su periferia marítima, por ejemplo, será mayor la posibilidad de un enfrentamiento con algunos de sus vecinos (Japón, Taiwán, Filipinas, Vietnam); aún más si ante una crisis interna, el gobierno recurriera a argumentos nacionalistas como instrumento de cohesión frente a un “enemigo” exterior. Asia podría escindirse entonces en dos bloques, con un efecto directo sobre la estructura de seguridad.

La posición de Estados Unidos y de su sistema de alianzas se verían claramente reforzados, además de poder contar con el apoyo de los acuerdos bilaterales entre sus socios y aliados; los mecanismos multilaterales de la ASEAN se verían neutralizados al forzar Pekín la división de sus miembros; y las propuestas chinas en torno a un esquema de seguridad común perderían toda credibilidad.

Aunque un escenario de esas características no pueda descartarse, no parece muy plausible, sin embargo. El desarrollo económico de China, indispensable para la lógica política del régimen, sigue dependiendo de un sistema global abierto y, por tanto, requiere una relación de cooperación con las restantes potencias. La estabilidad internacional que necesita para atender sus problemas internos, le obliga por otra parte a prevenir la formación de una coalición hostil. Lo que no parece previsible, en cualquier caso, es que Pekín renuncie a su determinación de reconfigurar el orden regional.

Aunque su aparente impaciencia por modificar el status quo puede resultarle contraproducente, se trata de una batalla a largo plazo. Por simples razones geográficas, para China se trata de intereses de primer orden; para Estados Unidos, como bien sabe Pekín, no pueden serlo en el mismo grado.

Después de Obama

La segunda variable fundamental de cara al futuro es Estados Unidos. ¿Mantendrá su papel de principal garante de la seguridad regional? ¿Podrá sostener sus compromisos si cambian las circunstancias económicas y financieras del país? ¿Está garantizada la credibilidad de sus alianzas entre sus socios?

La estrategia del “pivot” está diseñada, entre otros objetivos, para transmitir la intención de Washington de reforzar su presencia. Los Estados de la región son conscientes, sin embargo, de que la política asiática de Estados Unidos está sujeta a los vaivenes de su dinámica interna, por lo que distintos factores podrían debilitar dicho mensaje. Un escenario de dificultades fiscales, por ejemplo, complicaría la concentración de capacidades militares en Asia para 2020, así como la puesta en marcha de otras iniciativas estratégicas planteadas. Desde la región se observa con cierta inquietud, por otra parte, un creciente aislacionismo en la opinión pública y en parte de las clases políticas norteamericanas, inclinadas a prestar mayor atención a la agenda interna y a aumentar la inversión federal en infraestructuras o educación. Si, pese a la retórica sobre la prioridad de Asia, Washington dedica buena parte de su atención a Oriente Próximo o a las tensiones con Rusia, su capacidad de influir en la región puede verse también afectada.

Con todo, son las acciones de Pekín en los mares de China Meridional y Oriental las que en mayor medida ponen a prueba la voluntad y capacidad de Estados Unidos de asegurar el mantenimiento del status quo. La percepción de que Washington pudiera abstenerse en defensa de los intereses territoriales de sus aliados, en caso de un conflicto con China —la soberanía de las Senkaku o las Spratly no son, después de todo, intereses vitales norteamericanos— supone un desafío a la continuidad de su sistema de alianzas. Al llegar la presidencia de Obama a su fin, ese escepticismo asiático parece extenderse⁴². Ni siquiera existe la seguridad de que las próximas administraciones mantengan la estrategia del “pivot” en los mismos términos.

Esas dudas podrían en parte desaparecer en el caso de una victoria de Hillary Clinton. Fue durante su etapa de secretaria de Estado cuando se articuló dicha estrategia, y —según se desprende de sus declaraciones— podría atender en mayor grado las demandas de atención de sus aliados, reaccionando con firmeza a cada movimiento unilateral por parte de China.

Aunque durante la campaña electoral se ha manifestado en contra del TPP —acuerdo que ella misma contribuyó a dar forma en su día—, lo previsible es que

42 SANGER, David E., “Despite Obama’s Moves, Asian Nations Skeptical of U.S. Commitment”, *New York Times*, 23 mayo 2016, http://www.nytimes.com/2016/05/24/world/asia/vietnam-arms-embargo-obama.html?_r=0. (última consulta 24.5.16).

siguiera impulsando el desarrollo de la arquitectura de seguridad concebida durante el segundo mandato de Obama.

Todo lo contrario cabría esperar de Donald Trump. De llegar a la Casa Blanca, el candidato republicano —siempre según sus palabras— no sólo pondría fin al “pivot”, sino que acabaría con la presencia de Estados Unidos en Asia. Al defender la retirada de sus efectivos militares de la región, provocaría un vacío estratégico que China podría ocupar con rapidez, estableciendo un dominio de facto sobre el mar de China Meridional o, incluso, sobre Taiwán. Su recomendación de que Japón y Corea del Sur se hagan cargo por sí mismos de su defensa conduciría, además del fin de las alianzas con ambos, a la aparición de dos nuevos Estados nucleares en el noreste asiático, con los consiguientes efectos para la inestabilidad regional. Una presidencia de Trump significaría pues la completa ruptura de la arquitectura asiática. Él mismo suprimiría las alianzas, pero los mecanismos de la ASEAN resultarían asimismo inviables. Japón e India podrían aliarse frente a China, pero parte de la región entraría a formar parte de la Asia sinocéntrica deseada por la República Popular. Aunque las declaraciones del candidato pueden ser mera retórica electoral, han creado, no obstante, verdadera alarma⁴³.

Los intereses económicos, diplomáticos y de seguridad de Estados Unidos en Asia hacen improbable su retirada de la región. Pero su papel, aunque necesario, ha dejado de ser hegemónico y ya no es una condición suficiente para asegurar la estabilidad. Si la brecha económica y militar entre Estados Unidos y China sigue reduciéndose, Washington tendrá que hacer mayores esfuerzos por transformar su red bilateral de alianzas en una estructura regional, aunque ésta sólo cumplirá su función si no excluye a Pekín⁴⁴.

Conclusiones

El mantenimiento de la paz y la estabilidad en Asia durante las próximas décadas dependerá de cómo se gestione la transición de un orden basado en la preeminencia de Estados Unidos a un orden que acomode a la República Popular China. La incertidumbre sobre las capacidades e intenciones futuras de Washington y Pekín, y por tanto también sobre la posible evolución de la relación entre ellos, condiciona

43 “Donald Trump’s ‘isolationist’ foreign policy is feeding insecurity in Asia”, *Business Insider*, 20 mayo 2016, <http://www.businessinsider.com/trump-rhetoric-scaring-asian-nations-2016-5>. (última consulta 24.5.16).

44 TOW, William T., “Rebalancing and order building: Strategy or illusion?”, en TOW, William T. y STUART, Douglas, eds., *The New US Strategy Towards Asia: Adapting to the American Pivot*, Routledge, New York, 2015, pp. 30-52.

el comportamiento de los Estados asiáticos en su conjunto, y les conduce a buscar opciones estratégicas alternativas a las mantenidas hasta tiempos recientes.

El impacto de este entorno de transformación sobre la estructura de seguridad regional se traduce en una compleja geometría, integrada por cuatro subsistemas:

- Las alianzas y asociaciones bilaterales de Estados Unidos, renovadas y ampliadas durante la administración Obama (que excluyen a Pekín);
- Los procesos multilaterales —ARF, ADMM+ y EAS— construidos en torno a la ASEAN (en los que participan Washington y Pekín);
- Los mecanismos panasiáticos —ASEAN+3, OCS, CICA— preferidos por Pekín (que excluyen a Estados Unidos, y debilitarían la centralidad de la ASEAN); y
- Los acuerdos estratégicos bilaterales y trilaterales intra-asiáticos (en los que no participan ni Estados Unidos ni China, pero pueden complementar las alianzas norteamericanas).

Existe una considerable discusión sobre la división del trabajo entre estos instrumentos y sobre cómo podría mejorarse su eficacia. Algunos autores consideran que la solución a la seguridad regional consistiría en una arquitectura centrada en una única plataforma, como el ARF o la EAS. Pero no es un problema de diseño institucional, ni se trata simplemente de mejorar los mecanismos ya existentes. La condición previa es que las grandes potencias reconozcan los problemas que les dividen, compartan la prioridad de la estabilidad, y se muestren dispuestas a hacer las concesiones necesarias para resolver mediante compromisos sus imperativos de seguridad.

La cuestión más importante en este sentido es si China y Estados Unidos podrán llegar a acordar un pacto sobre sus respectivos papeles en la región. Tan inútil sería para Washington pretender contener a Pekín, como para China esforzarse por expulsar a Estados Unidos de Asia. Los dos continuarán siendo elementos centrales del equilibrio asiático. Si la heterogeneidad y diversidad de intereses en el continente obstaculizan la construcción del orden que resultaría deseable, la estabilidad regional requiere como mínimo un entendimiento entre ambas potencias sobre las normas que regulen su interacción.

Bibliografía

ACHARYA, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, Nueva York, 3ª ed., 2014.

- ARIS, Stephen, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011.
- AUSLIN, Michael. *The End of the Asian Century: War, Stagnation, and the Risks to the World's Most Dynamic Region*, Yale University Press, New Haven, 2016.
- BAILES, Alyson J. K. *et al.* "Regionalism in South Asian Diplomacy", *SIPRI Policy Paper*, núm. 15, febrero 2007.
- CAMPBELL, Kurt M., *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, Twelve Books, Nueva York, 2016.
- CARTER, Ashton, "Remarks on America's Growing Security Network in the Asia-Pacific", Nueva York, 8 abril 2016, <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/716909/remarks-on-americas-growing-security-network-in-the-asia-pacific-council-on-for>. "Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific", 6 abril 2015, <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660>.
- CHA, Victor D., *Powerplay: The Origins of the US Alliance System in Asia*, Princeton University Press, Princeton, 2016.
- CHU Shulong, "The APT Process and East Asian Security Cooperation", en ACHARYA, Amitav, y GOH, Evelyn, eds., *Reassessing Security Cooperation in the Asia Pacific*, Harvard University Press, Cambridge, 2007, pp. 155-176.
- CHUNG Jae Ho, ed., *Assessing China's Power*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2015.
- CLINTON, Hillary, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, núm. 189 (noviembre 2011), págs. 56-63.
- CRONIN, Patrick M., *et al.*, "The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties", Center for a New American Security, Washington, junio 2013, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_AsiaPowerWeb.pdf.
- DELAGE, Fernando, "India y el equilibrio de poder en Asia: la política exterior de Narendra Modi", *Colección de Estudios Internacionales*, núm. 17, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2015. "La estrategia asiática de Xi Jinping", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 5 (junio 2015), pp. 1-34, <http://revista.ieee.es/index.php/ieec/article/view/173/278>. "El regreso de Japón", *Política Exterior*, núm. 158 (marzo-abril 2014), pp. 100-110.
- DEPARTMENT OF DEFENSE, "Asia-Pacific Maritime Security Strategy", Washington, agosto 2015, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st

- Century Defense”, Washington, enero 2012, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
- “Donald Trump’s ‘isolationist’ foreign policy is feeding insecurity in Asia”, *Business Insider*, 20 mayo 2016, <http://www.businessinsider.com/trump-rhetoric-scaring-asian-nations-2016-5>.
- EMMERS, Ralf *et al.* “The East Asia Summit and the Regional Security Architecture”, *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, núm. 3 (2010).
- ENVALL, H. D. P. y HALL, Ian, “Asian Strategic Partnerships: New Practices and Regional Security Governance”, *Asian Politics & Policy*, vol. 8, núm. 1 (2016), pp. 87–105.
- FREDHOLM, Michael, ed., *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Politics: New Directions, Perspectives, and Challenges*, NIAS Press, Copenhagen, 2012.
- FUCHS, Michael H. y HARDING, Brian, “The Missing Link: Multilateral Institutions in Asia and Regional Security”, Center for American Progress, Washington, mayo 2016, <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/05/27091406/AsianRegionalArchitecture-report.pdf>.
- GREEN, Michael J., *et al*, dirs., *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships*, CSIS, Washington, 2016, http://csis.org/files/publication/160119_Green_AsiaPacificRebalance2025_Web_o.pdf.
- GREEN, Michael J., y GOODMAN, Matthew P., “After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific”, *The Washington Quarterly*, vol. 38, núm. 4 (2016), pp. 19-34, https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ_Winter2016_Green-Goodman.pdf.
- GOH, Evelyn, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford University Press, Nueva York, 2013.
- HAACKE, Jürgen y MORADA, Noel M., eds., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, Routledge, Nueva York, 2010.
- HEGINBOTHAM, Eric, *et al*, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017*, RAND Corporation, Santa Monica, 2015, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf.
- HEMMER, Christopher, y KATZENSTEIN, Peter J., “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism”, *International Organization*, vol. 56, núm. 3 (2002), pp. 575–607.

- HOLSLAG, Jonathan, *China's Coming War with Asia*, Polity Press, Cambridge, 2015.
- IKENBERRY, G. John, "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia", *Political Science Quarterly*, vol. XX, núm. XX (2015), pp. 1-35.
- INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL, "China's Military Strategy", Pekín, 26 mayo 2015, http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-05/26/c_134271001.htm.
- LANG, David, "The not-quite-quadrilateral: Australia, Japan and India", *ASPI Strategic Insights*, núm. 92, julio 2015, https://www.aspi.org.au/publications/the-not-quite-quadrilateral-australia-japan-and-india/SI92_Australia_Japan_India.pdf.
- LEE, Chung Min, *Fault Lines in a Rising Asia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2016.
- LIFE, Adam P., e IKENBERRY, G. John, "Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma", *International Security*, vol. 39, núm. 2 (2014), pp. 52-91.
- LIM, Darren J., y COOPER, Zack, "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia", *Security Studies*, vol. 24, núm. 4 (2015), pp. 696-727.
- LUTTWAK, Edward N., *The Rise of China vs. The Logic of Strategy*, Belknap Press, Cambridge, 2012.
- MEARSHEIMER, John J., "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia", *Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, núm. 4 (2010), pp. 381-396.
- MEDCALF, Rory y MOHAN, C. Raja, "Responding to Indo-Pacific Rivalry: Australia, India and middle power coalitions", Lowy Institute for International Policy, Sidney, agosto 2014, <http://www.lowyinstitute.org/publications/responding-to-Indo-Pacific-rivalry>.
- NAGAO, Satoru, "Japan-US-India will be 'Natural Allies'", *Asan Forum*, 18 mayo 2016, http://www.theasanforum.org/category/alternative-scenarios/?post_id=7227&c_id=7231#content_wrap.
- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road", Pekín, 28 marzo 2015, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.
- OFFICE OF THE WHITE HOUSE PRESS SECRETARY, "FACT SHEET: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific", Washington, 16 noviembre 2015, www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing

- [rebalance-asia-and-pacific](#). “Remarks by President Obama to the Australian Parliament”, Canberra, 17 noviembre 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>. “Plan of Action to Implement the ASEAN-U.S. Strategic Partnership (2016-2020)”, <http://asean.usmission.gov/resources11242015.html>.
- ROY, Denny, *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*, Columbia University Press, Nueva York, 2013.
- ROZMAN, Gilbert, ed., *Asia's Alliance Triangle: US-Japan-South Korea Relations at a Tumultuous Time*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2015.
- SAEZ, Lawrence, *The South Asia Association for Regional Cooperation (SAARC): An Emerging Collaboration Architecture*, Routledge, Nueva York, 2011.
- SANGER, David E., “Despite Obama’s Moves, Asian Nations Skeptical of U.S. Commitment”, *New York Times*, 23 mayo 2016, http://www.nytimes.com/2016/05/24/world/asia/vietnam-arms-embargo-obama.html?_r=0.
- SHAMBAUGH, David, *China's Future*, Polity Press, Cambridge, 2016.
- SHEARER, Andrew, “Australia-Japan-U.S. Maritime Cooperation”, CSIS, Washington, abril 2016, http://csis.org/files/publication/160401_Shearer_AustJapanUSMaritime_Web.pdf.
- SHEARER, Peter, ed., *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges*, Routledge, Nueva York, 2013.
- TELLIS, Ashley J., DENMARK, Abraham M., y CHAFFIN, Greg, eds., *US Alliances and Partnerships at the Center of Global Power: Strategic Asia 2014-15*, National Bureau of Asian Research, Seattle, 2014.
- “Text of Indo-US Defense Framework Agreement 2015”, Nueva Delhi, 3 junio 2015, http://www.indiastrategic.in/topstories3823_Text_of_Indo_US_Defense_Framework_Agreement_2015.htm.
- THEO, Sarah y ALI, Mushahid, eds., “Strategic Engagement in the Asia Pacific: The Future of the ASEAN Defense Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus)”, *RSIS Policy Report*, Singapur, agosto 2013, http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2013/08/PR_Strategic-Engagement-in-the-Asia-Pacific.pdf.
- TOW, William T., “Rebalancing and order building: Strategy or illusion?”, en TOW, William T. y STUART, Douglas, eds., *The New US Strategy Towards Asia: Adapting to the American Pivot*, Routledge, New York, 2015, pp. 30-52.
- TOW, William T. y TAYLOR Brendan, eds., *Bilateralism, Multilateralism and Asia-Pacific Security: Contending Cooperation*, Routledge, Nueva York, 2013.

- “U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region”, Nueva Delhi, 25 enero 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>.
- WESLEY, Michael, *Restless Continent: Wealth, Rivalry and Asia's New Geopolitics*, Black Inc., Collingwood, 2015.
- WHITE, Hugh, “Lines in the sand: The US and China’s struggle for power in Asia”, *The Monthly*, septiembre 2015, <https://www.themonthly.com.au/issue/2015/september/1441029600/hugh-white/lines-sand>. “Why War in Asia Remains Thinkable”, *Survival*, vol. 50, núm. 6 (2008), pp. 85-104.
- XI Jinping, “Jointly Create a Better Future of Peace and Prosperity for Asia Through Dialogue and Consensus”, Speech at the Opening Ceremony of the Fifth Meeting of The CICA Ministers of Foreign Affairs, Pekín, 28 abril 2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1359296.shtml. “New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia”, Shanghai, 21 mayo 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml.

Capítulo IV

El papel de las Organizaciones de Seguridad en África

El papel de las Organizaciones de Seguridad en África

José M^a Santé Abal

Resumen

África es el continente más convulso del planeta en lo que refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad. La densidad de conflictos armados en este continente es muy superior a cualquier otra parte del globo terráqueo. Quizá sea por ello que los gobernantes de los países que la integran hayan demostrado en los últimos años una proactividad en tareas de prevención inusual en otras latitudes. El desarrollo de la Arquitectura de Paz y Seguridad en el continente africano ha visto grandes avances en este siglo, pero el camino por recorrer es aún muy largo y la urgencia es grande. A lo largo del presente capítulo se analiza la actual situación de la Arquitectura de Paz y Seguridad en el continente africano tratando de establecer si realmente camina hacia algo tangible y cuál es la actitud de los actores externos frente a la voluntad y carencias que parecen mostrar los países africanos en este asunto.

Palabras clave

APSA, ASF, CEWS, REC, RM, PSC, JAES, USAFRICOM, Liga Árabe, Chináfrica.

Abstract

Talking about Peace and Security, Africa is the most convulsed continent on Earth. The density of armed conflicts on this continent is far superior to any other place on the planet. Perhaps it is why the leaders of the countries of the region have demonstrated in recent years such proactivity in prevention matters, unusual elsewhere. The development of the architecture of peace and security on the African continent has seen great advances in this century, but the road ahead is still long and the urgency is great. Throughout this chapter the current situation of Architecture of Peace and Security in Africa is discussed trying to establish if it really walks into something tangible and what is the attitude of external actors facing the will and deficiencies that African countries apparently display in this matter.

Key Words

APSA, ASF, CEWS, REC, RM, PSC, JAES, USAFRICOM, Arab League, Sino-africa.

“Se dice que el Sabio es amigo del tiempo, pero nadie sabe por qué...”

-Paquita Reche¹

Introducción

Intentar realizar un análisis de la arquitectura de seguridad en el continente africano podría convertirse en una “misión imposible” si nos dejáramos llevar por la tentación de tratar de reflejar en el mismo todas y cada una de las organizaciones internacionales que tienen por objetivo promover la paz y la seguridad en África.

La profusión de las mismas es tan elevada, como incomprensible desde el punto de vista de la eficiencia de los esfuerzos de las administraciones nacionales que participan en las mismas.

La razón de ser de esta enorme profusión de organizaciones internacionales regionales es difícil de entender. Podría ser un reflejo de la buena voluntad de los africanos combinada con su propia idiosincrasia, pero esto sólo es una conjetura merecedora de una investigación de tal magnitud que no podríamos abordar en este trabajo.

Otro de los retos a los que nos enfrentamos al iniciar este trabajo es el de la distribución regional del continente africano, pues la distribución adoptada por Naciones Unidas (N.N.UU.), que se muestra en la siguiente ilustración, no coincide con la composición de las organizaciones regionales existentes en África, casi en ningún caso.

¹ RECHE Paquita, “Sabiduría Africana: El tiempo”. Fundación Sur, 2011. Disponible en el web: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article9987>. [Consulta: 04 jun. 2016] Traducción, adaptación y comentarios de un cuento del filósofo burkinabé, François Xavier Damiba.



INFOGRAFIA: Juan H. Montero

AFRICA: Composición de regiones macro-geográficas en el continente africano según NN.UU

Fig. 1 Fuente: United Nations Statistics Division²

El mando norteamericano de combate para el continente africano (USAFRICOM)³ tiene su propia distribución regional, pero para añadir un poco más de confusión sobre el asunto, emplea las mismas denominaciones que NN.UU.⁴

Otra distribución regional diferente es la del Instituto Español de Estudios Estratégicos que reparte el trabajo entre sus analistas en áreas geográficas relacionadas con los problemas de seguridad que en ellas se dan. África Norte, Sahel, Cuerno de África, Grandes Lagos, Golfo de Guinea y Sur continental. Esta distribución se corresponde con las realidades geopolíticas de la zona y no se ajusta a las organizaciones regionales en la misma, permitiendo de esta forma una aproximación más holística a los grandes problemas de seguridad africanos. Sin duda que tampoco esta distribución es capaz de ajustarse estrictamente a la geografía de todos esos problemas, pero es la más aproximada a la misma, y coincide en gran medida con el tratamiento que la política exterior europea está aplicando al continente africano, con el Partenariado

2 UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION “Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings” United Nations, oct. 2013. Disponible en el web: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#africa>. [Consulta: 23 may. 2016].

3 Acrónimo correspondiente al inglés francés “*United States of America - Africa Command*”.

4 Véase UNITED STATES AFRICA COMMAND “Area of responsibility” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/area-of-responsibility>. [Consulta: 26 may. 2016].

Euro-Mediterráneo y las estrategias específicas para el Sahel, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África⁵.

Como se verá más adelante, dos de los pilares de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), están basados en la distribución regional. Pero esa distribución regional sobre la que se cimientan los pilares de la APSA no es adoptada, como podría suponerse que debiera suceder, de la distribución regional que marca NN.UU., sino que está relacionada con la distribución de países participantes en algunas de las organizaciones económicas regionales de mayor peso específico en el continente y con ciertos mecanismos regionales especialmente diseñados para atender a las necesidades surgidas de la APSA. En algunos casos como sucede en la región Occidental, la APSA está armonizada sobre la presencia de una única organización en la que participan todos los países que integran la región tal y como la define NN.UU. En otros, la pertenencia de algunos países a diversas organizaciones regionales de forma simultánea, da lugar a una gran confusión a cualquiera que pretenda arrojar luz sobre la organización de la APSA.

De todo lo mencionado hasta el momento, se puede intuir que la construcción de la APSA se caracteriza por una gran lentitud en la implantación de la misma, que podría ser fruto, entre otras cosas, de la aparente baja eficiencia de las administraciones africanas en general y de las grandes dificultades que entraña su coordinación. Y de esta conjetura surgen dos preguntas: ¿Es eficiente la APSA? ¿Cómo contribuyen los actores externos al continente a la eficiencia de los procesos de implantación de la APSA?

La Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA)

Con la evolución, entre los años 1999 y 2002, de la antigua Organización de la Unidad Africana (OUA), en la actual Unión Africana (UA)⁶, se produjo un salto cualitativo en la forma en que los Estados africanos deseaban afrontar los problemas del continente. El reconocimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad como elementos indispensables para el desarrollo⁷ y la voluntad de intervenir por encima

⁵ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “The EU sub-regional and bilateral relations with African countries” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://www.eeas.europa.eu/africa/subregional/index_en.htm. [Consulta: 19 may. 2016].

⁶ AFRICAN UNION COMMISSION “History of the OAU and AU”. AU. Disponible en el web: <http://www.au.int/en/history/oau-and-au>. [Consulta: 06 junio 2016].

⁷ Constitutive Act of the African Union, 2000. Disponible en el web: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf. [Consulta: 06 junio 2016] p.3.

del principio de injerencia⁸, supusieron un paso adelante que situaba al continente en la vanguardia de los esfuerzos de mantenimiento de la paz. Baste como ejemplo decir que la iniciativa africana de regular ese principio de injerencia, estableciendo en el Acta de constitución de la Unión Africana el derecho a intervenir en un Estado miembro en casos de graves circunstancias, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, no tendrá su equivalente a nivel de NN.UU. hasta el año 2005, con la aceptación del principio de la responsabilidad de proteger⁹.

El Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, del año 2003, en adelante Protocolo del Consejo de Paz y Seguridad (PSC)¹⁰, constituye otro importantísimo hito que demuestra la férrea voluntad de los países africanos de afrontar la lacra de la violencia de los conflictos armados. Este Protocolo determina la composición y funcionamiento del Consejo de Paz y Seguridad de la UA dotándole de poderes en la prevención, gestión y resolución de conflictos¹¹.

En el mismo se define la estructura de la APSA, y los pilares sobre los que deberá sostenerse: El Consejo de Paz y Seguridad (PSC), el Panel de Sabios, el Sistema Continental de Alerta Temprana (*CESW*)¹², la Fuerza Africana en Reserva Inmediata (*ASF*)¹³ y el Fondo para la Paz, y fundamenta los mismos en la gestión de organismos y mecanismos regionales¹⁴.

8 *Ibid.* Art 4,h p. 7.

9 LUENGO Marina de, “La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar” *Documento de Investigación 3/2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 25 enero 2016. Disponible en el web: http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV03-2016_Respons_Proteger_Seg.Humana_MarinaLuengo.pdf. [Consulta: 06 jun. 2016]. p. 19.

10 Acrónimo correspondiente al inglés “*Peace and Security Council*”.

11 AFRICAN UNION COMMISSION, “Peace and Security Department at a Glance”. AU, 2014. Disponible en el web: <http://www.peaceau.org/uploads/au-psc-brochure-edited-final.pdf>. [Consulta: 05 may. 2016]. p. 4

12 Acrónimo correspondiente al inglés “*Continental Early Warning System*”.

13 Acrónimo correspondiente al inglés “*African Standby Force*”.

14 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, 2002. Disponible en el web <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>. [Consulta: 06 jun. 2016].

Las Comunidades Económicas Regionales (REC) y los Mecanismos Regionales (RM) en la APSA

La Unión Africana reconoce como interlocutores en el continente africano a ocho Comunidades Económicas Regionales (REC)¹⁵ y dos Mecanismos Regionales (RM)¹⁶. Las REC surgieron de forma individual y tienen diferentes estructuras y cometidos, aunque su principal objetivo es la integración económica y comercial regional. Los RM surgen como consecuencia de la necesidad de articular la ASF tras de la firma del Protocolo del PSC¹⁷. Para armonizar el esfuerzo con todas estas organizaciones y mecanismos regionales, la AU firmó un Memorando de Entendimiento (MOU) en el año 2008¹⁸. A continuación, realizaremos una breve descripción de todos ellos:

Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA): Burundi, Comoras, República Democrática del Congo (RDC)¹⁹, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Suazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabue. Desde 2014 está en estudio la integración de Sudán del Sur. Establecida en 1993 para crear una zona de libre comercio²⁰.

Community of Sahel–Saharan States (CEN-SAD): Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, República Centroafricana (RCA)²¹, Chad, Comoras, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Liberia, Libia, Mali, Mauritania, Marruecos, Níger, Nigeria, São Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo y Túnez. Establecida en 1998 con el propósito de promover la integración económica, cultural, social y política de sus estados integrantes.²²

East African Community (EAC): Burundi, Kenia, Ruanda, Uganda y Tanzania. Desde 2012 se admitió a Sudán del Sur como observador pendiente de su admisión

15 Acrónimo correspondiente al inglés “*Regional Communities*”.

16 Acrónimo correspondiente al inglés “*Regional Mechanisms*”.

17 AFRICAN UNION COMMISSION, “Regional Economic Communities”. AU. Disponible en el web: <http://www.au.int/en/organs/recs>. [Consulta: 03 jun. 2016].

18 AFRICAN UNION, Memorandum of Understanding on Cooperation 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. Disponible en el web: <http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf>. [Consulta: 07 jun. 2016].

19 Acrónimo correspondiente al francés “*Republique Democratique du Congo*”.

20 AFRICAN UNION, “Regional Economic Communities”. *Opus cit.*

21 Acrónimo correspondiente al francés “*Republique Centrafricaine*”.

22 AFRICAN UNION, “Regional Economic Communities”. *Opus cit.*

como Estado integrante. Iniciada en 1999 con el objetivo de fomentar la cooperación política, económica, social, cultural, jurídica, investigadora, tecnológica, y en defensa y seguridad. En el año 2005 estableció una unión aduanera y en el 2010 un mercado común. El siguiente objetivo es la unión económica para terminar con la construcción de una unión federal de Estados²³.

Economic Community of Central African States (ECCAS): Angola, Burundi, Camerún, RCA, Chad, RDC, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón y São Tomé y Príncipe. Se fundó en 1983 para el desarrollo de la cooperación económica y social. Hoy en día tiene por meta el alcanzar la unión económica y monetaria²⁴.

Economic Community of West African States (ECOWAS): Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Se fundó en 1975 con el propósito de alcanzar la integración económica. Poco después de su constitución los países de esta organización entendieron la necesidad de fomentar la seguridad como garantía de desarrollo²⁵. En el año 1999, cuatro años antes de la firma del Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, se adoptaba el Protocolo que establece el Mecanismo de Seguridad y Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos²⁶. El hecho de que esta comunidad sea pionera en el desarrollo de mecanismos de paz y seguridad y la cohesión que tradicionalmente ha mostrado a la hora de asumir las necesidades de la APSA, han rendido interesantes dividendos en una región particularmente problemática. A pesar de la continua sucesión e incluso solapamiento de las crisis y conflictos en la mayoría de los países de la organización, esta ha sido capaz de reaccionar sistemáticamente a todos ellos, convirtiéndose en un actor regional de primer orden²⁷.

Intergovernmental Authority on Development (IGAD): Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda. Se estableció en 1996 para promocionar estrategias comunes, armonizar las políticas de los estados integrantes, iniciar el desarrollo sostenido de los recursos naturales, promocionar la paz y la estabilidad en la región y movilizar recursos para la implementación de programas regionales.

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

26 INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, “Profile: Economic Community of West African States (ECOWAS)”. ISS. Disponible en el web: https://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/ecowasprof.htm. [Consulta: 03 jun. 2016].

27 CRISIS GROUP AFRICA. “Implementing peace and Security architecture (III): West Africa”. *Crisis Group Africa Report n° 234*. International Crisis Group, 14 abril 2016. Disponible en el web: <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/africa/west-africa/234-implementing-peace-and-security-architecture-iii-west-africa.pdf>. [Consulta: 26 may. 2016]. p. 29.

Southern African Development Community (SADC): Angola, Botswana, RDC, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabue. Se crea en 1992 con el fin de promover el crecimiento económico, los valores políticos comunes, consolidar la democracia, la paz, la seguridad y la estabilidad, coordinar estrategias, maximizar los beneficios del empleo de recursos naturales y su obtención sostenible, proteger el medioambiente y luchar contra el SIDA y otras enfermedades²⁸.

Unión del Magreb Árabe (UMA): Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez. Creada en 1989 con el propósito de actuar como interlocutor ante la Unión Europea y potenciar el comercio y la cooperación económica entre los estados integrantes. Los problemas internos entre los países que la integran han coartado su efectividad. Solo cinco de los cerca de 30 acuerdos económicos, sociales y culturales han sido firmados por todos los cinco países. No obstante, la Unión Africana la reconoce como una de las Comunidades Económicas Regionales del Continente. No dispone de estructuras de defensa ni de resolución de conflictos²⁹. No es firmante del MOU sobre cooperación en paz y seguridad entre la UA y las REC y RM³⁰.

North Africa Regional Capability (NARC): Argelia, Egipto, Mauritania, Libia y Túnez. Es un mecanismo regional creado para salvar el hueco que no es capaz de cubrir la UMA de cara a la conformación de una fuerza como parte del *African Standby Force* (ASF) en la región norte del continente africano³¹.

Eastern African Standby Force (EASF): Burundi, Comoras, Djibouti, Etiopía, Kenia, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudán y Uganda. Es un mecanismo regional para la creación de la ASF correspondiente a la región Este del continente africano. Comenzó como EASBRIG en 2005, pero fue renovado como EASF en 2011³². Aparentemente, su creación obedece a la necesidad de establecer un único interlocutor regional para la activación de una brigada en *stanby*, en una región en la que coexisten varias REC.

28 *Ibid.*

29 INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, “Profile: Arab Maghreb Union (AMU)”. ISS. Disponible en el web: <https://www.issafrika.org/profile-arab-maghreb-union-amu>. [Consulta: 03 jun. 2016].

30 AFRICAN UNION, “Regional Economic Communities”. *Opus cit.*

31 DAMIDEZ Nima y SORENSON Karl, *To have and have not: A Study on the North African Regional Capability*. Swedish Research Defense Agency, Stockholm, 2009. ISSN: 1650-1942. Disponible en el web:

http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=oahUKEwi-libeV1ovNAhUDsBQKHRICAsEQFgg8MAQ&url=http%3A%2F%2Ffoi.se%2FReportFiles%2Ffoir_2830.pdf&usq=AFQjCNFhEBSHzTbSgoofqmfuXW2rbdrAA. [Consulta: 03 jun. 2016]. p.19.

32 EASTERN AFRICAN STANDBY FORCE “About EASF”. EASF. Disponible en el web: <http://www.easfcom.org/index.php/en/about-easf/history-and-background>. [Consulta: 03 jun. 2016].

Como se puede deducir de la comparación de las composiciones de cada una de las organizaciones, se produce la coincidencia de diversos países en varias de éstas, especialmente en lo que se refiere a los que pertenecen a la zona del Este del continente. Como veremos a continuación, esto tendrá un reflejo en la puesta en funcionamiento de la APSA.

El Consejo de Paz y Seguridad, PSC

Se trata de un órgano de decisión permanente para la prevención, gestión y resolución de conflictos. Se compone de 15 miembros elegidos por regiones³³. Cinco miembros son elegidos por tres años y diez por dos años, con la posibilidad, todos ellos, de renovar por un segundo ciclo³⁴. No hay miembros permanentes ni veto³⁵. Su presidencia rota mensualmente. Cuenta con un Secretariado que lo dota de capacidad operativa y de gestión, permitiendo su interacción con otras instituciones y organizaciones en cuestiones de paz y seguridad³⁶. Dicho Secretariado es una de las cinco divisiones del Departamento de Paz y Seguridad de la Comisión de la UA.

El Departamento de Paz y Seguridad de la Comisión de la UA se reparte en cinco divisiones: Prevención y alerta temprana, Gestión post conflicto y reconstrucción, Operaciones de Paz y elemento de planeamiento continental de la ASF, Defensa y Seguridad y Secretariado del PSC. Estas divisiones son las responsables del planeamiento y coordinación de los diversos programas de paz y seguridad de la UA³⁷.

33 Cada región compuesta sobre la base de la distribución de NN.UU. tiene un cupo de representantes.

34 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 5, p.7-8.

35 *Ibid.* Art. 8, p. 11-14.

36 AFRICAN UNION COMMISSION, "Peace and Security Department at a Glance", *Opus cit.* p. 1.

37 AFRICAN UNION COMMISSION, "Peace and Security Department at a Glance". *Opus cit.* p. 4. Los programas más importantes en los que están envueltos las divisiones del Departamento de Paz y Seguridad de la Comisión de la UA son: *Make Peace Happen Campaign* (promoción de la paz), *African solidarity Initiative* (promoción de la donación de fondos para la prevención de conflictos), *AU Border Program* (colaboración y control de fronteras), *Counter-terrorism* (desarrollo de modelos legislativos), *Small Arms and Weapons* (control de la proliferación y tráfico de armas) y *Security Sector Reform* (desarrollo de políticas de reforma del sector seguridad). p. 6-8.

El director del Departamento de Paz y Seguridad depende del Comisionado para la Paz y Seguridad³⁸. El Presidente de la Comisión de la UA actúa como asesor del PSC, asistido por el Comisionado para la Paz y Seguridad³⁹.

El papel que juega el PSC en la APSA es de primera magnitud, pero el crecimiento constante de las actividades a la que está haciendo frente la APSA, no es correlativo con la mejora de la coordinación con las REC y RM, ni con la velocidad a la que se está implantando el desarrollo de los otros elementos de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana⁴⁰.

El Panel de Sabios

El Panel de Sabios, regulado en el artículo 11 del Protocolo del PSC⁴¹, es una institución que representa una de las más arraigadas tradiciones africanas: Confiar a los ancianos los esfuerzos pacificadores⁴². Está compuesto por cinco personalidades africanas, cada una de una de las regiones, procedentes de diversos sectores sociales, con una trayectoria remarcable en cuestiones de paz y seguridad en el continente africano⁴³.

La figura del Panel de Sabios está replicada en la mayor parte de las organizaciones regionales, aunque en esta últimas tiene una función mediadora, mientras que en la Unión Africana el Panel de Sabios tiene una función asesora⁴⁴. Con el fin de apoyar los esfuerzos de mediación del PSC, la asamblea de la UA decidió, en el año 2010, la creación de un Grupo de Amigos del Panel de Sabios, con todos los ex miembros de este

38 *Ibid.* p. 1.

39 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 10, p.14-15.

40 AFRICAN UNION, "African Peace and security Architecture: 2010 Assesment Study". African Union Commission. Disponible en el web <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%2oAfrican%2oPeace%2oand%2oSecurity%2oArchitecture.pdf>. [Consulta: 06 may. 2016]. p. 31.

41 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 11, p.16-17.

42 AFRICAN UNION, "African Peace and security Architecture: 2010 Assesment Study". *Opus cit.* p.53.

43 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 11, p.16.

44 AFRICAN UNION, "African Peace and security Architecture: 2010 Assesment Study". *Opus cit.* p.53.

último, y una Red Panafricana de Sabios con el fin de beneficiarse de las capacidades de mediación, de los mecanismos y de sus actores a nivel regional, nacional y local⁴⁵.

El Fondo para la Paz

El Fondo para la Paz realmente existe desde 1993⁴⁶, es decir, es anterior a la constitución de la Unión Africana, aunque en la actualidad se encuentra regulado por el Artículo 21º del Protocolo del PSC⁴⁷. Su cometido es financiar las actividades de paz y seguridad de la UA y está dedicado a cinco programas: ASF, Panel de Sabios, CEWS, Desarrollo de Capacidades y Prevención de Conflictos⁴⁸. Este fondo, incapaz de sobrevivir con las aportaciones de los Estados miembro de la UA, se nutre no sólo del presupuesto de esta organización sino de las contribuciones voluntarias tanto de los propios Estados como del sector privado y de las aportaciones de organizaciones externas⁴⁹. Estas últimas suponen cerca del 98% del total del fondo⁵⁰.

Continental Early Warning System, CEWS

El artículo 12º del Protocolo del PSC establece el CEWS para facilitar la anticipación y la prevención de los conflictos en África. Para ello se compone de un Centro de observación y monitorización conocido como “*Situation room*” y las unidades de observación y monitorización de los mecanismos regionales que deberán recoger y procesar la información a su nivel y transmitirlos al primero. El sistema debe ser capaz de coleccionar y analizar la información para apoyar al Presidente de la Comisión,

45 AFRICAN UNION COMMISSION, “Peace and Security Department at a Glance”. *Opus cit.* p.5.

46 *Ibid.* p. 6.

47 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 21, p.26-27.

48 AFRICAN UNION COMMISSION, “Peace and Security Department at a Glance”. *Opus cit.* p. 6.

49 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 21, p.27.

50 GILPIN Raymond y SWEARINGEN Michelle. “Financing and Refocusing the African Union’s Peace Fund”. International Network for Economics and Conflict. Unites States Institute of Peace. 24 jun. 2013. Disponible en el web <http://inec.usip.org/blog/2013/jun/24/financing-and-refocusing-african-unions-peace-fund>. [Consulta: 07 jun. 2016].

quien debe asesorar al PSC sobre conflictos potenciales y amenazas a la paz y seguridad en África, así como recomendar líneas a seguir⁵¹.

Curiosamente, no serán mecanismos regionales sino las organizaciones regionales las que participen en este sistema, y lo harán cada una aplicando sus propios criterios. Esto y el solapamiento regional contribuirán notablemente a un esquema de trabajo caracterizado por la descoordinación. Así, unas organizaciones emplean información procedente de medios abiertos mientras que otras lo hacen procedente de los sistemas de inteligencia nacionales, normalmente reticentes a compartir la información⁵². Además, cada organización se centra en determinadas áreas de colección de información que podrán o no coincidir con los de otras regiones, sin importar si dichas regiones se solapan o no⁵³. Y, aunque los indicadores, en líneas generales, han sido determinados por la Unión Africana, serán las organizaciones regionales, cada una por su cuenta, las encargadas de desarrollar completamente el catálogo de dichos indicadores⁵⁴. Por último, existe una notable carencia en la capacidad de análisis lo que, a su vez, limita la capacidad de asesoramiento de este sistema, inicialmente concebido con este propósito⁵⁵.

Sin duda alguna, el CEWS tiene todavía un largo camino que recorrer en su desarrollo para llegar a ser la herramienta efectiva que la APSA pretende tener.

African Standby Forces, ASF

Este importante instrumento de la APSA, queda regulado en el artículo 13 del Protocolo del PSC. Es de naturaleza multidimensional, es decir, se compone de un contingente militar, otro policial y otro civil, y permanece en *standby* en los países de origen de las unidades que la componen lista para intervenir. El principio que anima esta fuerza es el de “despliegue rápido”, para dotar a los africanos de la capacidad para responder apropiadamente a las situaciones de crisis. Esta fuerza debe ser capaz de

51 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 12, p.17-18.

52 TEREFE TIRUNEH Birikit, “Establishing an early Warning System in the African Peace and Security Architecture:Challenges and Prospects”, *KAIPTC Occasional Paper N° 29*, Kofi Annan International Peacekeeping training Centre, Accra, 2010. Disponible en el web <http://www.kaiptc.org/publications/occasional-papers/documents/occasional-paper-29-birikit.aspx>. [Consulta: 06 may. 2016] p.16.

53 *Ibid.* p.20.

54 *Ibid.* p. 15.

55 *Ibid.* p 22.

llevar a cabo misiones de observación, monitorización, prevención, apoyo a la paz, intervención, prevención, reconstrucción post conflicto, y ayuda humanitaria.⁵⁶

Las bases para la organización de la ASF fueron tomadas de las conclusiones alcanzadas en una reunión de jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países africanos en 1997, cuando todavía no se había iniciado el proceso de constitución de la Unión Africana. El actual concepto de una unidad tamaño brigada en *Standby* proporcionada por cada región africana para formar parte de la ASF procede precisamente de dicha reunión, y fue recogido en un documento aceptado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países africanos en 2003.

En dicho documento se recogen los tipos de escenario a los que la ASF debe enfrentarse, el tipo de unidad que debe conformarse para cada uno de dichos escenarios y los plazos en los que las fuerzas a desplegar deben de estar listas para cada uno de ellos. También se recogen en este documento el plazo para alcanzar esta capacidad que queda fijado en el año 2010⁵⁷.

A nivel político, la constitución de las 5 brigadas de nivel regional, quedó refrendado a través del MOU firmado entre la UA y las REC y RM en 2008, al que ya nos hemos referido con anterioridad⁵⁸. El resultado final de todos estos procesos ha sido la constitución de tres brigadas basadas en organizaciones regionales, ECOWAS, ECCAS y SADC, y otras dos basadas en mecanismos regionales diseñados a estos efectos, NARC y EASF⁵⁹.

Han pasado 13 años desde la aparición del concepto de ASF en el Protocolo del PSC del año 2002 hasta la realización del ejercicio *Amani Africa II* en el año 2015, tras el que se dio como efectiva la capacidad de despliegue rápido de la ASF⁶⁰. Aunque este ejercicio puso de manifiesto ciertas carencias como las relacionadas con el funcionamiento efectivo de los componentes policial y civil, y la limitación de recursos para el despliegue, en palabras del presidente sudafricano Jacob Zuma, el ejercicio

56 AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. *Opus cit.* Art. 13, p.18-19.

57 AFRICAN UNION, Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Committee. Addis ababa, 2003. Disponible en el web <http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf>. [Consulta: 07 may. 2016] p. 31.

58 AFRICAN UNION, Memorandum of Understanding on Cooperation 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. *Opus cit.* Art. VI p. 5

59 EASTERN AFRICA STANDBY FORCE. "About EASF". *Opus cit.*

60 REES Jonathon, "What next for the African Standby Force?" Institute for Security Studies, 2 dec 2015, Disponible en el web: <https://www.issafrica.org/iss-today/what-next-for-the-african-standby-force>. [Consulta: 02 jun. 2016].

Amani Africa II constituyó un hito en la carrera colectiva de los africanos por la paz y la seguridad⁶¹, porque es la prueba de que se puede hacer⁶².

El ejercicio al que nos referíamos arriba, financiado por la Unión Europea, implicaba más de 5000 participantes, procedentes de cuatro de las cinco REC y RM responsables de las brigadas que conforman la ASF⁶³. Ninguna unidad del NARC participó y llama la atención que no se tratase de una ASF propia de una región sino una conformada entre todas ellas.

El analista del ISS Peter Fabricius plantea la dicotomía surgida como consecuencia de la creación del *African Capacity for Immediate Response to Crises* (ACIRC) en el año 2013, pues el concepto inicial planteado era el de un mecanismo con carácter interino mientras la ASF continuaba en proceso de construcción⁶⁴. Si el ejercicio *Amani Africa II* supone verdaderamente la conclusión del proceso de operacionalización de la ASF, a pesar de las deficiencias observadas, el ACIRC debería desactivarse. El debate surgido no es banal, pues el ACIRC tiene ciertas características que lo hacen merecedor de consideración antes de una decisión que suponga su desaparición de forma precipitada.

El ACIRC fue creado en el año 2013 como medida interina, basado en el concepto de formación de una coalición de 12 países dispuestos a desplegar sus fuerzas en caso de necesidad, asumiendo su coste y siguiendo los principios de voluntariedad y de nación *leader*, bajo aprobación y auspicios de la UA, hasta que la ASF alcanzase la capacidad de “despliegue rápido”. Las características de este mecanismo, deberían hacer del mismo un sistema más ágil que la propia ASF, aportando así esa habilidad de poder desplegar con rapidez, buscada pero no alcanzada hasta la fecha⁶⁵.

El ACIRC tiene ciertas limitaciones respecto a la ASF: No dispone de componentes policiales ni civiles, no se entronca en la cadena de mando de la UA y el hecho de que dependa de la voluntariedad de los países hace impredecible el resultado final en caso

61 *Ibid.*

62 THENEUNISSEN Jaco, Navy Cap. Southafrica, *Amani Africa II Unit's Spokesman apud VOICE OF AMERICA*, “African Standby Force to be Operational by Early Next Year”. VOA, 12 nov. 2015. Disponible en el web: <http://www.voanews.com/content/africa-standby-force-to-be-operational-by-early-next-year/3055119.html>. [Consulta: 02 jun. 2016].

63 FABRICIUS Peter, “Standing by or standing up: is the African Standby Force nearly ready for action?” Institute for Security Studies, 23 jul 2015, Disponible en el web: <https://www.issafrica.org/iss-today/standing-by-or-standing-up-is-the-african-standby-force-nearly-ready-for-action>. [Consulta: 02 jun. 2016].

64 *Ibid.*

65 CONING Cedric de, “Enhancing the Efficiency of the African Standby Force: The Case for a Shift to a Just-in-time Rapid Response Model?” ETH Zürich, 14 oct 2014. Disponible en el web: <http://www.css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/articles/article.html/184350>. [Consulta: 02 jun 2016].

de necesidad⁶⁶, como parece atestiguarlo el hecho de no haber sido activado nunca a pesar de que la necesidad ha existido. Tales son los casos del reto planteado por Boko Haram en la región del Lago Chad o la Guerra civil de Sudan del Sur⁶⁷.

Lo cierto es que Angola y Argelia, los países con mayor capacidad de despliegue vía aérea del continente, forman parte del ACIRC⁶⁸, dotando a éste de más credibilidad, si cabe, en lo que se refiere a su capacidad de desplegar con rapidez.

Y en el medio de este debate surge uno nuevo. ¿Es real hablar de fuerzas en *standby*? Cedric de Coning sostiene la inutilidad del concepto de fuerzas en *standby* y plantea el concepto de fuerzas de respuesta rápida “justo a tiempo” (*Just-in-Time Rapid Response Force*). Las dificultades que entraña la movilización de una ASF debido a los requisitos políticos y su dependencia financiera de la voluntad de la Unión Europea, hacen inútil todos los esfuerzos requeridos para disponer de una fuerza con verdadera capacidad *standby*. El continente africano está desplegando hoy en día un contingente de más de 35.000 personas en Operaciones de Paz, luego no es un problema de capacidad de despliegue sino de capacidad de mantener una fuerza tamaño brigada en *standby*. Esto último requiere tales esfuerzos que, incluso la OTAN ha debido renunciar a su equivalente, la NRF. Además, son esfuerzos cuya culminación con la participación en una operación real no puede ser garantizada, entre otras cosas porque nadie puede garantizar que la composición de la fuerza en *standby* podrá satisfacer los requerimientos impuestos por las condiciones imprevisibles de los conflictos por suceder. El concepto que propone De Coning es el de adquirir las capacidades que requieren las intervenciones en Operaciones de Paz, incluida la capacidad para desplegar con rapidez, pero no pretender conformar las fuerzas a desplegar antes de saber qué se necesitará⁶⁹.

Esta idea propuesta por De Coning podría suponer la eliminación del planteamiento de formación de ASF por regiones, ajustándose más a lo que pudo verse durante el ejercicio *Amani Africa II*, con la participación de países de hasta 4 de las REC y RM responsables de la conformación de las ASF. Dentro de este nuevo concepto, cabe el principio de voluntariedad e incluso el de *Leading Nation*, sobre los que se constituye el ACIRC, que permitirían una mayor flexibilidad a la hora de encontrar los recursos para la conformación de las capacidades de la fuerza.

66 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* 8. Routledge, ISSN 1939-2214 DOI: 0.1080/19392206.2015.998543.

67 FABRICIUS Peter, *Opus cit.*

68 *Ibid.*

69 CONING Cedric de, *Opus cit.*

Si bien es cierto que el principio de voluntariedad aporta una cierta incertidumbre, la apertura a todos los países de la AU para la conformación de una fuerza, compensa, en cierto modo, dicha incertidumbre, pues a más países, más posibilidades de encontrar respuestas favorables.

La Unión Europea y su relación con la arquitectura de seguridad africana

La Unión Europea es el principal socio de la Unión Africana en el desarrollo de la APSA. Las relaciones entre ambas organizaciones están basadas en el Acuerdo de Cotonou del año 2000, derivado de los acuerdos de Lomé de 1975, y la *Joint Africa-EU Strategy* de 2007, firmada por 80 jefes de estado y de gobierno de países europeos y africanos⁷⁰.

El Acuerdo de Cotonou engloba, en la actualidad, a 79 países de las regiones del África Subsahariana (48), el Caribe (16) y el Pacífico (15), y tiene por objetivos el desarrollo y la cooperación financiados a través del *European Development Fund* (EDF), la cooperación económica y comercial y el diálogo político⁷¹. Como veremos a continuación, entre la *Joint Africa-EU Strategy* y el Acuerdo de Cotonou existe una vinculación poderosa: la financiación.

La *Joint Africa-EU Strategy* de 2007 (JAES) está concebida como una relación de cooperación entre partes de igual a igual, más allá de la tradicional concepción de los acuerdos de políticas de ayuda al desarrollo. Está basada en una visión compartida y unos principios comunes que se definen en cuatro objetivos: La mejora de la asociación África - UE, la promoción de paz, la seguridad, la democracia, los derechos humanos, las libertades esenciales, la igualdad de género, el desarrollo económico e industrial y la consecución de los objetivos del milenio en los países africanos, el multilateralismo efectivo y la asociación centrada en las personas. La JAES está teniendo un impacto notable en las relaciones entre el viejo continente y la UA. Una de las consecuencias de la misma ha sido la apertura de una delegación de la UE para la UA en Addis Abeba⁷².

La JAES dio lugar a dos planes de acción sucesivos, estructurados alrededor de 8 áreas temáticas. Una de estas áreas corresponde a paz y seguridad en el continente

70 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “EU-Africa relations” EEAS, Bruselas, 2016. Disponible en el web: <http://www.eeas.europa.eu/africa/>. [Consulta: 19 may. 2016].

71 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “The EU sub-regional and bilateral relations with African countries”. *Opus cit.*

72 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “The Continental Approach” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://www.eeas.europa.eu/africa/continental/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].

africano⁷³. El Partenariado sobre Paz y Seguridad, como se denominó a esta área, tiene tres objetivos específicos: Promocionar el diálogo político en paz y seguridad, facilitar el desarrollo de la capacidad operativa de la APSA y asegurar fondos para apoyar operaciones de apoyo de la paz lideradas por los africanos⁷⁴. Dentro del Acuerdo de Cotonou fue potenciado el *African Peace Facility*, mecanismo europeo creado en 2004 para apoyar política y financieramente las iniciativas en paz y seguridad a nivel continental y regional, que lleva invertidos más de 1900 millones de euros en las mismas⁷⁵. El *African Peace Facility* se organiza en tres líneas de acción, que se corresponden en mayor o menor medida con los objetivos del Partenariado sobre Paz y Seguridad:

1. El apoyo a las Operaciones de Paz: Hasta el momento se han apoyado las operaciones *African Union Mission in Somalia* (AMISOM), *Mission de Consolidation de la Paix en Centrafrique* (MICOPAX), *African Union Mission in Sudan* (AMIS) y *African Union Mission for Support to the Elections in Comoro* (AMISEC).
2. Desarrollo de Capacidades: Desarrollo de los diferentes elementos de la APSA para la mejora de su capacidad de ejecución de operaciones y mejora de la capacidad de planeamiento y gestión de la Comisión de la UA y de las Comunidades Económicas Regionales (REC).
3. Respuesta temprana: Apoyo económico para garantizar acciones de mediación, de información y de planeamiento en los primeros momentos de las crisis⁷⁶.

Los fondos canalizados a través del *African Peace Facility* (APF) sitúan a la Unión Europea en la cabeza del apoyo internacional a la agenda de paz y seguridad africana⁷⁷. Estos fondos se engloban en el *European Development Fund* (EDF), principal instrumento financiero de la UE para la cooperación y el desarrollo con los países integrantes del Acuerdo de Cotonou (2000) con países de Africa, Caribe y Pacífico,

73 *Ibid.*

74 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “EU support to African capabilities” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/csdp/capabilities/eu-support-african-capabilities/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].

75 INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT “African Peace Facility” European Commission, Bruselas. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/csdp/capabilities/eu-support-african-capabilities/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].

76 THE AFRICA-EU PARTNERSHIP “The African Peace Facility” Africa-EU Partnership 2013-2015. Disponible en el web: <http://www.africa-eu-partnership.org/en/success-stories/african-peace-facility>. [Consulta: 23 may. 2016].

77 DELEGATION OF THE UE TO THE AFRICAN UNION “Peace and Security” EEAS, Addis Abeba. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/delegations/african_union/eu_african_union/peace_and_security/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].

que aporta esta clase de fondos tanto para países individualmente⁷⁸, como para organizaciones regionales y para retos que trasciendan el ámbito geográfico, tal y como es el APF⁷⁹. Así pues, uno de los instrumentos de ejecución del Partenariado en Paz y Seguridad entre África y la UE derivado de la JAES, depende financieramente del EDF, instrumento de financiación del Acuerdo de Cotonou. Esta forma de financiación no está exenta de problemas. La normativa europea establece que el presupuesto del EDF cumpla, al menos en un 90%, con los requisitos oficiales de ayuda al desarrollo de la propia UE, pero la realidad es que la mayor parte de los proyectos del fondo no cumplen dicho requisito⁸⁰.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, la Unión Europea establece una distinción clara en el caso de los países africanos que bordean la cuenca mediterránea. Para estos países se desarrolló la *European Neighbourhood Policy* (ENP), que se define como el Partenariado Euro-Mediterráneo, dotado de su propio instrumento de financiación, el ENPI.

Adicionalmente, la Unión europea ha desarrollado estrategias regionales cuyo fin es dar un tratamiento holístico a problemas propios de algunas regiones. Estas estrategias son la del Sahel, la del Golfo de Guinea y la del Cuerno de África⁸¹. Es interesante incidir en el hecho de que estas estrategias regionales no están basadas en organizaciones regionales sino en problemas que afectan a países sin que su geografía coincida con la de región, comunidad económica o mecanismo regional alguno. A modo de ejemplo podemos citar como la Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea surge en apoyo de los compromisos adquiridos por la UE con la *Economic Community of Central African States* (ECCAS), con la *Economic Community of West African States* (ECOWAS) y con la *Gulf of Guinea Commission* (GGC) en el marco del Proceso de Yaoundé, y que tiene por objetivo las actividades marítimas criminales en su más amplio sentido en el entorno geográfico del Golfo de Guinea⁸².

78 Excepto Sudáfrica, que se encuentra bajo la cobertura del Development Cooperation Instrument (DCI).

79 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “EU relations with the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP)” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/acp/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].

80 TARDY Thierry, “The EU and Africa: a changing security partnership”. *Brief issUE 5/2016*. European Council, Brussels, Feb. 2016. Disponible en el web: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_5_EU-AU.pdf. [Consulta: 23 may. 2016].

81 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “The EU sub-regional and bilateral relations with African countries” *Opus cit.*

82 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. EU Strategy on the Gulf of Guinea. Brussels, 17 mar. 2014. Disponible en el web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. [Consulta: 10 jun. 2016].

Como se puede observar en los párrafos anteriores, la aproximación de la Unión Europea a la APSA tiene vocación de abarcar todos los aspectos de esta última. Podríamos definirla como un apoyo integral a la APSA.

El Mando Norteamericano para África, USAFRICOM

África no constituye una excepción en la política de defensa global de los EE.UU., conforme a la cual tienen designados mandos de combate para las operaciones en distintas regiones de globo terráqueo. Las operaciones de combate en el continente africano se encuentran bajo el mando del USAFRICOM, principal responsable de las relaciones militares norteamericanas con los países africanos, con la Unión Africana y con las organizaciones regionales de seguridad del continente. Su principal misión es interrumpir y neutralizar las amenazas transnacionales, proteger al personal y las instalaciones de Estados Unidos, prevenir y mitigar el conflicto, y cooperar en la construcción de las capacidades de defensa de los países africanos con el fin de promover la seguridad regional, la estabilidad y la prosperidad⁸³. Para todo ello realiza operaciones, ejercicios y numerosos programas de cooperación⁸⁴. Los objetivos de estos últimos son:

- Entrenamiento y asistencia a las fuerzas que participan en contingentes multinacionales de Operaciones de Paz, tanto para aquellas fuerzas que participen directamente como aquellas designadas como fuerzas en *Standby*⁸⁵.
- Entrenamiento y asistencia en la construcción de las capacidades logísticas para el despliegue de fuerzas, tanto en lo que se refiere al movimiento como al sostenimiento⁸⁶.

83 UNITED STATES AFRICA COMMAND “About the Command” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/about-the-command>. [Consulta: 19 may. 2016].

84 UNITED STATES AFRICA COMMAND “What do we do” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do>. [Consulta: 19 may. 2016].

85 UNITED STATES AFRICA COMMAND “ACOTA - Africa Contingency Operations Training and Assistance” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/acota-africa-contingency-operations-training-and-assistance>. [Consulta: 19 may. 2016].

86 UNITED STATES AFRICA COMMAND “ADAPT” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/adapt>. [Consulta: 19 may. 2016].

- Cooperación con los países africanos en la mejora de la capacidad de alerta en el entorno marítimo, así como sus capacidades de respuesta e infraestructuras en el mismo⁸⁷.
- Cooperación con los países africanos en el ejercicio de la acción del Estado en el entorno marítimo mediante la operación de unidades de abordaje nativas desde barcos norteamericanos⁸⁸.
- Venta de armamento y equipos⁸⁹.
- Provisión de fondos para sufragar los costes de la formación y entrenamiento de militares africanos en el propio sistema norteamericano⁹⁰.
- Mejora de las capacidades sanitarias de los países africanos mediante la colaboración con los profesionales, la agencias y las autoridades locales⁹¹.
- Coordinación de la cooperación bilateral entre la Guardia Nacional de diferentes Estados norteamericanos con países africanos en apoyo a objetivos de seguridad y a la mejora de la construcción de la seguridad como una responsabilidad social⁹².
- Asistencia en el desarrollo de planes para las Fuerzas Armadas de los países africanos en apoyo a los planes de contingencia nacionales de respuesta ante pandemias⁹³.

87 UNITED STATES AFRICA COMMAND “Africa Partnership Station” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-partnership-station>. [Consulta: 19 may. 2016].

88 UNITED STATES AFRICA COMMAND “Africa Maritime Law Enforcement Partnership (AMLEP)” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-maritime-law-enforcement-partnership-amlep>. [Consulta: 19 may. 2016].

89 UNITED STATES AFRICA COMMAND “Foreign Military Sales” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/foreign-military-sales>. [Consulta: 19 may. 2016].

90 UNITED STATES AFRICA COMMAND “International Military and Education Training” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/international-military-and-education-training>. [Consulta: 19 may. 2016].

91 UNITED STATES AFRICA COMMAND “MEDCAP” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/medcap>. [Consulta: 19 may. 2016].

92 UNITED STATES AFRICA COMMAND “National Guard State Partnership Program” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/national-guard-state-partnership-program>. [Consulta: 19 may. 2016].

93 UNITED STATES AFRICA COMMAND “Pandemic Response Program” USAFRICOM,

- Apoyo a las Fuerzas Armadas de los países africanos en el desarrollo de planes de prevención de contagio del SIDA entre su personal⁹⁴.
- Asistencia en el desarrollo de capacidad de planeamiento a largo plazo de la logística operacional y de la interoperabilidad del *African Standby Force* y las fuerzas norteamericanas⁹⁵.
- Producción de programas veterinarios en apoyo a los objetivos militares estratégicos⁹⁶.

Como se puede observar en este catálogo de actividades, los EE.UU., realizan, a través del USAFRICOM, una contribución notable en la formación de las fuerzas africanas, tanto a nivel de individuos, como de países y de fuerzas multinacionales, dirigida hacia la mejora de la capacidad de estos países para asumir con éxito sus propias operaciones militares multinacionales.

La Liga Árabe

La Liga Árabe es la organización interestatal activa más antigua. Lo es incluso por encima de NN.UU. a la que se adelantó en unos meses. Para esta última, la Liga Árabe tiene consideración de organización regional. 10 de los 22 países que la integran en la actualidad pertenecen al continente africano, convirtiéndola así en un elemento de mención obligada en esta exposición⁹⁷.

Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/pandemic-response-program>. [Consulta: 19 may. 2016].

94 UNITED STATES AFRICA COMMAND “Partner Military HIV/AIDS Program” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/partner-military-hiv-aids-program>. [Consulta: 19 may. 2016].

95 UNITED STATES AFRICA COMMAND “PILOT - Partnership for Integrated Logistics Operations and Tactics (PILOT)” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/pilot-partnership-for-integrated-logistics-operations-and-tactics-pilot>. [Consulta: 19 may. 2016].

96 UNITED STATES AFRICA COMMAND “VETCAP” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/vetcap>. [Consulta: 19 may. 2016].

97 FUENTES Jorge. “La liga árabe”, *Cuadernos de Documentación*. Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1983. Dep. legal M-41567-1983. p. 30.



Fig. 2 Fuente: BBC NEWS⁹⁸.

El propósito de esta organización, recogido en el preámbulo del Pacto, en el que se manifiesta expresamente el principio de independencia y soberanía de cada miembro, es el de velar por la paz y la seguridad en la región, mejorar el bienestar de los Estados y el de reforzar las relaciones entre los mismos⁹⁹.

El principal órgano de La Liga Árabe es el Consejo, en el que cada país tiene un representante con un voto. Ni las decisiones adoptadas en el Consejo lo son por unanimidad, ni son vinculantes a todos los miembros de la organización. Este hecho ha constituido desde el principio la principal debilidad de la organización, pues cualquier tipo de disputa entre los países miembros se ha manifestado en la imposibilidad de alcanzar el consenso necesario para la adopción de las medidas a poner en marcha¹⁰⁰. Esto es lo que probablemente haya conducido a algún autor a definirla como una organización relajada¹⁰¹. Las diferencias estructurales entre los países que la integran,

98 BBC NEWS “Profile: Arab League” BBC, feb. 2015. Disponible en el web: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-15747941>. [Consulta: 23 may. 2016].

99 FUENTES Jorge. *Opus cit.* p. 25.

100 *Ibid.* p. 26.

101 Véase MASTERS Jonathan y SERGIE Mohamed Aly “The Arab League” *CFR Backgrounders*. Council on Foreign Relations, 2014. Disponible en el web: <http://www.cfr.org/middle-east-and-north-africa/arab-league/p25967>. [Consulta: 23 may.. 2016].

todos ellos de raza árabe, religión islámica e idioma común, son de orden geográfico, demográfico, cultural político y económico¹⁰². Estas diferencias han sido y continúan suponiendo graves obstáculos para el entendimiento entre las naciones que la integran¹⁰³. Prueba de ello lo son los enfrentamientos internos que ocasionó la Guerra Fría, la rivalidad entre las tradicionales monarquías y las repúblicas revolucionarias, o las divisiones a causa de la invasión de Irak¹⁰⁴.

En el año 2015, la Liga Árabe decidió crear una fuerza de acción rápida internacional, a la que los Estados integrantes contribuirían de forma voluntaria y para intervenir solo cuando existiese petición previa de las autoridades del Estado en el que se precisara la acción, en consonancia con el principio de soberanía¹⁰⁵. El 26 de agosto de ese mismo año, un día antes de la firma prevista del acuerdo de composición de la fuerza y sus normas de intervención, la Liga anunciaba su postpuesta “sine die”, sin comunicar los motivos y anunciando que se producía a consecuencia de la petición de Arabia Saudí y con el apoyo de Baréin, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos e Irak¹⁰⁶.

Conflictos como el de Libia o Siria plantean escenarios imposibles de consenso para los países de la Liga Árabe. Las partes enfrentadas son apoyadas por unos u otros dependiendo de diversos factores. Así, por ejemplo, la petición formulada por el ministro de Exteriores libio, del llamado “gobierno de Tobruk”, reconocido internacionalmente antes del Acuerdo de Gobierno de Unidad auspiciado por NN.UU., para una intervención militar de la Liga, fue contestada por esta organización de forma difusa, sin especificar lo que estaba dispuesta a ofrecer¹⁰⁷.

A finales de mayo de 2016, esta intervención aún no se había producido, a pesar de la voluntariedad de algún estado como Egipto¹⁰⁸. El Gobierno egipcio se encuentra

102 FUENTES Jorge. *Opus cit.* p. 23.

103 *Ibid.* p.35.

104 BBC NEWS “Profile: Arab League” BBC, feb. 2015. *Opus cit.*

105 GÓNZALEZ Ricard “La Liga Árabe acuerda crear una fuerza militar conjunta” El País, 29 mar. 2015. Disponible en el web: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/29/actualidad/1427632065_062356.html. [Consulta: 23 may. 2016].

106 ESPINOSA Ángeles “La fuerza militar árabe queda en agua de borrajas” El País, 03 sep. 2015. Disponible en el web: http://elpais.com/elpais/2015/09/02/opinion/1441189548_525595.html. [Consulta: 23 may. 2016].

107 EFE “La Liga Árabe responde con cautela a la petición libia de intervención militar” Agencia EFE, 18 ago. 2015. Disponible en el web: <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-liga-arabe-responde-con-cautela-a-peticion-libia-de-intervencion-militar/10001-2690545>. [Consulta: 23 may. 2016].

108 LA REPPUBLICA “Cuanto más tardemos en hacer algo, mayores serán los riesgos en Libia” El País- LENA, 17 mar. 2016. Disponible en el web: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/17/actualidad/1458232322_576519.html. [Consulta: 23 may. 2016].

enfrentado al de Qatar como consecuencia del golpe de estado que derrocó al presidente electo egipcio Mohamed Morsi¹⁰⁹.

Así pues, todo apunta a que el papel de la Liga Árabe, como organización, siga siendo irrelevante en general y por lo tanto lo sea también para África. Lejos de aportar estabilidad, las diferencias entre los estados integrantes de esta organización pueden dar lugar iniciativas de carácter individual o en coaliciones *ad hoc*, que compliquen el escenario del enfrentamiento entre las partes presentes en los conflictos locales.

China y África

No hay duda de que el papel de China en África está incrementándose día a día. China es un importante actor en la economía africana, como lo demuestra su capacidad para convocar a los presidentes de los Estados africanos¹¹⁰. Aunque el papel de China en África no es nuevo y aún está lejos del que juegan la UE y los EE. UU., es importante tenerlo en consideración pues es suficiente como para alterar, en casos concretos, la capacidad de estos últimos de influir en los acontecimientos.

Cuando analizamos los más de 50 años de relaciones entre China y África¹¹¹, podemos observar tres épocas diferentes. La primera estuvo marcada por los procesos de independencia de los países africanos, apoyados por China, económica, técnica y militarmente, en un esfuerzo de oposición al bloque occidental. A lo largo de dicho periodo, el número de países africanos que estableció relaciones con China fue incrementándose progresivamente. A partir de 1978, el inicio de la era post-maoísta marcó las relaciones exteriores chinas, que empezaron a centrarse en el desarrollo económico del país. La política exterior china hacia África empezó a concentrarse, a partir de este momento, en la obtención de resultados pragmáticos relacionados con el desarrollo económico propio, lo que supuso un cambio en el tipo de ayuda hacia los países africanos, que a partir de ahora quedaría marcada por el beneficio mutuo frente a la asistencia incondicional de la pasada época. Los sucesos de la Plaza de Tiananmen, en 1989, marcarían el inicio de una tercera etapa en la política exterior china, que a partir de ese momento comenzaría a caracterizarse por la aplicación del principio de no injerencia. Además de toda esta evolución es conveniente resaltar que, históricamente,

109 ESPINOSA Ángeles. *Opus cit.*

110 BBC NEWS AFRICA “China pledges \$60bn to develop Africa”. BBC, 4 dec. 2015. Disponible en el web: <http://www.bbc.com/news/world-africa-35005048>. [Consulta: 30 may. 2016].

111 El año 2006, fue señalado como el 50 aniversario del establecimiento de relaciones entre China y África por el FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation). Vease FOCAC “FOCAC ABC”. Forum on China-Africa Cooperation, 09 apr. 2013. Disponible en el web: <http://www.focac.org/eng/ltda/ltjj/t933522.htm>. [Consulta: 30 may. 2016].

las relaciones entre China y África está ligadas a un sentimiento de reafirmación de los países del Sur, pobres, frente a los países del norte (países occidentales), ricos¹¹².

En el contexto ilustrado con el párrafo anterior, de comercio y beneficio mutuo, de no injerencia y de reafirmación frente al norte rico, surge en el año 2000 el FOCAC, Forum on China-Africa Cooperation, en el que participan China, 50 países africanos y el Consejo de la Unión Africana, con el propósito de potenciar la cooperación, la búsqueda del desarrollo mutuo y afrontar los retos de la globalización de manera conjunta¹¹³. Los intereses chinos en este contexto están divididos en tres áreas: La búsqueda de materias primas, de nuevos mercados para sus productos y de nuevas oportunidades de inversión para las compañías chinas¹¹⁴.

Pero las estables relaciones de China con los países africanos no son producto ni de la explosión del crecimiento económico chino, ni de su voracidad de materias primas causada por dicho crecimiento, sino de un largo esfuerzo de más de 50 años de ayudas, comercio e intercambios técnicos y culturales¹¹⁵. Esto, y la política de no injerencia interna, están garantizando la posibilidad a China de hacer negocios allí donde los países occidentales han renunciado a hacerlo, y como consecuencia, ha dado lugar a la distorsión de los esfuerzos de estos últimos de influir en el devenir de los asuntos internos de los países africanos objeto de sus políticas de aislamiento¹¹⁶.

La línea política china de no injerencia podría encontrar alguna justificación si nos atenemos a criterios científicos sobre el tipo de organización política. El tipo de régimen, democrático o autocrático, no es garantía de estabilidad¹¹⁷. Es la capacidad del gobierno de proyectar la acción del Estado y ejercer el legítimo monopolio de la violencia lo que sí representa uno de los factores relacionados con la estabilidad¹¹⁸.

112 LOOY Judith van de, “África and China: A strategic Partnership” *ASC Working Paper 67/2006*. African Studies Centre, Leiden, 2006. Disponible en el web: <http://www.ascleiden.nl/Pdf/wp67.pdf>. [Consulta: 30 may. 2016]. p. 1-6.

113 FOCAC, *Opus cit.*

114 LOOY van de, Judith. *Opus cit.* p. 14.

115 Thompson, D. (2005) “China’s Soft Power in Africa: From the Beijing Consensus to Health Diplomacy”, Disponible en el web: www.asiamedia.ucla.edu/article.asp. [Consulta: 24 mar. 2006] *apud* LOOY van de, Judith. *Opus cit.* p. 8.

116 LOOY van de, Judith. *Opus cit.* p. 19.

117 Vease, por ejemplo, HEGRE Havard, “Democracy and Armed Conflict”. *Journal of Peace Research*, 2014, Vol. 51(2), SAGE Pubs. DOI: 10.1177/0022343313512852. p.159-172.

118 SANTÉ José M^a, *Prevención de la evolución de conflictos sociales en conflictos armados. Diagnóstico de sociedades*. Director: DIAZ BARRADO Castor. Tesis doctoral. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional a Distancia. Madrid, 2015. p. 108-11.

Por otro lado, los ejemplos de injerencias en los asuntos internos de los países, incluso dejando aparte las intervenciones militares, están salpicados por continuos desatinos. En el conflicto de Bosnia-Herzegovina a finales de los 90, la postura sostenida por los mediadores internacionales apoyó, sin pretenderlo, la limpieza étnica, verdadero propósito de los nacionalistas de cada bando¹¹⁹.

Otro ejemplo de lo anterior lo ha sido el bloqueo a Cuba. En palabras del propio presidente de los EE UU., Barak Obama, el bloqueo al que, bienintencionadamente, su país sometió a Cuba durante más de 50 años, no consiguió los objetivos perseguidos por los intereses norteamericanos, ni ha favorecido a las gentes de ambos países¹²⁰, cuyo bienestar debe ser el principal propósito de sus gobernantes. El propio presidente norteamericano reconocía en su discurso la diferencia de tratamiento respecto a otros países a pesar de compartir el mismo régimen dictatorial comunista¹²¹, lo cual nos conduce a plantearnos el porqué de dicha diferencia.

Igualmente, actuaciones bienintencionadas, ajenas a cualquier sospecha de obedecer a intereses velados, como las aportaciones económicas a la reconstrucción de Afganistán¹²², pueden producir efectos no deseados como el reforzamiento de las estructuras de corrupción¹²³, capaces de contribuir al enquistamiento de los conflictos¹²⁴.

Diferencias notables entre la aproximación de los países occidentales y China a ciertos países africanos se producen en casos como los de Sudan, Angola o Zimbabwe¹²⁵. Lo cierto es que, en el caso de los países occidentales, existe una diferente vara de

119 KALDOR Mary, *New and Old Wars: Organized violence in Global Era*, Barcelona, Tusquets, 2001. ISBN 84-8310-761-9. p. 80-81.

120 OBAMA Barack, "Statement by the President on Cuba Policy Changes" President Barack Obama, White House, Washington DC, 17 dec. 2014. Disponible en el web: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>. [Consulta: 30 may. 2016].

121 *Ibid.*

122 RUIZ ARÉVALO Javier M^a, "La corrupción como amenaza para la estabilización postconflicto. Lecciones aprendidas en Afganistán", *Documento de Opinión del IEEE 92/2015* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 agosto 2015. Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE092-2015_Corrupcion_Afganistan_RuizArevalo.pdf. [Consulta: 30 may. 2016] p. 6-11.

123 BARNETT Michael y ZÜRCHER Christian, "The peacebuilder's contract: How external statebuilding reinforces weak statehood" en PARIS Roland y SISK Timothy D., *The dilemmas of statebuilding. Confronting contradictions of postwar peace operations*. Londres, Routledge, 2009. *Apud* SANAHUJA Jose Antonio, "La pobreza y desigualdad como potenciadores del riesgo de los conflictos violentos" en SERRA REXACH Eduardo *et al.* *Los potenciadores de riesgo*. Cuadernos de Estrategia del IEEE. Nº 159. Madrid, Ministerio de Defensa, 2013. ISBN 978-84-9781-787-5. p. 122.

124 SANTÉ José M^a, 2015, *Opus cit.* p. 121-23.

125 Véase LOOY Judith van de. *Opus cit.* p. 17,19 y 25.

medir respecto a qué países aplican los valores democráticos y que países son regímenes dictatoriales. Y tampoco falta quien acusa a los chinos de esconder tras su política de no injerencia la búsqueda de intereses económicos y comerciales¹²⁶.

Es evidente que China es un elemento a tener en cuenta en el entramado de la arquitectura de seguridad africana. En la conferencia Ministerial de 2012, el Presidente chino Hu Jintao anunció un programa para estimular las capacidades en seguridad de los países africanos que denominó “Iniciativa Chino-africana de Cooperación Partenarial para la Paz y la Seguridad”.

Dicho programa tiene por objetivo promover la paz y la estabilidad en África y crear un ambiente seguro para el desarrollo del continente. A través del mismo, China pretende profundizar la cooperación con la Unión Africana y los países africanos en el mantenimiento de la paz y la seguridad en África, facilitar apoyo económico a las misiones de mantenimiento de la paz y a las *African Standby Forces* y entrenar a los integrantes de las mismas¹²⁷.

La contribución de China a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NN.UU. empieza a ser notable, su cooperación militar con los países africanos va en aumento y algunas de sus iniciativas, como la de mediación entre Sudán y Sudán del Sur han sido efectivas¹²⁸, aunque todo esto pueda no superar cualitativamente su nivel de implicación en la venta de armamento a los países africanos. En cualquier caso, y aunque estas ventas sean realmente altas cuantitativamente hablando, no parece que su política de venta a regímenes poco o nada democráticos tenga nada que envidiar a la de los países occidentales¹²⁹.

Como veíamos en el apartado que dedicábamos a USAFRICOM, los EE UU. hoy por hoy tienen una implicación en los asuntos de seguridad y estabilidad del continente africano que abarca un abanico mucho mayor que el de China. Por otro lado, la diferencia de intereses chinos en cuestiones de seguridad y estabilidad en el continente africano respecto de los norteamericanos está dando lugar a una ausencia de competencia de la que sólo se puede excluir los casos de algunos regímenes africanos a los que la colaboración china está salvando de la efectividad de las medidas adoptadas contra ellos¹³⁰.

126 HANAUER Larry y MORRIS Lyle J. *Chinese Engagement in Africa: Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy*. Rand Corporation, National Security Research Division, 2014. ISBN: 9780-0-8330-8411-8 Disponible en el web: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR521/RAND_RR521.pdf. [Consulta: 30 may. 2016].p.47.

127 *Ibid.* p. 83.

128 *Ibid.* p. 44, 42 y 84.

129 *Ibid.* p. 94.

130 *Ibid.* p. 95.

Pero puede que sean más los intereses comunes que las discrepancias. Los esfuerzos contra la piratería pueden ser uno de ellos¹³¹.

Como sostienen Hanauer y Morris, el incremento del interés de China por contribuir a la seguridad y estabilidad podría dar lugar a un incremento de las relaciones, en el futuro, entre estos dos actores de la construcción de la arquitectura de seguridad en África¹³².

Es posible que el interés de China por potenciar la seguridad en el continente africano esté motivado por intereses comerciales como sostiene Alden¹³³. Podría, incluso, tratarse de una estrategia para sostener las aspiraciones geopolíticas a las que se refieren Fuentes y Pellicer¹³⁴, sean estas imperialistas, hegemónico regionales o de conservación. Pero lo que parece más lógico es que obedezca a la pura necesidad de crear estabilidad para facilitar el desarrollo y de esa forma favorecer la propia seguridad, una visión compartida por la misma Unión Europea¹³⁵ o España¹³⁶. La seguridad que garantiza el desarrollo, es garantía de contribución al bienestar de los ciudadanos que es, en último término, responsabilidad de los gobernantes¹³⁷.

Conclusiones

Como hemos podido apreciar a lo largo de este capítulo, la iniciativa mostrada por los países africanos para afrontar sus continuas crisis en cuestiones de paz y seguridad, no está exenta de grandes obstáculos. Aunque el diseño de sus mecanismos es muy

131 *Ibid.* p. 116.

132 *Ibid.* p. 116.

133 ALDEN Chris, *China in Africa*. London, Zed Books, 2007, p. 66 *apud* HANAUER Larry y MORRIS Lyle J., *Opus cit.* p.47.

134 FUENTES, Francisco J. y PELLICER, Joaquín M. "China, otra visión", *Documento de Opinión del IEEE 41/2016* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 abril 2016. Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO41-2016_OtraVision_CHINA_FuentesxPellicer.pdf. [Consulta: 30 may. 2016] p. 4.

135 Consejo Europeo de la UE, *Estrategia europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Unión Europea, 2003. Disponible en el web: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. [Consulta: 30 may. 2016] p. 1-2.

136 PRESIDENCIA DE GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad nacional. Un proyecto compartido*. Gobierno de España, 2011. p.11.

137 ANNAN Kofi, *We the Peoples – The Role of the United Nations in the 21st Century* New York, United Nations, 2000. ISBN 92-1-1008441. Disponible en el web: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. [Consulta: 30 may. 2016] p. 7.

apropiado, las carencias de recursos tanto materiales como financieros crean una enorme dependencia de la voluntad de actores externos al continente.

Por otro lado, todo el sistema orquestado por la APSA se ve ralentizado por la dificultad a la hora de armonizar la actividad de las organizaciones regionales con las que cuenta para el desarrollo del mismo. Duplicación de esfuerzos o áreas de baja cobertura son bastante comunes. Además, las limitaciones que muestran los países africanos en cuestiones de planeamiento y ejecución exigen la participación de actores externos implicados en el desarrollo de las capacidades.

Los principales actores externos, con excepción de la Liga Árabe, están asumiendo ese papel de formación, asistencia y financiación tanto para el desarrollo de las capacidades como para la ejecución de las misiones. La Unión Europea está muy implicada en el desarrollo de capacidades de prevención, en el planeamiento y en la financiación. Los EE.UU., por su parte, lo están en el desarrollo de capacidades y en apoyos materiales en la ejecución de las misiones. China, hoy en día comienza a tomar un papel más activo con su participación en misiones y empieza a involucrarse en el desarrollo de capacidades. Previsiblemente, el papel de este último vaya cobrando más relevancia en la arquitectura de seguridad africana con el tiempo, a medida que sus necesidades de estabilidad en el continente crezcan.

Los esfuerzos de los africanos, aunque están llevando más tiempo del deseado para materializarse en verdaderas capacidades, podrán llegar a culminar sus aspiraciones de paz y seguridad en tanto en cuanto los apoyos externos continúen. Y previsiblemente así será, pues tanto la clara voluntad de la UE de exportar estabilidad, como la tendencia demostrada por los EE.UU. y China en el continente es la de continuar por esta senda.

La arquitectura de seguridad africana no está en crisis, sino en construcción. Solamente necesita tiempo para llegar a donde los propios africanos han decidido llevarla. Y es que, como dice Paquita Reche, “los africanos no tienen sentido del tiempo, y si lo tienen es bien elástico”¹³⁸.

Mientras siga habiendo voluntad por parte de todos los actores, internos y externos, no habrá nada que temer. Aunque la desesperación pueda embargarnos a cada revés que la realidad africana nos depare, no debemos olvidarnos que paso a paso, con constancia, todo ello quedará atrás en un futuro prometedor si todos los actores siguen aferrados a la voluntad de alcanzarlo.

138 RECHE Paquita, *Opus cit.*

Bibliografía

- AFRICAN UNION, “African Peace and security Architecture: 2010 Assesment Study”. African Union Commission. Disponible en el web <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf>. [Consulta: 06 may. 2016].
- AFRICAN UNION, Memorandum of Understanding on Cooperation in the Area of Peace and Security between the African Union, the Regional Economic Communities ant the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa. Disponible en el web: <http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf>. [Consulta: 07 jun 2016].
- AFRICAN UNION, Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Committee. Addis ababa, 2003. Disponible en el web <http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf>. [Consulta: 07 may. 2016].
- AFRICAN UNION. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, 2002. Disponible en el web <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>. [Consulta: 06 jun. 2016].
- AFRICAN UNION COMMISSION “History of the OAU and AU”. AU. Disponible en el web: <http://www.au.int/en/history/oau-and-au> [Consulta: 06 jun. 2016].
- AFRICAN UNION COMMISSION, “Peace and Security Department at a Glance”. AU, 2014. Disponible en el web: <http://www.peaceau.org/uploads/au-psc-brochure-edited-final.pdf> [Consulta: 05 may. 2016].
- AFRICAN UNION COMMISSION, “Regional Economic Communities”. AU. Disponible en el web: <http://www.au.int/en/organs/recs>. [Consulta: 03 jun. 2016].
- ANNAN Kofi, *We the Peoples – The Role of the United Nations in the 21st Century* New York, United Nations, 2000. ISBN 92-1-1008441. Disponible en el web: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. [Consulta: 30 may. 2016].
- BBC NEWS “Profile: Arab League” BBC, feb. 2015. Disponible en el web: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-15747941>. [Consulta: 23 may. 2016].
- BBC NEWS AFRICA “China pledges \$60bn to develop Africa”. BBC, 4 dec 2015. Disponible en el web: <http://www.bbc.com/news/world-africa-35005048>. [Consulta: 30 may. 2016].

