

Las islas Spratly: Internacionalización de un conflicto regional

Ulises Granados Quiroz¹

Resumen

Con la reciente inestabilidad en aguas del noreste y sudeste de Asia se ha reiniciado el debate sobre la capacidad y voluntad de China para preservar la paz y estabilidad regional con países vecinos. En el conflicto por las islas Spratly se observa desde hace pocos años un patrón cada vez más obvio de internacionalización con involucramiento de actores extrarregionales, en particular Estados Unidos.

En este ensayo se presenta un análisis actualizado de este diferendo de larga historia que se ha agravado aceleradamente en los últimos años, considerando los motivos económicos y geopolíticos actuales más relevantes que han contribuido a la presente crisis entre China y algunos países, en particular Vietnam y Filipinas. Asimismo, se identifican las características más visibles de la entrada de Estados Unidos a este conflicto y sus implicaciones, seguido por una evaluación sobre si este diferendo, con sus nuevas aristas internacionales, ha llegado finalmente a un punto de ebullición. El ensayo finaliza con una serie de reflexiones sobre posibles caminos a seguir a futuro en este diferendo, tomando en cuenta las diversas variables analizadas.

Palabras clave: islas Spratly, Mar de la China Meridional, DoC, islas Paracel, Scarborough Shoal.

Artículo recibido el 26 de noviembre de 2015 y dictaminado el 22 de febrero de 2016.

1. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Río Hondo 1, Col. Progreso Tizapán, Deleg. Álvaro Obregón, 01080 Ciudad de México. Correo electrónico: ulises.granados@itam.mx

THE SPRATLY ISLANDS: INTERNATIONALIZATION OF A REGIONAL CONFLICT

Abstract

Recent instability in Northeast and Southeast Asian waters has reignited the debate over China's capacity and intention to preserve peace and security with neighboring countries. On the Spratly Islands territorial conflict, a pattern of internationalization —mainly a more direct US involvement— has been increasingly manifest during the last five years.

This essay offers an updated analysis over this imbroglio, a conflict with a long history but nonetheless having been deteriorating fast during recent years, taking into account those most relevant economic and geopolitical causes contributing to the current crisis between China and some countries —mainly Vietnam and the Philippines—. Also, the most visible features and implications of US involvement into this maritime region are identified, followed by an evaluation of whether this conflict, with its international implications, has reached a breaking point. The essay concludes with some thoughts over future scenarios for the maritime region.

Keywords: Spratlys, South China Sea, DOC, Paracels.

Introducción

Recientemente la región del sureste y noreste de Asia ha sido escenario de importantes incidentes que han puesto a prueba la seguridad y estabilidad regional. En el año 2010, tropas de Corea del Norte bombardearon posiciones militares de Corea del Sur en la isla surcoreana de Yongbyon, mientras que en el Mar de la China Oriental un incidente en el que un barco pesquero de China colisionó contra barcos patrullas de la Guardia Costera de Japón puso nuevamente de relieve las tensiones sobre delimitación territorial entre estos dos países sobre las islas Diaoyu/Senkaku.² Tales incursiones sólo se han exacerbado a raíz del anuncio del Gobierno japonés de comprar varias de estas islas en septiembre de 2012.

2. Japón controla y llama a este pequeño archipiélago las islas Senkaku. Por su parte, China reclama la soberanía sobre estos islotes y los denomina Diaoyu.

Mientras tanto, en septiembre y octubre de 2014 ejercicios navales entre Estados Unidos y Filipinas, y de la Armada del Ejército Popular de Liberación chino en el Mar de la China Meridional han puesto de manifiesto hasta qué grado podría evolucionar un simple incidente naval en estas aguas. Un año después, en octubre de 2015, dentro del marco de las llamadas Operaciones de Libertad de Navegación (FONOP) la fragata de guerra estadounidense *USS Lassen* incursionó dentro de las 12 millas náuticas que reclama China como mar territorial en varias islas que controla del grupo Spratlys, en una clara muestra de fuerza, y en enero de 2016 el *USS Curtis Wilbur* se aproximó a la isla Tritón en las Paracel.

Así, las dos regiones del noreste y sureste de Asia, enlazadas por extensas áreas marinas, han sufrido de altos niveles de tensión en los últimos años. China, como país que abarca las dos regiones y en calidad de la segunda potencia económica mundial, debe ser considerada como la piedra angular en la construcción de la estabilidad y paz permanentes en la región. Sin embargo, debido precisamente a que mantiene reclamaciones territoriales en sus regiones marinas, es difícil que China desempeñe algún papel tradicional de mediador para preservar la paz y estabilidad entre naciones (algo que en cambio sí podrían desempeñar otros actores en la escena internacional sin intereses territoriales, como Estados Unidos o la Unión Europea). En el Mar de la China Meridional estos problemas son por demás evidentes.

En el Mar de la China Meridional existe desde hace varias décadas un conflicto que involucra la soberanía territorial sobre formaciones insulares y la jurisdicción del espacio marítimo, lo que ha provocado el enfrentamiento, en diversos ámbitos, entre varios países vecinos, incluyendo China (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 1980; Hill, Owen y Roberts, 1991; