

56/2011

2 de agosto de 2011

Javier Gil Pérez y Alfredo Crespo Alcázar

Los déficits de seguridad en Asia-Pacífico: obstáculo para el crecimiento económico de la región

Los déficits de seguridad en Asia-Pacífico: obstáculo para el crecimiento económico de la región

Resumen:

La importancia económica, política y geoestratégica de Asia-Pacífico se ha convertido en uno de los fenómenos más relevantes del siglo XXI, en lo que a las relaciones internacionales se refiere. La consecuencia es que el centro de gravedad económico y comercial se está desplazando de Occidente al citado escenario objeto de estudio.

En consecuencia, apreciamos no sólo un crecimiento económico (particularmente destacable en el caso de China), sino también un buen número de focos de tensión ubicados en esa región y que en última instancia afectan a su estabilidad. En efecto, Asia Pacífico presenta déficits en materia de seguridad que, aunque no suponen un obstáculo para que su influencia se consolide, sí provocarán que su desarrollo no sea completo. Asimismo, los conflictos podrían pasar de potenciales a reales, convirtiéndose en una amenaza para el entorno, no sólo cercano.

Continuando con este hilo argumental, al igual que Europa Occidental decidió organizarse (cooperar) al término de la Segunda Guerra Mundial dando lugar a la creación de un gigante como la CEE-UE, en Asia Pacífico hemos percibido también esta tendencia. La aparición de la APEC o la ASEAN, así lo atestiguan. Sin embargo, al contrario de lo que sucede en Europa, en

Asia Pacífico las organizaciones creadas rechazan el componente supranacional, percibiéndose un exceso de celo a hora de ceder competencias del Estado a entidades superiores, lo que supone un hándicap a la hora de afrontar las cuestiones de seguridad.

En este sentido, gobiernos como el australiano han sido conscientes de esta carencia y están buscando la forma de superarla (ejemplo de ello es la formulación del concepto de *Asia-Pacific Community*). Este modus operandi demuestra que son los propios Estados de la región los primeros en ser conscientes de que su crecimiento y desarrollo no es algo (ni debe de ser) puntual sino estructural.

En consecuencia, en este documento de trabajo no sólo analizaríamos las características del escenario Asia-Pacífico, sino que buscaríamos establecer la interrelación entre el panorama económico (crecimiento de la región y perspectivas de futuro.); panorama político (estabilidad-inestabilidad institucional y política de la región); panorama de la seguridad (terrorismo, conflictos, crimen transnacional, cambio climático e inmigración).

I. INTRODUCCIÓN. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL ESCENARIO ASIA PACÍFICO.

La heterogeneidad de esta región es máxima y no sólo afecta a los regímenes políticos sino que se manifiesta en lo referente a lenguas, etnias, religiones o las estructuras económicas.

En lo relativo a los **regímenes políticos**, Asia-Pacífico presenta todas las variedades posibles: sultanatos, democracias, dictaduras, regímenes comunistas o sistemas autoritarios. Estos coexisten no sin tensiones internas, perfectamente capaces de alterar la estabilidad regional y, en consecuencia, generar perniciosas consecuencias en lo que al panorama de seguridad se refiere. De este riesgo han sido conscientes las democracias con mayor tradición en la región (Corea del Sur, Japón y Australia) y es ahí donde debemos encuadrar las propuestas de carácter supranacional que han surgido en los últimos años con las cuales se ha buscado trascender el marco estrictamente económico de organizaciones punteras en la región, como por ejemplo la Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), puesto que todas ellas parten de una premisa indiscutible e innegociable: la ausencia de seguridad puede convertirse en el principal obstáculo para que la región mantenga el crecimiento económico en los próximos años.

Las **diferencias socioculturales** abren brecha también en esta zona de contrastes. Así, China, Indonesia, India, Pakistán o Australia constituyen un buen ejemplo de esta tesis, pues se trata de países donde, si bien hay etnias, religiones o lenguas dominantes, también existen importantes minorías que juegan un papel clave.

En India¹, a pesar de vivir alrededor de 1000 millones de hindúes, también nos encontramos con la segunda mayor concentración de musulmanes del mundo (alrededor de 150 millones). En cuanto a China, aunque la etnia Han es la dominante, existen otras muchas que componen un mosaico de gran diversidad. En Pakistán², además de hablarse urdu, existen otras lenguas como el pastu, el dari o el punjabi. Finalmente Australia, representa una suerte de embajador del mundo occidental en Asia Pacífico. En un primer momento sus habitantes eran descendientes de europeos, especialmente británicos. Sin embargo, conforme avanzó el siglo XX y se fue relajando la *Australian White Policy*, gentes de América Latina, Oriente Medio y, naturalmente del entorno más cercano (chinos y vietnamitas), se instalaron en suelo australiano, aprovechando la vasta superficie y el potencial con que cuenta para el desarrollo de actividades agrícolas e industriales.

Además de esta gran diversidad en lo político y lo sociocultural, otra serie de características que merecen ser destacadas:

- La violencia: común en Afganistán, Pakistán, India, Bangladesh, Filipinas o Corea del Norte, generando inestabilidad, tanto en los países afectados por la misma y como en los vecinos que sufren las consecuencias.
- superpoblación: se trata de un problema no solamente de India o China, sino también de Bangladesh y, en menor medida, de Pakistán e Indonesia. Los movimientos migratorios, legales o ilegales, son continuos como válvula de escape.
- pobreza generalizada: las enfermedades, las muertes en el parto o la desnutrición, son extremadamente comunes en países como India, Pakistán, Bangladesh o Filipinas.
- abundancia de armas: Asia es una de las zonas del mundo donde hay más armas en circulación. No sólo se trata de armas cortas, sino que Pakistán, India, China y muy posiblemente Corea del Norte, son poseedores de armas nucleares. El resultado es que Asia es la zona más nuclearizada del mundo. A su vez, estas armas suponen un peligro añadido a la situación de inestabilidad que se da en la zona y hacen de esta región un escenario complicado y complejo.

¹ En <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>

II. PANORAMA DE SEGURIDAD: LOS RETOS EMERGENTES

Con respecto a la visión de los gobiernos de Asia Pacífico sobre temas tan importantes para la seguridad como el terrorismo, el cambio climático o el crimen transnacional, se puede argumentar que las posiciones nacionales todavía priman sobre una visión regional en su conjunto. Que así sea se debe a varios factores, entre los que sobresalen dos:

- la enorme diversidad de los países de la región.
- la mayoría de los países de esta zona son muy reacios a ceder soberanía en asuntos tan cruciales como los citados, pues lo consideran una injerencia en las atribuciones competenciales del Estado-nación.

El resultado es que los procesos de integración regional presentan enormes déficits, especialmente si los comparamos con los que han tenido lugar en otros escenarios (por ejemplo, la Unión Europea). El caso más ejemplarizante es la ASEAN³ donde si bien se han dado pasos en el área económica y comercial, en el ámbito de la seguridad estos avances no se han producido.

Quienes mejor han percibido estas carencias han sido las democracias consolidadas de la región (Australia, Corea del Sur y Japón). Cada uno de estos tres grandes países ha sido consciente de que el crecimiento económico imparable que vive Asia Pacífico no podrá mantenerse si determinadas situaciones problemáticas no son solucionadas a corto plazo.

En efecto, no se trata sólo del reto de la lucha contra terrorismo global sino que existen otros muchos que a la larga pueden convertirse en amenazas reales. Destacar en este sentido la ausencia de derechos y libertades que caracteriza a algunos países, la carencia de Códigos Penales con un entramado de sanciones bien definido, el aumento del gasto militar rodeado de oscurantismo en superpotencias como China⁴, o la desigual distribución de la riqueza con una acentuación de las diferencias entre ricos y pobres que puede provocar que éstos últimos opten por actividades delictivas, por citar sólo los más sobresalientes.

En este punto, con motivo del 9º Asia Security Summit de 2010, el entonces Ministro de Defensa australiano John Faulkner incidió en la importancia de la creación de una Asia Pacific Community (APC) y en concreto, en la importancia que ésta tendría para los temas de

³ ASEAN: Association of Southeast Asian Nations.

⁴ Véase al respecto, LYOND, Rod: *Changing Asia, rising China and Australia's strategic choices*. Independent Analysis. Australian Strategic Policy Institute. 17 de febrero de 2009. En http://www.aspi.org.au/publications/publication_details.aspx?ContentID=209. Consultada el 1 de febrero de 2010.

seguridad a la hora de que la región se convirtiera en un modelo de cooperación, consenso y asociacionismo⁵. Además, desde el prisma australiano, la APC contaría con la presencia de la India (país que no forma parte de la APEC) y Estados Unidos (que no está integrado en el East Asia Summit). Dos actores de peso, tanto desde el punto de vista de las relaciones comerciales como de las de seguridad.

La estabilidad y la seguridad: condiciones necesarias para la prosperidad económica

Australia se convirtió en un referente en cuanto a desarrollo económico y Asia Pacífico, a su vez, en su escenario prioritario. Esta idea es clave pues en pleno siglo XXI sigue siendo así pero tanto los gobiernos de John Howard (1996-2007) como los más recientes de Kevin Rudd (2007-junio de 2010) y el actual de Julia Gillard, se han percatado del nexo indisoluble entre la seguridad de la región y el crecimiento económico australiano. La primera es condición necesaria para que acontezca la segunda.

Siguiendo con este hilo argumental, laboristas y liberales australianos han percibido que el escenario de Asia Pacífico presenta un buen número de carencias institucionales que en última instancia redundan negativamente en la seguridad y hacen peligrar, en consecuencia, la estabilidad. Para paliar este déficit, desde Canberra Kevin Rudd apostó por la APC en la cual, el marco económico, político y de seguridad formaban un todo indisoluble.

El propio ex Primer Ministro explicaba las razones de su importancia: *“necesitamos un organismo en el que estén juntos los líderes de las principales naciones de la región Asia Pacífico incluyendo Indonesia, China, Japón o Estados Unidos, con un mandato que abarque las cuestiones de seguridad, las económicas y las políticas. La ausencia de ese organismo puede provocar una polarización que no nos llevará a ningún lado”*⁶.

Como vemos, en el diseño institucional australiano había una cuestión innegociable: la presencia de Estados Unidos, actor que jugaría un rol clave en las cuestiones de seguridad y defensa. Sin embargo, el proyecto australiano (que tuvo como “embajador” a Richard Woolcott) no tuvo buena acogida entre el resto de socios de la región, debido al ya citado el exceso de celo a la hora de ceder competencias propias del Estado a otros organismos, en

⁵ Su intervención puede verse siguiendo este enlace:

<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2010/plenary-session-speeches/third-plenary-session/john-faulkner/?locale=en>. Consultada el 15 de julio de 2010.

⁶ RUDD, Kevin: “Address at Shangri-La Dialogue”, 29 de mayo de 2009. <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2009/plenary-session-speeches-2009/opening-remarks-and-keynote-address/keynote-address-kevin-rudd/>. Consultada el 15 de octubre de 2010. (Traducción de los autores).

este caso de carácter supranacional.

El gobierno japonés hizo una propuesta parecida aunque menos ambiciosa que tampoco logró el éxito: la denominada East Asian Community más centrada en lo económico (liberalización del comercio) y en la que Japón, China, India, Corea del Sur y los países de la ASEAN tendrían el máximo protagonismo⁷.

El resultado es que existe un importante déficit de seguridad en la región, personalizado en los casos de Afganistán y Pakistán, países que se han constituido en una de las principales amenazas a la paz y a la estabilidad mundial y regional. Además, persisten las amenazas latentes como Corea del Norte o el terrorismo islamista en zonas de Asia Central y Sureste Asiático.

En este sentido, ante la imposibilidad de llevar a cabo una acción coordinada, en un buen número de ocasiones los actores han optado por crear organizaciones puntuales tales como el Trilateral Security Dialogue (Estados Unidos, Japón y Australia) que presta especial atención a la seguridad marítima y a la lucha contra el crimen organizado o el Diálogo Estratégico entre Australia y China (donde la primera busca que la segunda actúe con transparencia en el terreno militar).

III. PANORAMA POLÍTICO. ESTUDIO DE LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE LA REGIÓN

Una de las principales características a destacar de Asia Pacífico es su diversidad en lo político. Nos encontramos con regímenes de todo tipo: sultanatos en Brunei, dictaduras férreas caso de Myanmar, tres de los principales regímenes comunistas a nivel mundial (China, Corea del Norte y Vietnam), grandes, como sinónimo de populosas, democracias (India e Indonesia), sistemas democráticos extremadamente débiles (Filipinas, Pakistán o Bangladesh) y por último, países donde se están librando importantes batallas contra el terrorismo, como es el caso de Afganistán. Todo ello sin olvidar países con amplia raigambre democrática (Corea del Sur, Japón y Australia), los cuales durante la Guerra Fría fueron los aliados del mundo occidental en la región.

⁷ Un análisis certero de ambas propuestas lo encontramos en ACHARYA, Amitou: "Competing communities: what the Australian and Japanese ideas for Asia's regional architecture", 29 de octubre de 2009. En <http://www.eastasiaforum.org/2009/10/29/competing-asian-communitie/>. Consultada el 15 de enero de 2010.

Más allá de esta primera característica, hay que resaltar otra serie de aspectos sobre esta diversidad que se concretan en la estabilidad institucional y política de cada país y que se traducen en una cierta inmovilidad en el panorama político de la región.

Así, con respecto a la estabilidad institucional, nos encontramos con una región donde existen una amplia gama de países, destacando en este sentido Indonesia, la India, Pakistán o Filipinas, que presentan una evidente debilidad institucional.

Refiriéndonos a la estabilidad política decir que, Asia Pacífico, con excepción de los casos de Pakistán y Afganistán, es una región relativamente estable. Los grandes cambios políticos que se han producido en la zona tuvieron lugar hace bastante tiempo, como demuestran los casos de los países del Nordeste de Asia o del propio Sureste Asiático.

Australia es el mejor ejemplo de estabilidad política y maduración de las instituciones puesto que conjuga un sistema bipartidista plenamente consolidado con alternancia nada traumática en el gobierno entre liberales y laboristas (sin olvidar el rol “bisagra” de los nacionales), un Parlamento en el cual se dan cita las diferentes opciones políticas, algunas de nuevo cuño (aquellas que representan intereses ecologistas, como los Australian Greens) y una tradición donde los lazos culturales con la antigua metrópoli (Reino Unido) y la alianza con Estados Unidos (especialmente en temas de seguridad y defensa), son incuestionables.

Actores emergentes en la región: el rol e implicaciones de Indonesia como mayor democracia musulmana

Indonesia es un país ampliamente desconocido en España debido a varios factores. En primer lugar, por la lejanía que supone Asia en general para los ciudadanos españoles; en segundo término, por nuestras escasas relaciones económicas y políticas; en última instancia, debido a que los países-objetivo con los que España tiene una mayor y sostenida relación en el tiempo son China, Japón, Corea del Sur y la India. Actualmente, cabe destacar un mayor conocimiento de la realidad de Afganistán, debido a la presencia allí de nuestras tropas.