- CONING Cedric de, “Enhancing the Efficiency of the African Standby Force: The Case for a Shift to a Just-in-time Rapid Response Model?” ETH Zürich, 14 oct. 2014. Disponible en el web: <http://www.css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/articles/article.html/184350>. [Consulta: 02 jun 2016].
- CONSEJO EUROPEO DE LA UE, *Estrategia europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Unión Europea, 2003. Disponible en el web: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. [Consulta: 30 may. 2016].
- Constitutive Act of the African Union, 2000. Disponible en el web: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf. [Consulta: 06 jun. 2016].
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. EU Strategy on the Gulf of Guinea. Brussels, 17 mar.2014. Disponible en el web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. [Consulta: 10 jun. 2016].
- Crisis Group Africa. “Implementing peace and Security architecture (I): Central Africa.” Crisis Group Africa Report n° 181. International Crisis Group, 7 Nov 2011. Disponible en el web: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/181-implementing-peace-and-security-architecture-I-central-africa.aspx>. [Consulta: 26 may. 2016].
- CRISIS GROUP AFRICA. “Implementing peace and Security architecture (III): West Africa”. *Crisis Group Africa Report n° 234*. International Crisis Group, 14 abril 2016. Disponible en el web: <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/africa/west-africa/234-implementing-peace-and-security-architecture-iii-west-africa.pdf>. [Consulta: 26 may. 2016].
- DAMIDEZ Nima y SORENSON Karl, To have and have not: A Study on the North African Regional Capability. Sweedish Research defense Agency, Stockholm, 2009. ISSN: 1650-1942. Disponible en el web: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=oahUKEwilibeViovNA-hUDsBQKHRICAsEQFgg8MAQ&url=http%3A%2F%2Ffoi.se%2FReport-Files%2Ffoir_2830.pdf&usg=AFQjCNFhEBSHzTbSg0oofqmfuXW2rbdrAA. [Consulta: 03 jun. 2016].
- DELEGATION OF THE UE TO THE AFRICAN UNION “Peace and Security” EEAS, Addis Abeba. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/delegations/african_union/eu_african_union/peace_and_security/index_en.htm. [Consulta: 23 mayo 2016].
- EASTERN AFRICAN STANDBY FORCE, “About EASF”. EASF, Nairobi. Disponible en el web: <http://www.easfcom.org/index.php/en/about-easf/history-and-background>. [Consulta: 03 jun 2016].

- EFE “La Liga Árabe responde con cautela a la petición libia de intervención militar” Agencia EFE, 18 ago. 2015. Disponible en el web: <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-liga-arabe-responde-con-cautela-a-peticion-libia-de-intervencion-militar/10001-2690545>. [Consulta: 23 may. 2016].
- ESPINOSA Ángeles “La fuerza militar árabe queda en agua de borrajas” El País, 03 sep. 2015. Disponible en el web: http://elpais.com/elpais/2015/09/02/opinion/1441189548_525595.html. [Consulta: 23 may. 2016].
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “EU-Africa relations” EEAS, Bruselas, 2016. Disponible en el web: <http://www.eeas.europa.eu/africa/>. [Consulta: 19 may. 2016].
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “EU relations with the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP)” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/acp/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “EU support to African capabilities” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/csdp/capabilities/eu-support-african-capabilities/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “The Continental Approach” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://www.eeas.europa.eu/africa/continental/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION “The EU sub-regional and bilateral relations with African countries” EEAS, Bruselas. Disponible en el web: http://www.eeas.europa.eu/africa/subregional/index_en.htm. [Consulta: 19 may. 2016].
- FABRICIUS Peter, “Standing by or standing up: is the African Standby Force nearly ready for action?” Institute for Security Studies, 23 jul 2015, Disponible en el web: <https://www.issafrica.org/iss-today/standing-by-or-standing-up-is-the-african-standby-force-nearly-ready-for-action>. [Consulta: 02 jun. 2016].
- FOCAC “FOCAC ABC”. Forum on China-Africa Cooperation, 09 apr 2013. Disponible en el web: <http://www.focac.org/eng/lttda/ltjj/t933522.htm>. [Consulta: 30 may. 2016].
- FUENTES, Francisco J. y PELLICER, Joaquín M. “China, otra visión”, *Documento de Opinión del IEEE 41/2016* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 abril 2016. Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs/opinion/2016/DIEEO41-2016_OtraVision_CHINA_FuentesxPellicer.pdf. [Consulta: 30 may. 2016].
- FUENTES Jorge. “La liga árabe”, *Cuadernos de Documentación*. Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1983. Dep. legal M-41567-1983.

- GILPIN Raymond y SWEARINGEN Michelle. “Financing and Refocusing the African Union’s Peace Fund”. International Network for Economics and Conflict. Unites States Institute of Peace. 24 jun. 2013. Disponible en el web <http://inec.usip.org/blog/2013/jun/24/financing-and-refocusing-african-unions-peace-fund>. [Consulta: 07 jun. 2016].
- GÓNZALEZ Ricard “La Liga Árabe acuerda crear una fuerza militar conjunta” El País, 29 mar. 2015. Disponible en el web: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/29/actualidad/1427632065_062356.html. [Consulta: 23 may. 2016].
- HANAUER Larry y MORRIS Lyle J. *Chinese Engagement in Africa: Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy*. Rand Corporation, National Security Research Division, 2014. ISBN: 9780-0-8330-8411-8 Disponible en el web: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR521/RAND_RR521.pdf. [Consulta: 30 may. 2016].
- INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, “Profile: Arab Maghreb Union (AMU)”. ISS. Disponible en el web: <https://www.issafrica.org/profile-arab-maghreb-union-amu>. [Consulta: 03 jun. 2016].
- INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, “Profile: Economic Community of West African States (ECOWAS)”. ISS. Disponible en el web: https://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/ecowasprof.htm. [Consulta: 03 jun. 2016].
- INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT “African Peace Facility” European Commission, Bruselas. Disponible en el web: http://eeas.europa.eu/csdp/capabilities/eu-support-african-capabilities/index_en.htm. [Consulta: 23 may. 2016].
- HEGRE Havard, “Democracy and Armed Conflict”. *Journal of Peace Research*, 2014, Vol. 51(2), SAGE Pubs. DOI: 10.1177/0022343313512852.
- LA REPPUBLICA “Cuanto más tardemos en hacer algo, mayores serán los riesgos en Libia” El País- LENA, 17 mar. 2016. Disponible en el web: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/17/actualidad/1458232322_576519.html. [Consulta: 23 may. 2016].
- LOOY van de, Judith “África and China: A strategic Partnership” *ASC Working Paper 67/2006*. African Studies Centre, Leiden, 2006. Disponible en el web: <http://www.ascleiden.nl/Pdf/wp67.pdf> [Consulta: 30 may. 2016].
- LUENGO Marina de, “La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar Documento de Investigación 3/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 25 enero 2016. Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV03-2016_Respons_Proteger_Seg.Humana_MarinaLuengo.pdf. [Consulta: 06 jun. 2016].

- MASTERS Jonathan y SERGIE Mohamed Aly “The Arab League” *CFR Backgrounders*. Council on Foreign Relations, 2014. Disponible en el web: <http://www.cfr.org/middle-east-and-north-africa/arab-league/p25967>. [Consulta: 23 may. 2016].
- OBAMA Barack, “Statement by the President on Cuba Policy Changes” President Barack Obama, White House, Whashington DC, 17 dec. 2014. Disponible en el web: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>. [Consulta: 30 may. 2016].
- PRESIDENCIA DE GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad nacional. Un proyecto compartido*. Gobierno de España, 2011.
- RECHE Paquita, “Sabiduría Africana: El tiempo”. Fundación Sur, 2011. Disponible en el web: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article9987>. [Consulta: 04 jun. 2016].
- REES Jonathon, “What next for the African Standby Force?” Institute for Security Studies, 2 dec 2015, Disponible en el web: <https://www.issafrica.org/iss-today/what-next-for-the-african-standby-force>. [Consulta: 02 jun. 2016].
- RUIZ ARÉVALO Javier Ma, “La corrupción como amenaza para la estabilización postconflicto. Lecciones aprendidas en Afganistán”, *Documento de Opinión del IEEE 92/2015* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 agosto 2015 Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO92-2015_Corrupcion_Afganistan_RuizArevalo.pdf. [Consulta: 30 may. 2016].
- SANAHUJA Jose Antonio, “La pobreza y desigualdad como potenciadores del riesgo de los conflictos violentos” en SERRA REXACH Eduardo *et al. Los potenciadores de riesgo*. Cuadernos de Estrategia del IEEE. N° 159. Madrid, Ministerio de Defensa, 2013. ISBN 978-84-9781-787-5.
- TARDY Tierry, “The EU and Africa: a changing security partnership”. *Brief issUE 5/2016*. European Council, Brussels, Feb. 2016. Disponible en el web: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_5_EU-AU.pdf. [Consulta: 23 may. 2016].
- TEREFE TIRUNEH Birikit, “Establishing an early Warning System in the African Peace and Security Architecture:Challenges and Prospects”, *KAIPTC Occasional Paper N° 29*, Kofi Annan International Peacekeeping training Centre, Accra, 2010. Disponible en el web <http://www.kaiptc.org/publications/occasional-papers/documents/occasional-paper-29-birikit.aspx>. [Consulta: 06 may. 2016].
- THE AFRICA-EU PARTNERSHIP “The African Peace Facility” Africa-EU Partnership 2013-2015. Disponible en el web: <http://www.africa-eu-partnership.org/en/success-stories/african-peace-facility>. [Consulta: 23 may. 2016].

THE NEUNISSEN Jaco, Navy Cap. South Africa, Amani Africa II Unit's Spokesman *apud* VOICE OF AMERICA, "African Standby Force to be Operational by Early Next Year". VOA, 12 nov. 2015. Disponible en el web: <http://www.voanews.com/content/africa-standby-force-to-be-operational-by-early-next-year/3055119.html>. [Consulta: 02 jun. 2016].

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION "Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings" United Nations, oct. 2013. Disponible en el web: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#africa>. [Consulta: 23 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "About the Command" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/about-the-command>. [Consulta: 19 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "ACOTA - Africa Contingency Operations Training and Assistance" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/acota-africa-contingency-operations-training-and-assistance>. [Consulta: 19 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "ADAPT" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/adapt>. [Consulta: 19 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "Africa Maritime Law Enforcement Partnership (AMLEP)" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-maritime-law-enforcement-partnership-amlep>. [Consulta: 19 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "Africa Partnership Station" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-partnership-station>. [Consulta: 19 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "Area of responsibility" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/area-of-responsibility>. [Consulta: 26 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "Foreign Military Sales" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/foreign-military-sales>. [Consulta: 19 may. 2016].

UNITED STATES AFRICA COMMAND "International Military and Education Training" USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/international-military-and-education-training>. [Consulta: 19 may. 2016].

- UNITED STATES AFRICA COMMAND “MEDCAP” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/medcap>. [Consulta: 19 may. 2016].
- UNITED STATES AFRICA COMMAND “National Guard State Partnership Program” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/national-guard-state-partnership-program>. [Consulta: 19 may. 2016].
- UNITED STATES AFRICA COMMAND “Pandemic Response Program” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/pandemic-response-program>. [Consulta: 19 may. 2016].
- UNITED STATES AFRICA COMMAND “Partner Military HIV/AIDS Program” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/partner-military-hiv-aids-program>. [Consulta: 19 may. 2016].
- UNITED STATES AFRICA COMMAND “PILOT - Partnership for Integrated Logistics Operations and Tactics (PILOT)” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/pilot-partnership-for-integrated-logistics-operations-and-tactics-pilot>. [Consulta: 19 may. 2016].
- UNITED STATES AFRICA COMMAND “VETCAP” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/vetcap>. [Consulta: 19 may. 2016].
- UNITED STATES AFRICA COMMAND “What do we do” USAFRICOM, Stuttgart-Moehringen, 2016. Disponible en el web: <http://www.africom.mil/what-we-do>. [Consulta: 19 may. 2016].
- 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* 8. Routledge, ISSN 1939-2214 DOI: 0.1080/19392206.2015.998543.

Capítulo V

Paz y seguridad internacionales en el siglo XXI. ¿Hacia dónde se dirigen las Naciones Unidas?

Paz y seguridad internacionales en el siglo XXI. ¿Hacia dónde se dirigen las Naciones Unidas?

Félix Blanco y de la Torre

Resumen

En nuestro mundo actual, existe una aceptación casi universal de la Carta de las Naciones Unidas y del papel preponderante que la misma otorga a la organización en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La proliferación de conflictos en los últimos años, en los que entre 2007 y 2014 el número de guerras civiles se ha multiplicado casi por tres¹, representa un reto importante para las herramientas de respuesta actualmente disponibles. El año 2015 ha sido vital en la agenda de la Asamblea General sobre la paz y la seguridad internacionales. También ha sido prolífico en la producción de informes² relacionados con el tema, registrando el mayor número de publicados en el mismo año desde que se firmara la carta el 26 de junio de 1945. Este artículo presenta una prospectiva en el futuro inmediato y a corto plazo del papel que jugará la organización en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En particular analiza: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Secretariado, las operaciones de paz en todo su espectro y la arquitectura de consolidación de la paz.

Palabras clave

Paz, seguridad, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, veto, misiones políticas especiales, mantenimiento de la paz, operaciones de paz, consolidación de la paz y protección de civiles.

Abstract

There is a general consensus among nations accepting the United Nations Charter, and the preponderant role given to the Organization to maintain international Peace and Security. Conflict proliferation in recent years, where the number of active civil wars increased almost threefold between 2007 and 2014, poses an important challenge to the current response

1 Informe “Cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales” A/70/400 de 30 de Septiembre de 2015, párrafo 2.

2 Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz A/70/95-S/2015/446 , informe del Secretario General sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas A/70/357-S/2015/682, estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e informe “The challenge of sustaining Peace” informe del grupo de expertos para la revisión de la arquitectura para consolidación de la Paz.

mechanisms available. The year 2015, has established a historic milestone for the international peace and security as it has witnessed a record number of reports on the subject since the signature of the United Nations Charter on 26 June 1945. This article looks into the near future of the role that the organization will play in keeping international peace and security. In particular it analyses: the Security Council, the General Assembly, the Secretariat, the whole spectrum of Peace Operations and the Peacebuilding Architecture.

Key words

Peace, Security, Security Council, veto, Peacekeeping, Peacebuilding, United Nations, Protection of Civilians.

Introducción

El final del siglo XX encontraba a las operaciones de paz de las Naciones Unidas (ONU) en sus horas más bajas tras el acaecimiento de los considerados fallos históricos de sus misiones en Ruanda³ (1994), Somalia⁴ (1995) y la antigua Yugoslavia⁵ (1995, masacre de Srebrenica). En el año 2000, en un intento de revitalizar las operaciones y salvar la existencia del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), se publicaba el informe «Brahimi»⁶. El propio informe reconocía veladamente este fracaso:

«Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares a donde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían a sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas».

Las recomendaciones de los expertos sentaron las bases para el resurgimiento de las actividades de la organización con el despliegue de operaciones complejas multidimensionales, pero no podían aventurar los rápidos cambios en la naturaleza de los conflictos que traería el siglo XXI.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra objetivos en el territorio de los Estados Unidos de América (EE.UU.) marcaron un antes y un después en la lucha contra el terrorismo internacional. La operación *Enduring Freedom*⁷ estableció una gran coalición internacional bajo el liderazgo de EE.UU. Posteriormente el Consejo de Seguridad, tras recibir sendas cartas del Gobierno interino afgano y del Reino Unido, autorizó de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas el establecimiento durante 6 meses de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF). Esta fuerza fue autorizada por el Consejo, pero no se puso bajo mando directo de la ONU.

Muchos elementos y características de los conflictos del siglo XXI tales como, guerra híbrida, conflictos asimétricos, actores no estatales, regionalización, globalización etc., han contribuido a complicar el reto al que se enfrentan las ONU.

3 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR).

4 Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (UNOSOM II).

5 Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).

6 Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas A/55/305-S/2000/809 de 21 de agosto de 2000.

7 El 7 de octubre de 2001, en su discurso a la nación, el presidente Bush anunciaba: “*The name of today’s military operation is Enduring Freedom*”.

El Secretario General encargó un nuevo estudio sobre las operaciones de paz⁸, quince años después de la publicación del informe «Brahimi», y emitió a continuación su propio informe⁹.

En el contexto actual, las operaciones de paz de ONU siguen teniendo como escenario geográfico principal África, las organizaciones regionales y el capítulo VIII de la Carta se invocan más frecuentemente, hay un número creciente de operaciones no desarrolladas por ONU y el terrorismo cobra cada vez mayor protagonismo como amenaza. Por todo esto, resulta relevante preguntarse si la ONU se encuentra preparada para afrontar los desafíos a la paz y seguridad internacionales en el siglo XXI, así como explorar hacia dónde se dirigen en su andadura.

El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad es el órgano más relevante de la organización para la paz y seguridad internacionales. El final de la guerra fría supuso un gran impulso para su funcionamiento, pero continúa siendo selectivo en sus resoluciones y no está exento de limitaciones al permanecer activo el derecho de veto. Su composición también es objeto de controversia y el principal motivo por el que muchos Estados miembros solicitan su reforma.

Redactores

Cualquier miembro del Consejo puede iniciar un borrador de resolución y proponer su adopción, pero dado el incremento de volumen de trabajo, a partir de los años 90 se generalizó el uso de «redactores»¹⁰. En 2006, con ocasión de las extensas negociaciones de las resoluciones contra la proliferación nuclear en Irán y Corea del Norte, se introdujo una nueva práctica de funcionamiento interno: uno de los miembros del grupo conocido como P3 (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) producía un borrador que discutían entre ellos para posteriormente distribuirlo a los otros dos miembros (China y Rusia) de los permanentes P5; una vez alcanzado el acuerdo entre ellos se procedía a circular el borrador a los miembros electos.

8 A/70/95-S/2015/446. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas.

9 A/70/357-S/2015/682. El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz.

10 *Security Council Report Monthly forecast September 2013. In Hindsight: Penholders.*

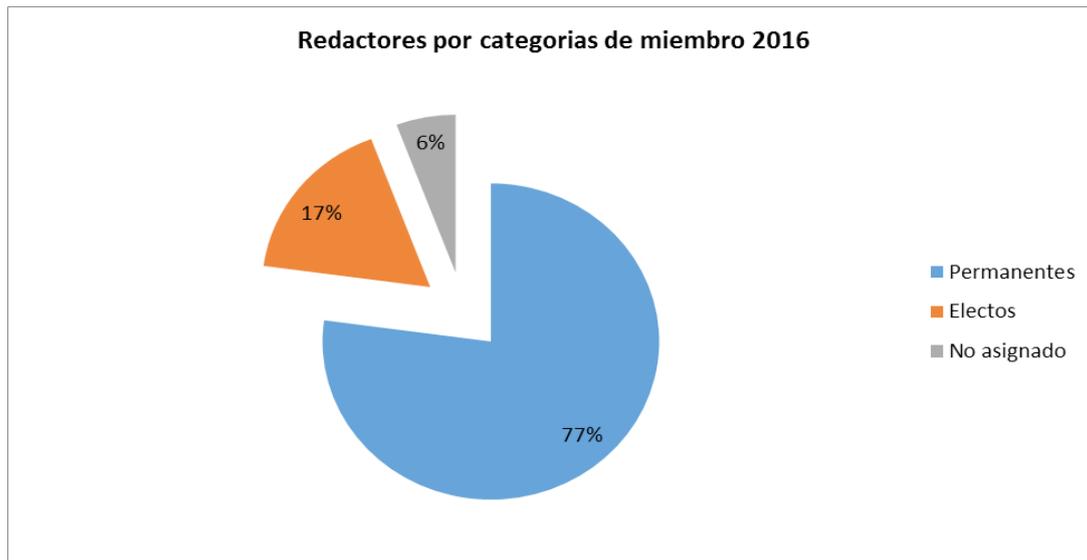


Gráfico 1 Elaboración propia con datos Securitycouncil.org.

Este mecanismo se generalizó a partir del año 2010, cuando los P3 se repartieron entre ellos la mayoría de los temas de la agenda, asumiendo el rol de «redactor» para cada uno de ellos. En la práctica, ello se ha traducido en un mecanismo interno que otorga mayor relevancia a los miembros permanentes y resta visibilidad a los no permanentes.

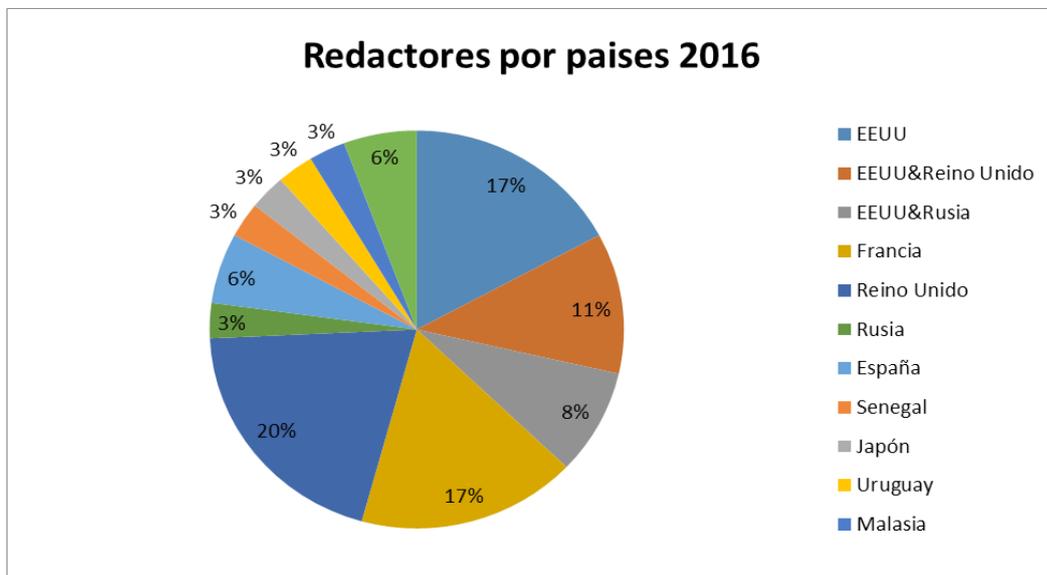


Gráfico 2 Elaboración propia con datos Securitycouncil.org.

