

OPINIÓN INVITADA

Tensiones en el mar de la China meridional: riesgos a la paz y a la estabilidad en aguas del sudeste de Asia

Ulises Granados Quiroz¹

Los conflictos territoriales en las aguas del este de Asia representan actualmente una de las principales amenazas a la paz y a la estabilidad en toda la región Asia-Pacífico. Recientes incidentes que han involucrado a barcos chinos, japoneses, vietnamitas y filipinos, expresados en términos irredentistas pero con un fuerte trasfondo económico y geopolítico, son un importante obstáculo a los esfuerzos de una mayor cooperación e integridad regional proyectados entre potencias mundiales, potencias medias y pequeños países de Asia marítima. En particular, la zona del mar de la China meridional es hoy en día una donde no convergen sólo los intereses de países vecinos, sino de actores extrarregionales en una compleja red de proyecciones de poder, liderazgo económico e integración. El reciente interés mostrado por Estados Unidos, India y Japón en las implicaciones regionales de este conflicto territorial parece ser prueba de ello.

En este mar, desde principios del siglo XX se han reclamado amplios sectores marítimos, así como formaciones insulares, agrupadas en cuatro grandes archipiélagos: las islas Spratly (el principal grupo), las Paracel, el Banco MacClesfield y el arrecife Pratas. Con excepción del último, los tres restantes

1. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

han sido total o parcialmente reclamados por varios actores en estas disputas territoriales. China-Taiwán y Vietnam por las Paracel; Filipinas reclama a China parte de MacClesfield, mientras que las Spratly son disputadas por China, Taiwán, Filipinas, Brunei, Malasia y Vietnam. Al ser el conflicto por este archipiélago el más intenso, la solución permanente parece virtualmente imposible, ya que mientras China, Taiwán y Vietnam invocan derechos históricos, otros países hacen referencia desde hace 20 años al derecho marítimo internacional para defender el territorio y el espacio marítimo.

Tras sonados incidentes en 1974 y 1988, y escaramuzas menores en la siguiente década, todas las partes en conflicto aceptaron en Camboya en 2002 la llamada *Declaración de conducta de las Partes* (DoC), lo que, sin embargo, no ha evitado que incidentes menores y ocasionales encuentros entre fuerzas navales, policiales y pescadores hayan cobrado vidas por el control de las formaciones insulares. Recientemente, en 2011 China y las 10 naciones de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) firmaron las *Guías para la implementación del Código de Conducta de las Partes*, el paso previo para que el *Código de Conducta* (CoC), que será legalmente vinculante, se llegue a firmar.

La importancia de esta región marítima queda de manifiesto con los siguientes indicadores. Un total de 5.3 mil millones de dólares anuales en mercancías son transportadas por estas aguas y se cree que bajo el lecho marino podría haber reservas de unos 11 mil millones de barriles de crudo y hasta 290 billones de pies cúbicos de gas natural (aunque la mayor parte de estas cifras son simples estimaciones de reservas no probadas). Asimismo, las reclamaciones son relevantes en tanto legitiman la autoridad de los gobiernos involucrados frente a sus poblaciones, por lo que los argumentos históricos, criticados por algunos Estados como irredentismo de consumo interno, sirven para galvanizar a la opinión pública. Más aún, estas reclamaciones han servido, en los años recientes, para afianzar alianzas políticas, económicas y comerciales con actores extrarregionales.

Este conflicto se ha vuelto recientemente más importante no sólo por la creciente dificultad de preservar la paz y la estabilidad, sino porque ha puesto a prueba la voluntad de cooperación de algunos miembros de ANSEA, grupo que si bien fue creado en 1967, hasta ahora no ha sido efectivo en consolidar un frente común en temas políticos relacionados con la integridad territorial y con la seguridad nacional de sus miembros.

Mientras tanto, las naciones del grupo ANSEA han atestiguado, con alarma, una política dual de China frente a este conflicto. Mientras que por una

parte Beijing se ha comprometido a apegarse a la DoC de 2002 y a aceptar en un futuro el CoC si las condiciones son aceptables, ese país se ha negado sistemáticamente a negociar el asunto de la soberanía de los cuatro archipiélagos. En el más reciente incidente con Filipinas, en marzo de 2012, barcos chinos llegaron en ayuda de pescadores que operaban en el Bajo de Masinloc/atolón Scarborough (Huangyan Dao en chino, reclamado como parte del banco MacClesfield pero a sólo 200 kilómetros de la costa filipina), y que habían sido detenidos por autoridades filipinas. Esto provocó un *impasse* por casi tres meses, hasta que las respectivas fuerzas navales decidieron retirarse de sus posiciones (ante la llegada del tifón Guchol). Se sabe que autoridades chinas han regresado a ese arrecife fortaleciendo su presencia naval. Es muy probable que la modernización naval china venga acompañada en el futuro de acciones similares tanto contra Filipinas como contra Vietnam u otro país que a juicio del gobierno chino viole la DoC y el *statu quo* prevaleciente.

La cuestión de los hidrocarburos merece especial atención en China. Desde el punto de vista puramente económico, el Gobierno chino tiene programado aumentar para el año 2020 dentro de su mezcla energética, de 3 a 10% el uso de gas natural, el cual es abundante en el mar de la China meridional. Por ello, las labores de exploración, como las de 2005 en un sector de las Spratly y las que actualmente realizan en el norte de este mar, continuarán realizándose. Por otro lado, desde el punto de vista geopolítico, para China es imperativo mantener a raya en lo posible a India, nuevo actor en la ecuación regional y nuevo socio petrolero de Vietnam, así como a Estados Unidos, aliado de Filipinas con quien ya negocia la presencia de fuerzas militares como parte de su nuevo balance en dirección a Asia-Pacífico.

En efecto, Washington ha entrado a este escenario de inestabilidad regional como actor que desea incidir en la geopolítica de los mares de China. Desde 2010, cuando Hillary Clinton expresó en Hanoi que su país tenía un interés estratégico por la solución de este diferendo, la política de la actual administración Obama ha sido la de advertir velada y abiertamente a China que una inestabilidad en este mar afectaría sus intereses vitales, comerciales y militares en Asia-Pacífico, así como los lazos bilaterales con Beijing, sin duda la relación más importante de hoy en el mundo. El Gobierno estadounidense ha repetido su interés por ejercer buenos oficios o mediar en este conflicto, algo que por lo menos China repudia sistemáticamente por considerarlo como un actor sin reclamación territorial. Al mismo tiempo, Washington está fortaleciendo su alianza con Filipinas, con Vietnam, con la India (país

al que la administración Obama ya le otorga el estatus de actor del océano Pacífico) y con Japón (país que tiene sus propias reclamaciones territoriales con Beijing en el mar de la China oriental y que ya apoya logísticamente a la aún débil armada filipina).

Paradójicamente, el nivel de tensión entre China y los demás actores que reclaman derechos en el mar de la China meridional ya está condicionado a la propia relación bilateral Washington-Beijing. El Gobierno chino calibra permanentemente el grado de cooperación o confrontación con sus vecinos en función de la percepción regional de que Estados Unidos esté ahora o no comprometido con su política de *rebalancing* hacia la región, puesta en duda recientemente. En la última cumbre de líderes de APEC en octubre pasado en Bali, la ausencia de Obama (a pesar de la asistencia de su secretario de Estado John Kerry) fue aprovechada por el liderazgo chino para ofrecer más cooperación comercial y de inversión a varios países de ANSEA, mientras que en el más reciente foro IISS-Diálogo Shangrila en Singapur en junio, la delegación militar china mantuvo un bajo perfil, evitando exacerbar las posiciones antagónicas oficiales de China, Estados Unidos y Vietnam. El conflicto territorial por las islas y el espacio marítimo en el mar de la China meridional ha desbordado ya por mucho la región, para bien o para mal.

El camino por delante es tanto prometedor como sombrío. Si China tolera la “neutralidad proactiva” de Estados Unidos en este conflicto, si acepta que el costo político de aumentar las tensiones con los países vecinos es mayor que el beneficio económico con ANSEA en su conjunto, y si se enfoca en contrapesar el verdadero embate estadounidense en el plano comercial en la región (principalmente el Acuerdo Regional de Asociación Económica Comprehensivo, RCEP, como alternativa al Acuerdo de Asociación Transpacífico, TPP) y en atender cada uno de los puntos del diálogo estratégico con Washington (incluyendo ataques ciberneticos, gobernanza global, medio ambiente, militarización del espacio, etc.), es posible que el nivel de tensión, principalmente con Filipinas y Vietnam, logre bajar en el futuro. Un verdadero éxito sería que el Gobierno chino acepte acelerar las negociaciones hacia un posible CoC legalmente vinculante.

Por otro lado, sin embargo, el panorama no se ve prometedor. Filipinas ha solicitado que las bases legales de la reclamación china (en particular la línea intermitente en U que abarca todo ese mar en sus propios mapas) sean puestas a prueba por un tribunal de arbitraje o de preferencia por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar del UNCLOS, mientras que sigue invitando

a las fuerzas militares estadounidenses a tener una presencia regular en la región (tropas, asesores, transferencia de equipo logístico y radares). Vietnam, por su parte, sigue fomentando la presencia de empresas petroleras indias en sus aguas territoriales, y comprando tecnología naval rusa, aumentando así sus propias tensiones con China.

Probablemente la clave sea lograr que China acepte acelerar la elaboración de un borrador del CoC en los próximos meses con ANSEA como grupo. Tras la aprobación de las *Guías de implementación* en julio de 2011, los países de ANSEA iniciaron desde noviembre del mismo año la redacción de un borrador de CoC para presentarle a China, y si bien muy pocos avances se han logrado en las reuniones ministeriales 45 y 46 de ANSEA (AMM 2012 y AMM 2013), y en cambio se evidenciaron fracturas dentro de este grupo, China parece dispuesta a continuar las *consultas* (si no las *negociaciones*, según palabras del canciller chino Wang Yi). Habrá que esperar si China considera que la negociación/consulta lleva a algún resultado.

Una nota final: para Estados Unidos, Japón y ANSEA (como un solo actor en la región), el problema involucra, sí, la creación de un CoC, pero va más allá: lograr la implementación y el respeto cabal del derecho marítimo internacional, y sobre todo garantizar la libertad de los mares. Es por eso que para algunos políticos y especialistas de la región, la negociación de un Tratado Marítimo del Sudeste de Asia puede ser una buena opción para regular la actividad en los mares de la región, no sólo del mar de la China meridional, sino de otras áreas (como el Golfo de Tailandia y aguas colindantes con Indonesia) y como solución para superar la actual división entre los países con y sin reclamaciones contra China. Un proyecto ambicioso, pero una tangible alternativa a negociar/consultar indefinidamente con China. 