Indonesia está adquiriendo un mayor peso en la realidad internacional debido a la conjunción de varios factores que la han convertido en protagonista. El primero de ellos

tiene que ver con que Indonesia es el gran país democrático⁸ del Sureste Asiático. Esta categorización de Indonesia como “el más democrático” se refiere tanto a su tamaño (230 millones de personas) como a la calidad de su democracia, considerada la más profunda y abierta de la zona, gozando de un elevado nivel de libertades y derechos civiles, especialmente en comparación con sus vecinos.

El siguiente factor que hace de Indonesia un país importante está relacionado con que es mayoritariamente musulmán. De hecho, es a día de hoy el mayor país musulmán del mundo, con alrededor de 200 millones de seguidores del Islam. Pero al mismo tiempo, goza de la presencia de una importante bolsa de cristianos, católicos y protestantes, junto a una pequeña minoría de budistas e hinduistas. Todo ello hace de Indonesia un crisol de religiones.

Por tanto, Indonesia se constituye como la mayor democracia musulmana del mundo, lo que la convierte en extremadamente importante para el futuro de la democracia en general y, más en particular, para el futuro del mundo musulmán, ya que se constituye en un magnífico ejemplo para otros países musulmanes a la hora de que éstos desarrollen y profundicen su democracia. En este sentido, basta recordar que sólo existen actualmente tres democracias consolidadas en países musulmanes (Indonesia, Malasia y Turquía).

Indonesia se ha incorporado recientemente al G-20 y está gozando de un alto crecimiento económico, lo cual la convertirá en un actor con más peso en la esfera económica internacional. De hecho, su antigua Ministra de Economía, Sri Mulyani, ha sido nombrada Directora del Grupo del Banco Mundial⁹.

En definitiva, Indonesia jugará en el futuro un importante papel en el desarrollo de la democracia en el mundo musulmán y posiblemente ejerza un mayor protagonismo en algunos de los conflictos que asolan al mundo musulmán, como es el caso del árabe-israelí.

La relación entre inmigración y estabilidad en la región.

Los movimientos de personas dentro de Asia son tan variados como complejos. Muchos de

⁸ BUEHLER, Michael “Islam and democracy in Indonesia”, en *Insight Turkey*, Vol. 11, Núm.4, 2009. Disponible en el siguiente enlace: http://www.columbia.edu/cu/weai/pdf/Insight_Turkey_2009_4_Michael_Buehler.pdf. Consultada el 12 de octubre de 2010.

⁹ “World Bank appoints Sri Mulyani managing director”, *The Jakarta Post*, 5 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.thejakartapost.com/news/2010/05/05/world-bank-appoints-finance-minister-sri-mulyani-managing-director.html>. Consultada el 15 de octubre de 2010.

ellos convergen en el Sureste Asiático al ser esta amplia región (engloba a 11 países) un lugar natural de paso entre el Asia Occidental y el Oriental por un lado, y por otro, entre las zonas del norte y el sur del Sureste Asiático.

IV. PANORAMA ECONÓMICO. CARACTERÍSTICAS, PERSPECTIVAS Y HÁNDICAPS QUE PRESENTA LA REGIÓN.

“Este es el siglo de Asia Pacífico. La influencia estratégica, económica, política y comercial se está moviendo hacia Asia Pacífico, hacia esta parte del mundo. En el siglo XXI Asia Pacífico se convertirá en el centro de gravedad del mundo”¹⁰.

Durante buena parte del siglo XX, Asia Pacífico fue sinónimo de exotismo, lejanía y sobre todo, de desconocimiento. ¿Qué regímenes políticos imperaban?, ¿Cuáles eran sus estructuras económicas? Poco se sabía acerca de estos dos grandes interrogantes. Asimismo, el escenario en cuestión tuvo la capacidad de superar y sobreponerse a contextos de extrema dificultad (por ejemplo, guerras civiles). A partir del final de la década de los ochenta experimentó un vertiginoso desarrollo económico (fenómeno que, por otro lado, no dio como consecuencia necesaria el punto y final de las debilidades estructurales de sus sistemas políticos) y lo hizo de la mano de organizaciones tan poderosas hoy en día como la APEC, en cuyo surgimiento (1989) y desarrollo un papel clave el gobierno australiano de Robert Hawke. Esta organización es emblemática en la región y aunque volcada en los temas económicos y comerciales, no es menos cierto que, con el paso de los años, también ha reflejado la importancia de las cuestiones de seguridad, para lo cual parte de una premisa realista: el terrorismo o el crimen transnacional, por poner sólo dos ejemplos, suponen un peligro para el crecimiento de la región.

Esta preocupación se manifestó, por ejemplo, en la Declaración de Shangai (2001) y en la Declaración de Los Cabos (2002). Con todo ello, poco a poco temas como el control informático de las fronteras o el fortalecimiento de la seguridad energética de la región, tomaron protagonismo en sus discusiones. Aún con ello, estas materias, pese a su importancia, no gozan del protagonismo que sí tienen las comerciales o económicas.

Por tanto, de cara a mantener el papel destacado que tuvo en los noventa, la APEC deberá incorporar las cuestiones de seguridad a medio o corto plazo, de lo contrario, deberá

¹⁰ SMITH, Stephen: “Asia and international security: an australian perspective”, 15 de febrero de 2010. En http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2010/100215_madrid.html. Consultada el 15 de marzo de 2010. (Traducción de los autores).

afrontar de nuevo la doble crisis que la caracterizó en los años noventa: de identidad y de de credibilidad¹¹.

Dicho con otras palabras, y desde un punto de vista más general, aquellas instituciones que garantizaron el crecimiento económico de Asia Pacífico en el pasado, han quedado obsoletas, por lo cual, deberán replantearse el marco institucional y las metas a alcanzar. No se trata de olvidar las estructuras del pasado sino de examinarlas y de discutir qué se retiene del sistema preexistente¹².

Finalmente, debemos decir que Asia Pacífico ha despertado el interés de otros gigantes supranacionales, como es el caso de la Unión Europea. Por ello, durante los últimos años hemos asistido a un ingente desarrollo del Asia Europa Meeting, foro en el cual ambas partes intercambian puntos de vista sobre economía, política o estrategia. Al respecto, la reunión de Beijing (26 de mayo de 2009) tuvo por tema *Forging a closer Asia Europa Partnership to address the financial and economic and other global challenges*, siendo los puntos más significativos no sólo la necesaria cooperación entre ambas partes para hacer frente a la crisis económica y financiera, sino que hablaba de materias como el diálogo entre culturas o el diálogo político.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expuesto en las anteriores páginas emergen una serie de conclusiones a destacar:

Asia Pacífico es una región extremadamente heterogénea en lo político, económico, cultural, religioso etc., hecho que produce que deba ser analizada región por región para poder obtener una visión precisa de su situación.

El crecimiento económico de Asia Pacífico es un fenómeno incuestionable que, sin embargo, no va acompañado de una mejora en la calidad de su sistema democrático. A día de hoy, el Estado de Derecho es una entelequia en buena parte de la región.

Asimismo, los recientes procesos de construcción estatal provocan que buena parte de los actores rechacen las soluciones de carácter supranacional como herramienta para que la

¹¹ SHUNG-HOON, Park: "Shaping the future of Asia-Pacific Regional Architecture", 4 de diciembre de 2009. En www.apc2009conference.org. Consultada el 1 de febrero de 2010.

¹² FINGAR, Thomas: "Thinking about new architectures for the Asia Pacific region", 4 de diciembre de 2009. En www.apc2009conference.org. Consultada el 1 de febrero de 2010.

región acometa con éxito los retos de la seguridad. En este punto, las grandes democracias regionales (Australia, Corea del Sur y Japón), conscientes de ese déficit, reiteran la importancia de la estabilidad como condición necesaria para la prosperidad.

Javier Gil Pérez

Investigador IUGGM

Alfredo Crespo Alcázar

Investigador Fundación Iberoamericana Europa