Esta dinámica comenzó a cambiar a finales de 2013 cuando la iniciativa de dos miembros electos, Australia y Luxemburgo, resultó esencial para centrar la atención del Consejo en el aspecto humanitario de la crisis de Siria. A comienzos de 2014, Jordania se les unió y juntos iniciaron tres borradores de Resolución que fueron posteriormente adoptadas, teniendo impacto tanto en el acceso humanitario como en incluir el tema en las presentaciones mensuales al Consejo. España también ha jugado un papel notorio y junto con Nueva Zelanda se unió a Jordania para ejercer

como «redactores» en las resoluciones sobre la facilitación del acceso humanitario en Siria. A pesar del cambio iniciado, a día de hoy, la mayoría de las resoluciones siguen teniendo como redactores a miembros del P3 y son negociadas entre el grupo P5 antes de discutirse con los miembros electos.

El veto

Este mecanismo sigue minando la efectividad del Consejo y poniendo en cuestión el valor de este órgano como árbitro y juez de las amenazas contra la paz y seguridad internacionales. En julio de 2015, hubo dos resoluciones que no vieron la luz al ser vetadas por Rusia: una que hubiera conmemorado el vigésimo aniversario de la masacre de Srebrenica¹¹ considerándola un genocidio, la otra habría establecido un tribunal penal internacional para juzgar a los responsables del derribo del avión de las líneas aéreas de Malasia¹².

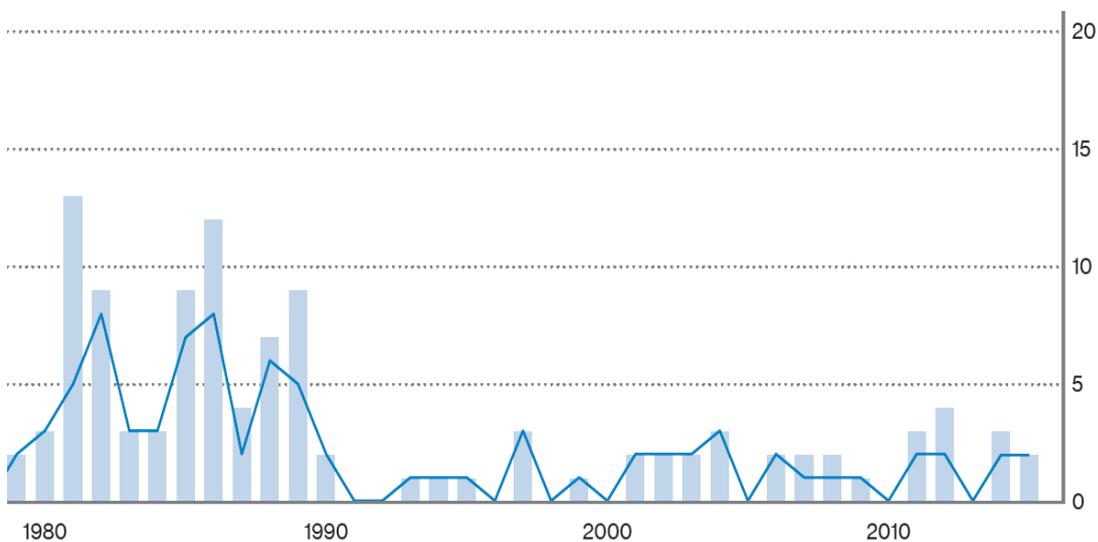


Gráfico 3 Número total de vetos y borradores de resolución vetados desde 1980 a 2015. Gráfico de *Securitycouncilreport.org*, *Research report 3 2015, The Veto*

¹¹ New York Times. http://www.nytimes.com/2015/07/09/world/europe/russia-vetoes-un-resolution-calling-srebrenica-massacre-crime-of-genocide.html?_r=0.

¹² SC/11990. *Security Council Fails to Adopt Resolution on Tribunal for Malaysia Airlines Crash in Ukraine, Amid Calls for Accountability, Justice for Victims.*

Aunque la estadística muestra que el problema se ha reducido drásticamente desde el final de la guerra fría, la permanencia del veto sigue siendo un aspecto polémico que ha cobrado un especial interés con la crisis Siria.

En cuatro ocasiones se ha utilizado en dicha crisis el veto contra proyectos de resolución:

- I. Una¹³ por la que se condenaba el uso de la fuerza por parte de las autoridades sirias y se anunciaba el intento de considerar nuevas medidas incluyendo la aplicación del artículo 41 de la Carta.
- II. Otra¹⁴, que apoyaba la decisión adoptada el 22 de enero de 2012 por la Liga de los Estados Árabes para facilitar una transición política dirigida por Siria hacia un sistema político democrático y plural.
- III. Una tercera¹⁵ por la que se estipulaba que las autoridades sirias debían poner fin a los movimientos de tropas hacia los centros de población y dejar de utilizar armas pesadas en esos centros. Asimismo establecía que de no cumplir las autoridades sirias con estas obligaciones en el plazo de diez días se aplicaría el artículo 41 de la Carta¹⁶.
- IV. Y la última¹⁷ por la que se decidía remitir la situación en la República Árabe Siria al Fiscal de la Corte Penal Internacional.

En la actualidad tres iniciativas inspiradas en la crisis Siria persiguen la modificación del veto:

- I. Iniciativa francesa. El Presidente francés propuso en 2013 restringir el uso del veto. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se comprometerían de forma voluntaria y colectiva a no recurrir al veto cuando se produjera una atrocidad a gran escala. México se unió a esta iniciativa que pasó a conocerse como iniciativa franco-mexicana. Para certificar la existencia de atrocidades a gran escala, se proponía que fuera el Secretario General quien solicitara la intervención del Consejo de Seguridad. Esta solicitud se podría generar a petición propia, a propuesta del Alto Comisionado para los Derechos

13 S/2011/612 de 4 de octubre de 2011.

14 S/2012/77 de 4 de febrero de 2012.

15 S/2012/538 de 19 de julio de 2012.

16 El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

17 S/2014/348 de 22 de mayo de 2014.

Humanos o por iniciativa de un mínimo de cincuenta Estados miembros en la Asamblea General.

- II. Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia¹⁸ (Grupo RCT). Aboga por la suspensión del derecho a veto en los casos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad
- III. *The Elders*¹⁹. Proponen que los cinco miembros con derecho a veto se comprometan a restringir el uso del veto en casos de genocidio o atrocidades en masa. Los miembros que aceptaran este compromiso cuando ejercieran su derecho a veto en tales casos, tendrían que explicar públicamente porqué lo hacían. Asimismo deberían proponer una solución alternativa para proteger a las poblaciones en riesgo de acuerdo a criterios de paz y seguridad internacionales y no a sus intereses nacionales.

La composición y reforma

La composición, el veto y la elección de redactores (método de trabajo) son posiblemente los elementos más controvertidos del Consejo y los que han llevado a solicitar su reforma.

La cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros se introdujo en la agenda de la Asamblea General en el año 1992 durante el 48º periodo de sesiones²⁰. Al año siguiente, se estableció un grupo de trabajo sin límite de tiempo²¹ para tratar de todos los aspectos relativos al incremento del número de miembros y otros asuntos (en particular, el veto). No hubo

18 “ACT fact sheet June 2015”. <https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf>. El Grupo RCT es un grupo interregional formado por 27 Estados (junio de 2015) que desean aumentar la eficacia del Consejo de Seguridad mejorando sus métodos de trabajo. Miembros: Arabia Saudita, Austria, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Gabón, Ghana, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Luxemburgo, Maldivas, Noruega, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Perú, Portugal, Ruanda, San Vicente y las Granadinas, Suecia, Suiza, Tanzania y Uruguay.

19 “The Elders”. “Los Mayores” es un grupo de reconocidos líderes globales trabajando por la defensa de la paz y los derechos humanos. Fundado por el fallecido Nelson Mandela y actualmente presidido por el antiguo Secretario General de la ONU, Kofi Anan y que además cuenta con la membresía de: Martti Ahtisaari, Ela Bhatt, Lakhdar Brahimi, Gro Harlem Brundtland, Fernando H Cardoso, Jimmy Carter, Hina Jilani, Graça Machel, Mary Robinson, Desmond Tutu (Honorary Elder) y Ernesto Zedillo.

20 A/RES/47/62 de 11 de diciembre de 1992.

21 *Open-Ended Working Group*. A/RES/48/26 de 3 de diciembre de 1993.

progreso hasta el año 2004, en el que el Secretario General presentó una propuesta concreta²².

Según el «modelo A» se establecerían seis nuevos puestos permanentes, no incluirían nuevos derechos de veto y habría tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración, divididos entre las grandes regiones según se indica a continuación:

Región	Número de Estados	Puestos con			Total
		Puestos permanentes (que se mantienen)	Nuevos puestos permanentes (que se proponen)	un mandato de dos años (no renovable) que se proponen	
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
Total modelo A	191	5	6	13	24

Tabla 1 Modelo A informe del Secretario General A/59/565.

Según el «modelo B» no habría nuevos puestos permanentes, pero se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable), dividido entre las grandes regiones según se indica a continuación:

Región	Número de Estados	Puestos con		Total	
		Puestos permanentes (que se mantienen)	un mandato renovable de cuatro años que se proponen		
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
Total modelo B	191	5	8	11	24

Tabla 2 Modelo B informe del Secretario General A/59/565.

22 A/59/565 Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

Desde la presentación de la propuesta se han conformado grupos con posiciones encontradas que abogan por soluciones diferentes. Esto ha permitido que, al amparo de las disensiones de otros, los cinco miembros permanentes hayan visto su estatus inalterado a fecha de hoy.

- I. El conocido como grupo de los cuatro G4: formado por Alemania, Brasil, India y Japón) propone un sitio permanente para cada uno de ellos y otros dos para África.
- II. La propuesta del G4 es criticada vehementemente por los miembros del grupo «Unidos por el Consenso» (UFC)²³ que se opone a la creación de más miembros permanentes. En su lugar propone miembros no permanentes por un periodo de tres o cuatro años, que podrían ser renovados una sola vez sin solución de continuidad.
- III. La posición de la Unión Africana (UA) está incluida en el denominado «*The Ezulwini Consensus*» que incluye, entre otras declaraciones, su posición común en la propuesta de reforma de las Naciones Unidas²⁴. En concreto, solicita al menos dos sitios permanentes para países africanos con los mismos privilegios y derechos de los actuales miembros permanentes, incluido el derecho veto. También propone la inclusión de cinco países africanos como miembros no permanentes.
- IV. Al igual que hay voces disidentes en Europa y Asia (Italia y Pakistán del UFC, son los principales opositores a la postura de Alemania e India del G4), en África el grupo regional C10 integrado por Argelia, Congo Brazzaville, Guinea Ecuatorial, Kenia, Libia, Namibia, Senegal, Sierra Leona, Uganda, y Zambia se opone a los autoproclamados miembros permanentes africanos (Nigeria y Sudáfrica).
- V. A estos grupos hay que sumar el «L69»²⁵ que desde el año 2007 apoya, entre otras propuestas, el aumento del número de miembros permanentes y no permanentes (postura G4), así como una mayor representación de los países en desarrollo, incluidos los Estados insulares y los Estados pequeños; el grupo árabe, que aspira a su propio sitio permanente y el grupo de Europa del Este, que pretende que se le conceda un segundo sitio permanente.

23 United for Consensus (UFC). Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino y Turquía. El grupo remitió en el año 2005 a la Asamblea General la propuesta de resolución A59/L.68 que fue desestimada.

24 EXECUTIVE COUNCIL 7TH Extraordinary Session 7- 8 March 2005 Addis Ababa, Ethiopia.

25 El L69 recibe su nombre de la propuesta de resolución A/61.L69 rev 1 y se define a sí mismo como un grupo de 42 países en vías de desarrollo de África, Latino América y el Caribe, Asia y Pacífico.

VI. Por su parte el P₅ tampoco mantiene una postura unificada. Mientras Reino Unido apoya el aumento del G₄ y los dos sitios para países africanos pero sin derecho a veto, Francia lo apoya incluyendo el derecho a veto. China, Estados Unidos y Rusia apoyan la ampliación, pero no mantienen acuerdo en los países.

Esta compleja situación y la inercia del sistema hacen muy improbable que podamos ver materializada la reforma del Consejo de Seguridad en el futuro inmediato.

Dinámica interna en los asuntos de paz y seguridad

El dominio de los miembros permanentes dentro del Consejo continúa siendo evidente. Con los P₃ manejando los hilos, con el beneplácito de Rusia y China siempre que no afecte a sus intereses, el resultado es que los temas tratados y las decisiones adoptadas no siempre sirven al interés general de los 193 Estados miembros. Los temas controvertidos son discutidos en reuniones informales y/o fórmula Arria y no siempre de forma transparente.

Arria-formula

Las reuniones realizadas con arreglo a la «Fórmula Arria*» son una práctica relativamente reciente de los miembros del Consejo de Seguridad. No están previstas en la Carta de las Naciones Unidas ni en el reglamento provisional del Consejo de Seguridad. Sin embargo, con arreglo del Artículo 30 de la Carta, el Consejo es responsable de su propio reglamento y establece sus prácticas a su entera discreción.

Características

Las reuniones celebradas con arreglo a la «Fórmula Arria» se distinguen de las consultas del pleno en los siguientes aspectos:

- **Son reuniones oficiosas, no constituyen una actividad del Consejo**
- **Se convocan por iniciativa de uno o varios miembros del Consejo de Seguridad. Es preferible que este tipo de iniciativa parta de un miembro del Consejo que no sea el Presidente.**
- **El miembro convocante también preside y modera estas reuniones.**
- **Se celebran en una sala de conferencias, y no en la sala de consultas del Consejo de Seguridad.**
- **El convocante cursa una invitación por escrito a los otros 14 miembros en la que se indica el lugar, la fecha y la hora de la reunión con arreglo a la «Fórmula Arria», así como el nombre de la parte que intervendrá, mediante un fax enviado por su Misión, en lugar de mediante una notificación de la Secretaría.**
- **No se anuncian en el Diario de las Naciones Unidas.**
- **A no ser que se los invite, no se espera que los miembros de la Secretaría asistan, a excepción de los intérpretes y un funcionario responsable de conferencias.**

Tabla 3 Juan Alberto Mora Tebas, documento de análisis del IEEE (34/2016).

* Nota: El proceso debe su nombre a Diego Arria, Embajador de Venezuela, quien, como representante de este país en el Consejo (1992-1993), inició la práctica en 1992

Las filtraciones a la prensa son un método habitual para expresar posturas que no se pueden debatir en sesiones oficiales.

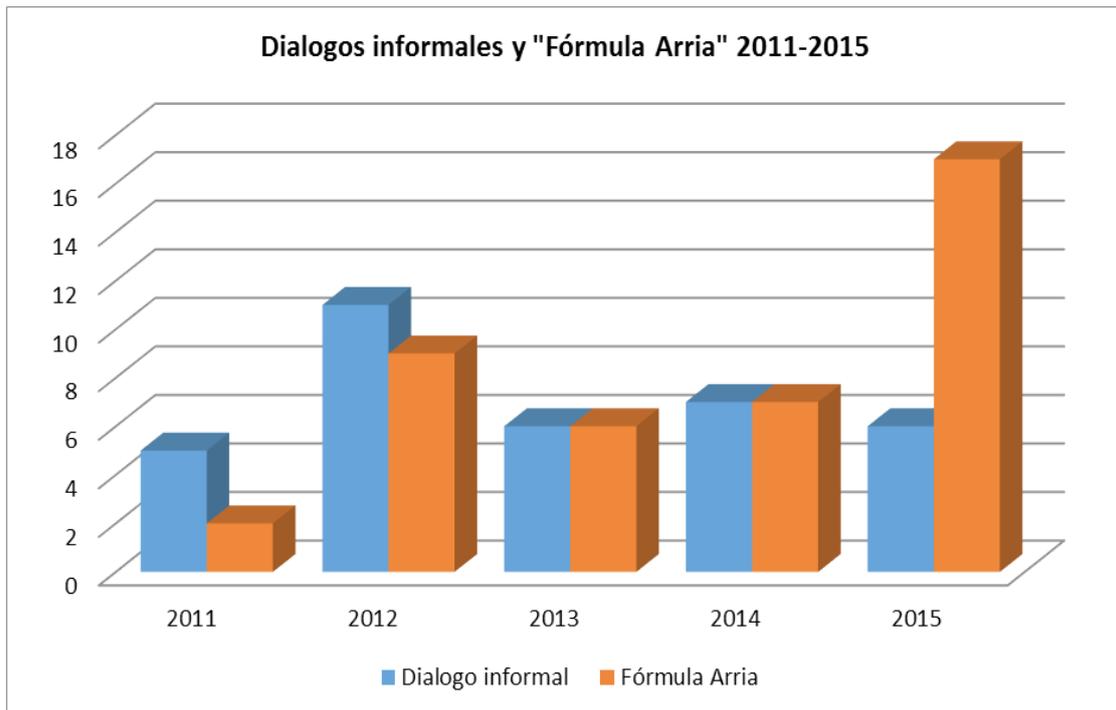


Gráfico 4 Elaboración propia con datos del repertorio de actividades del Consejo de Seguridad informe 2015.
 Disponible en: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>.

Existe un estancamiento en la introducción de nuevos temas en el Consejo de Seguridad. Desde el año 2000, en el que se produjo la revitalización a partir del informe «Brahimi», se observa una vuelta paulatina del Consejo a la práctica de perpetuar temas e introducir pocas modificaciones debido a la dificultad de lograr acuerdos.



Gráfico 5 Elaboración propia con datos del repertorio de actividades del Consejo de Seguridad.
 Disponible en: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>.

Se observa un notable incremento en el número de resoluciones adoptadas al amparo del capítulo VII de la Carta. Este aumento se debe fundamentalmente a la inclusión de referencias específicas a la protección de civiles en los mandatos de las operaciones de paz y al deseo de asociar a las misiones capítulo VII con la noción de obligatoriedad del cumplimiento de su mandato.

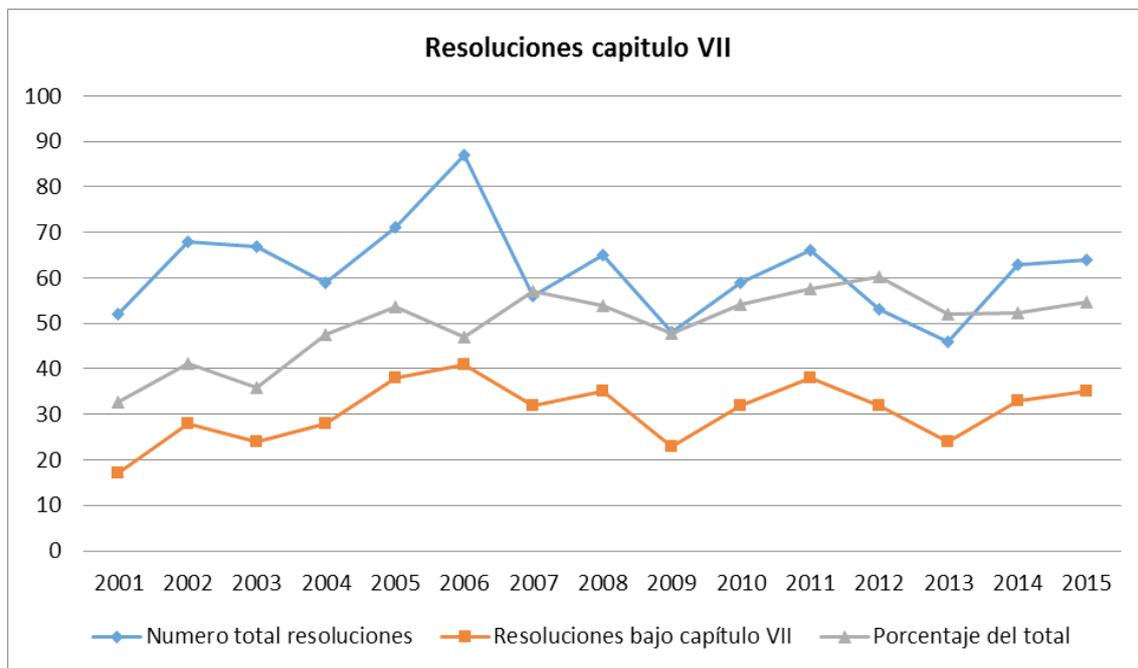


Gráfico 6. Elaboración propia con datos del repertorio de actividades del Consejo de Seguridad.

Disponible en: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>.

África y Oriente Medio continúan dominando la agenda del Consejo. En el año 2015, el 68% de sus reuniones, trataron de asuntos específicos de un país o región y de entre estos el 54% correspondieron a África y el 30% a Oriente Medio. Este porcentaje aumenta hasta el 67% cuando para África si se consideran el número de decisiones en vez de reuniones²⁶. A mayor abundamiento, entre África y Oriente Medio acaparan el 90% del total de decisiones.

26 “Highlights 2015 of the Security Council Practice 2015”. http://www.un.org/en/sc/repertoire/data/highlights_2015.pdf.

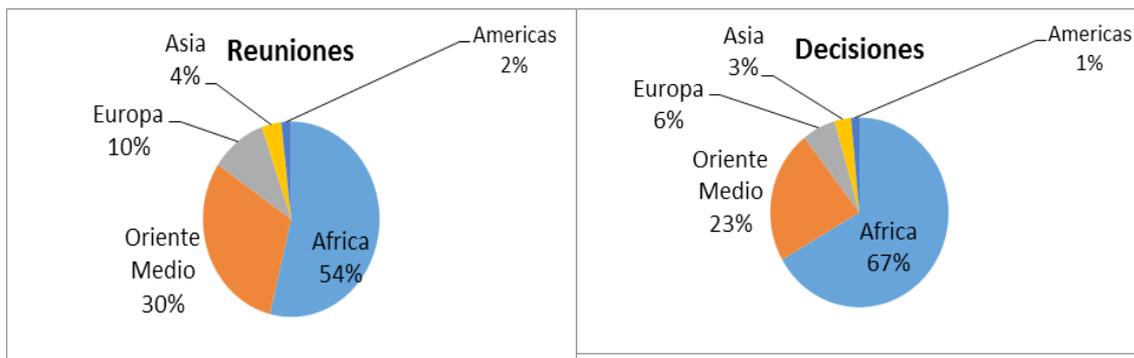


Gráfico 7 Elaboración propia con datos del informe de actividades del Consejo 2015.

La Asamblea General

La Asamblea ha visto limitada a lo largo de su historia su capacidad para intervenir en aspectos de paz y seguridad. Sus mecanismos más importantes para influir son, la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz (a través de su 5ª comisión) y el comité especial de operaciones de mantenimiento de la paz.

La disparidad de poder entre el Consejo y la Asamblea es el principal motivo que anima el debate de la revitalización de esta última a juicio de los Estados del Sur²⁷ (*G77 y Non-Aligned Movement*²⁸). Dicho debate, de marcada naturaleza política, ha inspirado muchas de las iniciativas que solicitan mayor cooperación entre el Consejo y la Asamblea y proponen la introducción de reformas.

Con motivo del 70º aniversario de la creación de las Naciones Unidas, la Asamblea General adoptó una resolución para la celebración de un debate temático de alto nivel en Nueva York sobre «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»²⁹. Tras la celebración de las sesiones del debate en Octubre de 2015, el presidente de la Asamblea, Mogens Lykketoft, propuso un segundo debate de alto nivel en mayo de 2016 bajo el lema «En un mundo de riesgos: un nuevo compromiso de paz».

El debate usó como documentos base, entre otros, la revisión de las Operaciones de Paz³⁰, la revisión del Grupo Consultivo de Expertos sobre el examen de la estructura

27 Lydia Swart, *Managing Change at the United Nations*, New York Center for UN Reform Education 2008 p.2.

28 Para detalle de composición y misión ver páginas web oficiales <http://csstc.org/> y <http://www.g77.org/>.

29 A/RES/69/316 de 15 de septiembre de 2015.

30 Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz A/70/95-S/2015/446 y subsecuente informe del Secretario General El futuro de las operaciones de paz de las Naciones

para la consolidación de la paz y el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) «Mujeres, paz y seguridad».

En el discurso de clausura del debate, el presidente de la Asamblea resumió así los resultados de las consultas³¹:

1. Recuperar la confianza. La incapacidad de la organización para proteger a los civiles, los escándalos de abusos sexuales cometidos por *peacekeepers*, la falta de herramientas para responder a conflictos complejos, el terrorismo y cambios globales que afectan a la seguridad, han deteriorado la confianza en las Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad.
2. Prevención. Necesidad de incrementar el peso de la diplomacia preventiva de las Naciones Unidas.
3. Mujer. Establecimiento de medidas concretas para implantar una mayor participación de la mujer en el mantenimiento de la paz.
4. Alianzas. Establecer mecanismos de cooperación a nivel político y operativo con organizaciones regionales y sub-regionales, sociedad civil y sector privado.
5. Fragmentación interna. Reducir la separación existente actualmente entre los tres pilares de ONU (derechos humanos, paz y seguridad y desarrollo) mediante el fortalecimiento de la comisión de consolidación de la paz.
6. Terrorismo. Búsqueda de estrategias concretas con las que la ONU pueda contribuir eficazmente a los esfuerzos internacionales contraterroristas en sus misiones.
7. Desplazados. Hacer frente a las causas primigenias que originan este fenómeno.

Es significativo que el presidente de la Asamblea, en su discurso, hiciera mayor hincapié en la diplomacia preventiva y la comisión de consolidación de la paz, mientras que limitaba la contribución contraterrorista a los lugares con misiones de la ONU.

El Secretariado

Dentro del Secretariado también juegan un papel relevante las luchas políticas de las naciones para favorecer sus intereses. El intento de la Asamblea General de establecer un proceso más transparente en la elección del nuevo Secretario General (SG), puede

Unidas A/70/357-S/2015/682.

³¹ *Closing remarks by H.E. Mr Mogens Lykketoft, President of the 70th session of the General Assembly, at High Level Thematic Debate on Peace and Security.*

ser visto como una forma de limitar el poder de los miembros permanentes del Consejo. A pesar de tratar de servir al interés general de la organización en su conjunto, el SG tiene limitado su campo de actuación y mantiene una «especial deferencia» hacia los cinco miembros permanentes del Consejo. Desde el año 1986 en que se estableció el mecanismo informal de consultas entre los P5³², que pueden incluir o no al Secretario, es también práctica habitual que el Secretario consulte a los P5 en prácticamente la totalidad de sus informes antes de emitirlos.

Junto con el Secretario General los departamentos/oficinas más relevantes en materia de paz y seguridad son el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) y la oficina de apoyo a la consolidación de la paz.

Las dinámicas no escritas de reparto de poder dentro del Secretariado pueden ser analizadas a la luz de las nacionalidades de los Secretarios Generales Adjuntos o altos cargos de algunos departamentos.

El departamento de operaciones de mantenimiento de la paz desde el año 2000 hasta la fecha ha estado siempre dirigido por un francés. Sus últimos directores: Jean-Marie Guéhenno (2000-08), Alain le Roy (2008-11) y Hervé Ladsous (2011-) son o eran diplomáticos de carrera de Francia³³.

El departamento de asuntos políticos desde el año 2007 tiene como jefe a un diplomático estadounidense: B. Lynn Pascoe (2007-11) y Jeffrey Feltman (2011-).

La oficina de apoyo a misiones fue escindida del DOMP en el año 2007³⁴ y pasó a convertirse en el DAAT. El departamento presta apoyo en la actualidad a las misiones de mantenimiento de la paz, misiones políticas especiales y oficinas de consolidación de la paz. Su escisión puede ser vista no solo en función del supuesto incremento de eficiencia sino como disminución de poder del DOMP que dejó de controlar la propuesta y gestión del presupuesto de las OMPs. Asimismo representa un incremento en la influencia de la Asamblea General responsable de la financiación en detrimento del Consejo de Seguridad. El departamento ha sido dirigido desde su establecimiento por: Susana Malcorra (Argentina), Amerah Haq (Bangladesh) y Atul Khare (India).

32 [Informal Governance at the United Nations](#), Courtney B Smith, Edward Elgar publishing, p 245.

33 [Jean-Marie Guéhenno ocupa actualmente el cargo de Presidente y director ejecutivo del International Crisis Group mientras que Alain le Roy ocupa el cargo de Secretario General del Servicio Exterior de la Unión Europea.](#)

34 [Resolución de la Asamblea General 61/256 de marzo de 2007. Fortalecimiento de la capacidad de la Organización en las operaciones de mantenimiento de la paz.](#)

Sin embargo, el segundo jefe del departamento ha sido siempre un estadounidense: Jane Holl Lute (2003-09), Anthony Banbury (2009-16) y Lisa M. Buttenheim (2016-).

Operaciones de paz

Con la terminología usada en su informe³⁵, el SG asocia operaciones de paz a la ONU y se refiere a las de otras organizaciones como gestión de crisis

«Las misiones políticas especiales y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tienen hoy más de 128.000 personas desplegadas en 39 misiones, más que en cualquier otra época de su historia. Las organizaciones regionales de África y Europa llevan a cabo operaciones de gestión de crisis por sus respectivos continentes y, en ocasiones, transcontinentales.»

No se excluyen las operaciones de paz desarrolladas por otras organizaciones y por ello se refiere en numerosos párrafos del informe a las operaciones de paz de la ONU (por contraposición a las operaciones de paz con mandato del Consejo de Seguridad pero no dirigidas por el SG).

En su informe de revisión global de operaciones de paz del año 2015, el Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad de Nueva York afirma que, tras la retirada de tropas en Afganistán, la ONU continúa siendo la fuerza líder en las operaciones de paz³⁶.

35 Futuro de las Operaciones de Paz.

36 Richard Gowan, *Global Peace Operations Review, Center on International Cooperation New York University*.

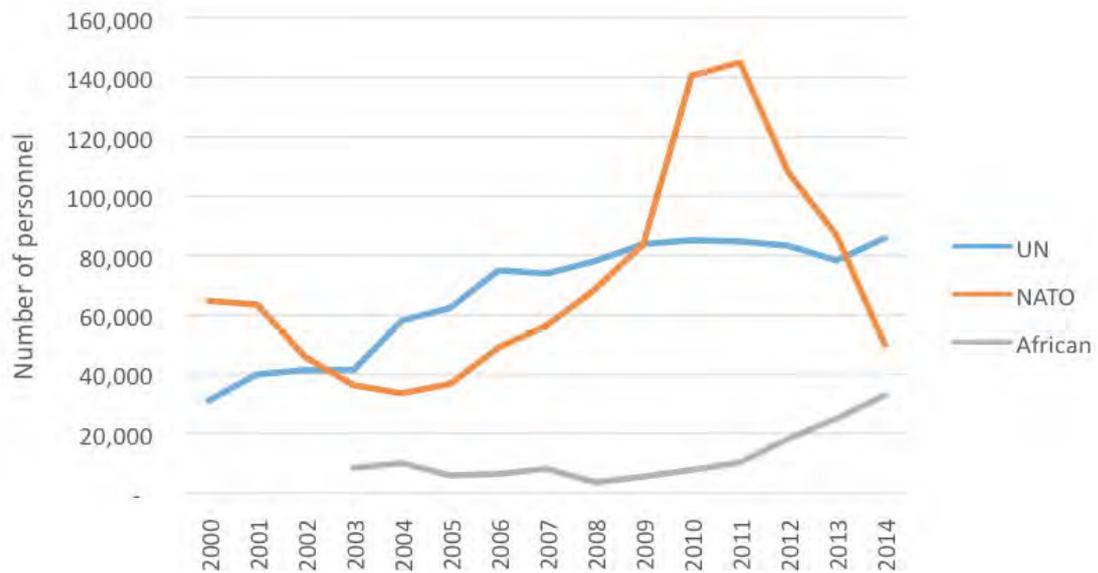


Gráfico 8 Número de personal desplegado en Operaciones de Paz a nivel global. Gráfico elaborado por Global Review con datos de SIPRI.

En el gráfico se puede observar que durante varios años la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) mantuvo el liderato en el número de personal desplegado en Operaciones de Paz.

Autorizadas por el Consejo de Seguridad, pero sin mando directo de la ONU

En la búsqueda del reconocimiento internacional y de un marco legal estas operaciones se han desplegado al amparo de un mandato del Consejo. Como se expuso en la introducción, la misión de la ISAF, que se transformó en una operación dirigida por la OTAN, es el mayor exponente de Misión autorizada por el Consejo, pero dirigida y ejecutada por una organización independiente de las ONU. La operación de la ISAF fue extendida por última vez hasta diciembre de 2014 mediante la resolución 2120/2013³⁷.

Otra de las resoluciones históricas en este tipo de misiones fue la resolución 1973:

«Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias,

37 “Actuando por estos motivos en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2014 la autorización de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), que se define en las resoluciones 1386 (2001) y 1510 (2003); Autoriza a los Estados Miembros que participan en la ISAF a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir su mandato;”

pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio».

Las autorizaciones del Consejo a fuerzas de organizaciones internacionales, tropas multinacionales e incluso contingentes nacionales han registrado un aumento constante desde el año 2000. El despliegue militar de la CEDAO en Liberia³⁸; la fuerza de seguridad internacional liderada por Australia en Timor Oriental³⁹; MISCA, EUFOR RCA, EUMAM y Sangaris en la República Centroafricana⁴⁰ son solo algunos ejemplos adicionales de las numerosos elementos que han desarrollado operaciones de paz al amparo de una autorización del CS pero sin estar bajo el mando directo de la organización.

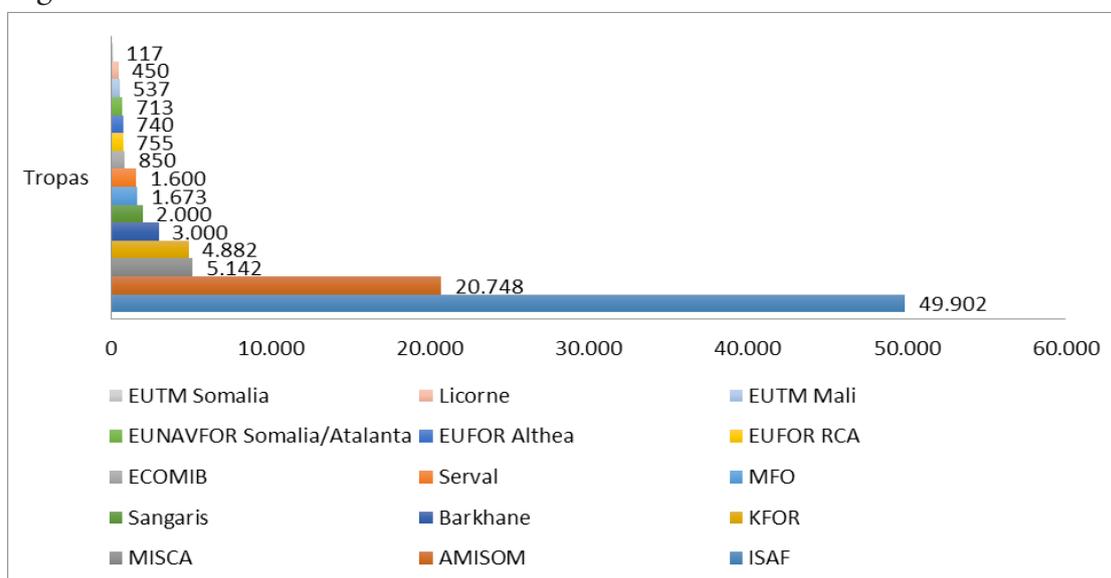


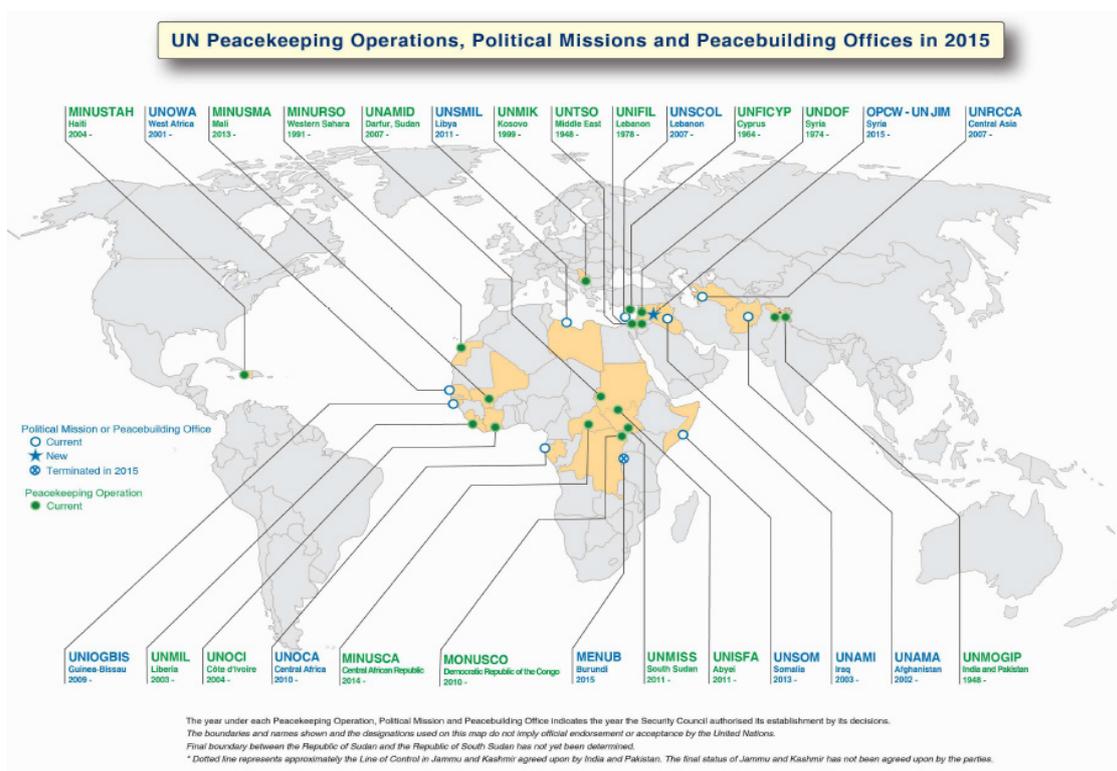
Gráfico 9 Número de tropas (no ONU) a finales de 2014. Elaboración propia con datos de SIPRI.

38 S/RES/1497 “Autoriza a los Estados Miembros a que establezcan una fuerza multinacional en Liberia para respaldar la aplicación del acuerdo de cesación del fuego de 17 de junio de 2003”

39 S/RES/1745 “Observa con satisfacción que el 25 de enero de 2007 las Naciones Unidas y Australia firmaron el acuerdo técnico militar en virtud del cual la fuerza internacional de seguridad se encarga de proteger los locales y bienes de las Naciones Unidas”

40 S/RES 2127 “Autoriza el despliegue, por un período de doce meses a partir de la aprobación de la presente resolución y con sujeción a un examen seis meses después de la aprobación de la presente resolución, de la MISCA; Autoriza a las fuerzas francesas en la República Centroafricana a adoptar, dentro de los límites de su capacidad y sus zonas de despliegue, y por un tiempo, todas las medidas necesarias para apoyar a la MISCA”. S/RES 2134 “Autoriza a la Unión Europea a desplegar en la República Centroafricana”

Autorizadas por el Consejo de Seguridad y bajo mando directo de la ONU



El Secretario General define en su informe de 2015 las operaciones de paz de la organización en su sentido amplio:

«En el presente informe utilizo el término «operaciones de paz» para reflejar las recomendaciones del Grupo Independiente y expresar la forma holística y adaptada en que deben utilizarse los instrumentos de paz y seguridad de las Naciones Unidas si queremos lograr efectos mejores y más sostenidos.

El término abarca todas las operaciones de paz y seguridad sobre el terreno cuyo mandato haya sido encomendado por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, o que hayan sido aprobadas por ellos, como las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, junto con los enviados y las oficinas regionales que interponen mis buenos oficios».

Operaciones de mantenimiento de la paz

Tradicionalmente las operaciones de mantenimiento de la paz han sido el «núcleo duro» de las actividades de la organización en relación a la paz y la seguridad. Han sido las que más personal han desplegado, las que más recursos han consumido y las

que con distinta fortuna han servido en unas ocasiones para enaltecer el nombre y reputación de la organización y en otras para vilipendiarlo.

Las dinámicas de los juegos políticos alcanzan su más alta cota en las relaciones entre «naciones contribuyentes de personal» (*Troop contributing Countries, TCC*) y «naciones contribuyentes financieros» (*Finacial Contributing Countries, FCC*). A fecha de abril de 2016, ONU tenía desplegados 123.053 *peacekeepers*, incluyendo civiles, militares y policías, con un presupuesto para el ciclo 2015-16 de aproximadamente 8.270 millones de dólares⁴¹.

CONTRIBUYENTES FINANCIEROS			CONTRIBUYENTES DE PERSONAL		
Ranking	País	%	Ranking	País	Número
1	Estados Unidos	28,38	1	Etiopia	8,321
2	Japón	10,38	2	India	7,696
3	Francia	7,22	3	Pakistán	7,298
4	Alemania	7,14	4	Bangladesh	7,051
5	Reino Unido	6,68	5	Ruanda	6,141
6	China	6,64	6	Nepal	5,084
7	Italia	4,45	7	Senegal	3,727
8	Federación Rusa	3,15	8	China	3,042
9	Canadá	2,98	9	Burkina Faso	2,901
10	España	2,97	10	Ghana	2,886

Tabla 4 Elaboración propia con datos de ONU.

Las discrepancias entre países han venido reflejándose en los informes sobre operaciones de paz, en las reuniones e informes del C34⁴², en el documento «Nuevo Horizonte» y sus informes de seguimiento y en documentos de análisis⁴³. Los contribuyentes de tropas se quejan de no ser consultados en la toma de decisiones y adopción de resoluciones, de mandatos no realistas y de falta de recursos para cumplir sus cometidos, por su parte, los contribuyentes financieros acusan a los otros de falta de preparación, eficacia y rendimiento.

A partir del 2009 se introdujo en el Secretariado la práctica de convocar a una reunión a los TCC de cada misión y presentarles el informe del SG antes de la extensión

41 El presupuesto de las operaciones de mantenimiento paz triplica al presupuesto ordinario del resto de la organización (para el bienio 2014 y 2015 el presupuesto ordinario fue de 5.530 millones de dólares).

42 El C34 es.

43 Jaïr Van Der Lijn and Xenia Avezov, *The Future Peace Operations Landscape*, Stockholm International Peace Research Institute.

formal del mandato. Esta actividad no pasaba de ser un mero ejercicio administrativo y convertía a los TCC en «periodistas aventajados» que obtenían un adelanto de los contenidos de la próxima resolución. El hecho cierto es que los TCCs eran informados de las decisiones pero no participaban en su elaboración y el informe del grupo de expertos y el posterior informe del SG así lo recogen, dedicando un epígrafe específico a este asunto:

« Diálogo entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.

61. El diálogo permanente entre el Consejo, la Secretaría y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía es esencial para la comprensión común de las respuestas adecuadas y sus consecuencias para el mandato y la realización de una operación de paz. Ese diálogo debería comenzar antes de la creación de cada misión».

Principios

Los principales TCC se aferran a los principios contemplados en la publicación «Principios de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas» también conocida como *Capstone doctrine*. Hay tres principios básicos que están interrelacionados y se refuerzan mutuamente:

- Consentimiento de las partes
- Imparcialidad
- No uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se despliegan con el consentimiento de las partes principales en conflicto que han de asumir un compromiso para avanzar hacia un proceso político. Sin este consentimiento, la misión para el mantenimiento de la paz corre el riesgo de convertirse en parte en el conflicto, y de verse arrastrada a aplicar medidas de imposición de la paz, apartándose de su función original.

La imparcialidad podría definirse como el ofrecer el mismo trato a todas las partes y no debe confundirse con la neutralidad que es un principio de las organizaciones humanitarias. Por ejemplo en la ejecución de su mandato de protección de civiles no será neutral, será imparcial y por tanto aplicará su mandato de protección de civiles a todas las partes de igual manera.

El uso de la fuerza está regulado en las reglas de enfrentamiento (ROE) para las fuerzas militares y en las directivas de uso de la fuerza para las fuerzas policiales para cada Misión. La asimilación del capítulo VI con misión de mantenimiento de la paz

y del capítulo VII con misión de imposición de la paz no está reconocida por la organización que, de hecho, considera la imposición de la paz contraria a la Carta excepto si es específicamente autorizada por el Consejo. La mayoría de las actuales operaciones de mantenimiento de la paz tienen su mandato al amparo del capítulo VII y no son de imposición de paz⁴⁴. En su página web la organización clarifica:

«Aunque en la base a veces pueden parecer similares, el mantenimiento de la paz robusto no debe confundirse con la imposición de la paz, tal como contempla el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

- El mantenimiento de la paz robusto implica el uso de la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país anfitrión y/o las partes principales del conflicto».
- *Por el contrario, la imposición de la paz no requiere el consentimiento de las partes principales y puede implicar el uso de la fuerza militar a nivel estratégico o internacional, lo cual está normalmente prohibido a los Estados Miembros en virtud del Artículo 2, párrafo 4, de la Carta, excepto con la autorización expresa del Consejo de Seguridad».*

Operaciones Robustas

La aplicación y defensa a ultranza de los anteriores principios ha llevado a muchos críticos a cuestionar la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz. Podría considerarse que la organización no está preparada para responder al actual estado de los conflictos y las nuevas amenazas. Desde hace años existe el estéril debate sobre capítulo VI, capítulo VII, capítulo «VI y medio», operaciones robustas, imposición de la paz etcétera. Se han producido progresos y se han efectuado varias aproximaciones para incrementar la robustez.

En este sentido en el año 2006 la resolución de establecimiento de la Misión en Sudan introdujo la norma de usar capítulo VII para asignar el mandato de protección de civiles:

«Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

a) Decide autorizar a la UNMIS a usar todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para:

– Proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas

44 De las actuales 15 misiones 10 tienen su mandato al amparo del capítulo VII.

– *Prevenir todo ataque y amenaza contra civiles a fin de apoyar la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur*».

Otro intento de incrementar la robustez lo marcó el despliegue de la «Brigada de Intervención⁴⁵» en la República Democrática del Congo (RDC). Con el mandato de neutralizar grupos armados, la Brigada está autorizada a llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas unilateralmente o con las Fuerzas Armadas de la RDC (FARDC). El despliegue de esta brigada contribuyó decisivamente a la derrota del movimiento M23⁴⁶ y a la restitución de la soberanía nacional del gobierno de la RDC en el Este del país. Algunos países han propuesto el estudio del despliegue de una brigada similar en Mali. Los países que han contribuido tradicionalmente a las OMP continúan oponiéndose a este tipo de iniciativas⁴⁷. Hay que resaltar que la resolución que autorizó el despliegue de la brigada insistía en su preámbulo y en sus párrafos operativos en la excepcionalidad de la medida.

El mandato de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) incluyó otra excepcionalidad a los principios para incrementar la robustez:

«Decide que la MINUSCA puede, en la medida de sus capacidades y dentro de las zonas en que esté desplegada, previa solicitud oficial de las Autoridades de Transición y en las zonas en que las fuerzas de seguridad nacionales no estén presentes u operacionales, adoptar medidas temporarias urgentes de carácter excepcional, sin que sienten precedente y sin perjuicio de los principios acordados de las operaciones de mantenimiento de la paz» [.....]

«Reagrupar y acantonar a los combatientes y confiscar y destruir, según corresponda, las armas y municiones de los elementos que se nieguen a deponerlas o que no las depongan»⁴⁸.

Estas medidas se tradujeron en la capacidad de la misión para arrestar a aquellos individuos que solicitara el gobierno y en la posibilidad para imponer el desarme a los grupos que no se quisieran adherir.

45 S/RES/2098 (2013).

46 M23 Grupo rebelde en el este de la RDC que aglutinaba a desertores de las FARDC que conquistó Goma en noviembre de 2012 y desafió al gobierno durante un año.

47 Representantes de Pakistán, Indonesia, Guatemala, Ecuador y Perú alertaron del peligro de generalizar el uso de una brigada de intervención en la sesión inaugural del comité de operaciones de paz. *Dangerous Peacekeeping Deployment Areas Demand Adherence to Founding Principles, Focus on Performance, Impartiality, Special Committee Told as Session Opens Special Committee on Peacekeeping Operations, 239th & 240th Meetings (AM & PM)*. <http://www.un.org/press/en/2015/gapk219.doc.htm>.

48 S/RES 2149.

La aplicación de estas medidas excepcionales ha producido una división en el seno de los principales contribuyentes de tropas formando dos grupos: unos que se alinean con posturas tendentes a mantener el *statu quo* (contribuyentes tradicionales como India, Pakistán, Nepal etc.) y otro el grupo de países africanos que son partidarios de misiones robustas.

En relación a las nuevas amenazas y a la aparición del terrorismo el informe del grupo de expertos, del que se hace eco el SG, no deja lugar a interpretaciones cuando afirma:

«Como bien reconoce el Grupo Independiente, **las operaciones de paz no son el instrumento adecuado para llevar a cabo operaciones militares de lucha contra el terrorismo**. Bien es cierto que se despliegan en entornos violentos y que sufren amenazas asimétricas y deben ser capaces de funcionar de manera eficaz y con la mayor seguridad en ellos»⁴⁹.

Artículo VIII: Cooperación regional

Existe una clara indicación del Consejo al SG para favorecer las alianzas regionales y mundiales. En su resolución 2167 (2014), el Consejo solicitó al SG que, en el marco del Capítulo VIII, preparara un informe de evaluación y recomendaciones sobre los progresos de las asociaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pertinentes en las operaciones de mantenimiento de la paz. El informe afirma que esta cooperación es ahora la norma en lugar de la excepción. El inicio de una operación por parte de una organización regional y su conversión posterior a una misión de ONU se empleó en UNMIL, MINUSMA y MINUSCA; la misión en Darfur es una operación híbrida entre ONU y la Unión Africana (UA); la misión en Somalia es una misión de la UA con apoyo logístico de la ONU.

El informe sobre el futuro de las operaciones de paz también se hace eco de esta tendencia y confirma que el Secretariado ha establecido marcos de cooperación con la Unión Africana, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Unión Europea, la Liga de los Estados Árabes, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de los Estados Americanos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

La búsqueda de soluciones regionales a conflictos regionales está imperando como modelo de seguridad y es en esta dirección en la que progresa la organización. Debido al escenario geográfico de actuación de las misiones, la cooperación con la UA y

49 S/2015/446.

organizaciones regionales africanas ocupa un puesto preferente en las prioridades a corto y medio plazo.

La cooperación regional no se limita a las OMP y así la Asamblea también solicitó al SG, mediante su resolución 68/303, que le presentara un informe sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en materia de mediación.

Misiones políticas especiales

El departamento de asuntos políticos dirige estas misiones y ofrece las labores de secretariado de al Consejo y a la Asamblea.

En el año 2015 las misiones ejercieron sus buenos oficios en: la República Árabe Siria, Libia y el Yemen para impulsar una solución a conflictos muy complejos basados en nueva generación de grupos armados; en Afganistán e Iraq apoyando procesos de transición; en Somalia para respaldar al Gobierno Federal; en Chipre para llegar a una solución negociada; en Colombia para lograr la conclusión de los acuerdos de paz y en África Occidental, África Central y Asia Central para reforzar la capacidad subregional en la prevención de conflictos y abordar las amenazas y desafíos transnacionales, como la escasez de agua y energía, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional y el extremismo violento⁵⁰.

Mientras que las OMP mantienen desde 2007 un número aproximado de 16 misiones abiertas, las misiones políticas especiales han experimentado un crecimiento continuo en los últimos años. El carácter más general de las misiones políticas y su menor coste han contribuido a su proliferación. En la actualidad incluyen no solo a las oficinas desplegadas permanentemente sobre el terreno sino también a los enviados especiales y grupos de expertos y de vigilancias de sanciones⁵¹. Es necesario recordar que desde el año 2007 hasta la fecha la jefatura del DAP ha sido ostentada por un diplomático estadounidense. Más significativo que el número de misiones es el incremento en el presupuesto de las misiones políticas especiales que ha pasado de aproximadamente 600 millones de dólares para el bienio 2008-09 a los aproximados 1.197 millones de dólares para el bienio 2014-15⁵².

50 *United Nations Department of Political Affairs. Annual report multi-year appeal 2015.*

51 Anexo 1 resolución asamblea general A/70/400.

52 A/62/512 y A/68/6 add1.

Arquitectura de consolidación de la paz

En diciembre de 2005, el Consejo de Seguridad (resolución 1645 (2005)) y la Asamblea General (resolución 60/180) aprobaron en sendas resoluciones la creación de tres entidades con sede en Nueva York: la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz.

Al cabo de cinco años de actuación de las nuevas entidades, en un primer examen presentado en 2010 por los Representantes permanentes de Irlanda, México y Sudáfrica ante las Naciones Unidas, se llegó a la conclusión de que la estructura no alcanzaba los resultados deseados y que necesitaba una revitalización.

El informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz del año 2015 presenta unas conclusiones aún más desalentadoras que el anterior. Se concluye que, a pesar de que los conflictos violentos se han vuelto considerablemente más complejos en todo el mundo la consolidación de la paz ha quedado relegada a un segundo plano. Se aboga por un cambio de mentalidad: en lugar de esperar a que estallen las crisis para después, por defecto, responder ante ellas, es necesario que, en todos los sectores y en todas las fases de actuación, se incluyan medidas oportunas para prevenir los conflictos y luego sostener la paz.

El principal factor que puede explicar la dificultad encontrada por esta arquitectura de consolidación es la dinámica de relaciones entre Estados miembros. Esta iniciativa está promovida y apoyada principalmente por países occidentales pero con escaso interés por parte de Estados Unidos y Francia. Está impulsada por la Asamblea General, pero en mucho menor medida por el Consejo.

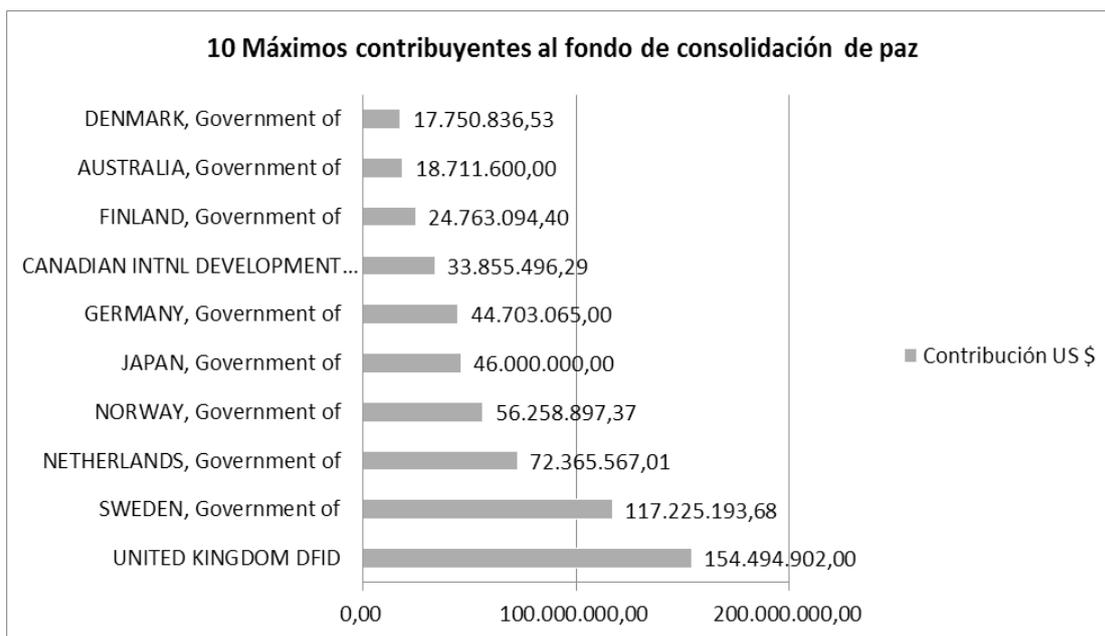


Gráfico 10 Elaboración propia con datos de la *Multi-partner trust fund office*.

El gráfico de países contribuyentes al fondo de consolidación de la paz desde su creación hasta mayo de 2016 resulta revelador. Especial mención merece que la contribución de EEUU es meramente simbólica con una contribución hasta la fecha d 250.000 dólares. España ocupa el lugar 11º justo por detrás de Dinamarca.

Financiación y presupuestos

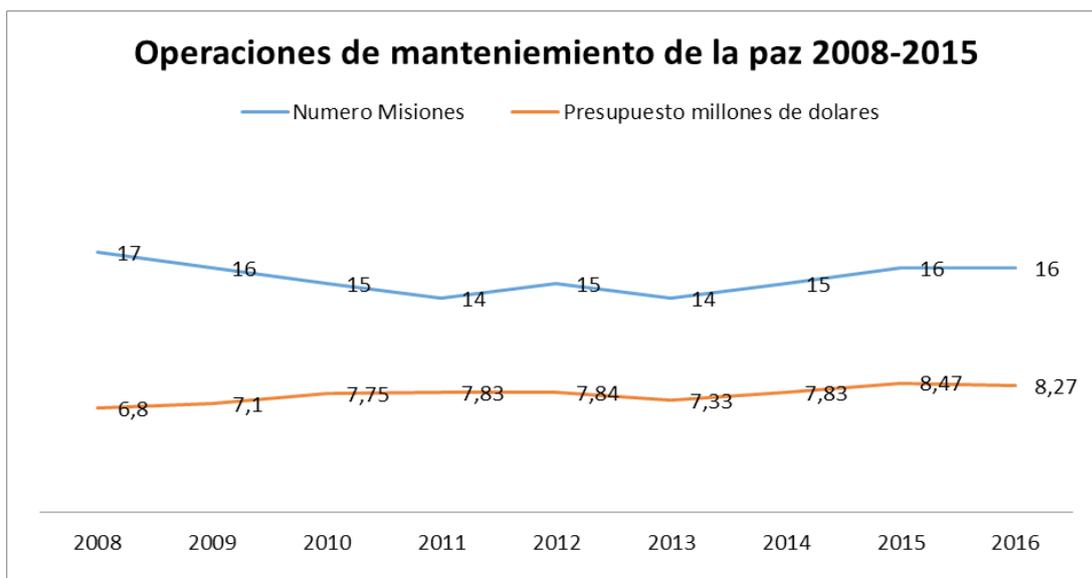


Gráfico 11 Elaboración propia con datos de *United Nations Peacekeeping basic fact sheets*.

El factor económico ha sido y será determinante en el futuro de la paz y seguridad internacionales.

El coste de las OMP así como su número tiende a estabilizarse en torno a 16 misiones con un presupuesto de 8.000 millones de dólares. Estos parámetros imponen un límite al crecimiento de estas misiones. Hay un intento, principalmente auspiciado por EE UU, de generalizar el modelo de financiación de las OMP a las misiones políticas especiales sacándolas así del presupuesto ordinario y por programas. En su informe A/66/340 de 12 de octubre de 2011, que en la 70ª legislatura de la AG aún está pendiente de consideración, el SG proponía:

«Habida cuenta de la demostración que antecede en el sentido de que la actual modalidad de la Organización para financiar las misiones políticas especiales no es adecuado, tal vez la Asamblea General decida considerar la alternativa de establecer una cuenta especial y separada para financiar las misiones políticas especiales con presupuestos, financiación e informes anuales y cuyos ejercicios financieros cubrieran el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio». Por su parte el informe de revisión de la arquitectura de consolidación de la paz también propone un nuevo mecanismo de financiación:

« 171. A fin de aprovechar al máximo el potencial y la previsibilidad del Fondo para la Consolidación de la Paz, la Asamblea General debería considerar la posibilidad de adoptar medidas para asegurar que todos los años se destine al Fondo una financiación básica de 100 millones de dólares o (si este fuera mayor) aproximadamente un 1% simbólico del valor del total de los presupuestos de las Naciones Unidas para las operaciones de paz (mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales en su conjunto) con cargo a las cuotas del presupuesto de las Naciones Unidas».

Conclusiones

Por todo lo anteriormente expuesto cabría concluir que en un futuro inmediato no son de esperar cambios revolucionarios en la forma en que la organización abordará la paz y seguridad internacionales. En particular y expresado de forma sintética podríamos aventurar que:

- El Consejo de Seguridad, dividido en ciertos temas que los miembros permanentes consideran esenciales para sus intereses nacionales, perpetuara su actual forma de actuar no debatiendo o vetando los temas controvertidos.
- La reforma del Consejo seguirá en la agenda de la Asamblea, aunque probablemente no se aprecien movimientos sustanciales en las posiciones de los principales actores ni se adopten cambios en los próximos dos años.

- La Asamblea General pugnará por incrementar su papel en la paz y seguridad, fundamentalmente mediante la potenciación de la prevención y la consolidación de la paz.
- África continuará siendo el principal tablero de juego de las OMP con la aquiescencia de los 5 miembros permanentes. Las misiones se mantendrán en los parámetros actuales en cuanto a coste y número con un persistente empuje de países africanos en cuanto a contribuciones de personal.
- Las OMP no se embarcarán en misiones de imposición de la paz ni se involucrarán en la lucha contra el terrorismo global.
- Las organizaciones regionales cobrarán cada vez mayor relevancia impulsando un modelo de soluciones regionales a problemas regionales e incluso soluciones regionales apoyadas selectivamente por organizaciones, naciones o coaliciones. Dentro de dichas alianzas, la cooperación entre la ONU y la UA será instrumental en las misiones en el continente africano.
- Es previsible una competición por los recursos económicos entre OMP y misiones políticas especiales, así como el fondo de consolidación de la paz.
- Las Naciones Unidas seguirán siendo el elemento primordial para la paz y seguridad internacionales, pero manteniendo sus actuales limitaciones.

La organización de las Naciones Unidas es tan eficaz como sus Estados miembros quieren que sea y, desafortunadamente, en numerosas ocasiones intereses nacionales priman sobre el interés general de la totalidad de sus integrantes.

Bibliografía

A/RES/47/62 de 11 de diciembre de 1992.

A/RES/48/26 de 3 de diciembre de 1993. Open-Ended Working Group.

A/55/305-S/2000/80 Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas 9 de 21 de agosto de 2000.

A/59/565 Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

A 61/256 de marzo de 2007. Fortalecimiento de la capacidad de la Organización en las operaciones de mantenimiento de la paz.

A/62/512 y A/68/6 add1.

A/RES/69/316 de 15 de septiembre de 2015.

A/70/400 de 30 de Septiembre de 2015, párrafo 2. Informe “Cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales”.

A/70/400.Anexo I.

A/70/95-S/2015/446 Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz.

A/70/357-S/2015/682 informe del Secretario General El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

A/70/357-S/2015/682, estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A/70/95-S/2015/446. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas.

A/70/357-S/2015/682. El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz.

ACT fact sheet June 2015. <https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf>.

Closing remarks by H.E. Mr Mogens Lykketoft, President of the 70th session of the General Assembly, at High Level Thematic Debate on Peace and Security.

Courtney B Smith, Informal Governance at the United Nations, Edward Elgar publishing, p 245.

Highlights 2015 of the Security Council Practice 2015”. http://www.un.org/en/sc/repertoire/data/highlights_2015.pdf.

Informe del Executive Council 7th Extraordinary Session 7- 8 March 2005 Addis Ababa, Ethiopia.

Informe “The challenge of sustaining Peace”, informe del grupo de expertos para la revisión de la arquitectura para consolidación de la Paz. http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf.

Jair Van Der Lijn and Xenia Avezov, The Future Peace Operations Landscape, Stockholm International Peace Research Institute.

Lydia Swart, Managing Change at the United Nations, New York Center for UN Reform Education 2008.

New York Times. http://www.nytimes.com/2015/07/09/world/europe/russia-vetoes-un-resolution-calling-srebrenica-massacre-crime-of-genocide.html?_r=0.

Richard Gowan, Global Peace Operations Review, Center on International Cooperation
New York University.

Security Council Report Monthly forecast September 2013. In Hindsight: Penholders.
http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-09/in_hindsight_penholders.php.

SC/11990. Security Council Fails to Adopt Resolution on Tribunal for Malaysia
Airlines Crash in Ukraine, Amid Calls for Accountability, Justice for Victims.

S/2011/612 de 4 de octubre de 2011.

S/2012/77 de 4 de febrero de 2012.

S/2012/538 de 19 de julio de 2012.

S/2014/348 de 22 de mayo de 2014.

S/2015/446 de de 17 de junio de 2015

S/RES/1497 (2003).

S/RES/1745 (2007).

S/RES/2098 (2013).

S/RES 2127 (2013).

S/RES 2134 (2014).

S/RES 2149. (2014)

United Nations Department of Political Affairs. Annual report multi-year appeal
2015. <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/DPA%20Annual%20Report%202013%20web%20version.pdf>.

Composición del Grupo de Trabajo

Presidente del Grupo de Trabajo

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

Secretario/Vocal

José M^a Santé Abal

Teniente Coronel del Ejército del Aire.

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Vocales

Mario A. Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra.

Miguel Ángel Benedicto

Periodista y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea.

Fernando Delage

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Pontificia de Comillas ICAI-ICADE.

Felix Blanco y de la Torre

Coronel del Ejército de Tierra.

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

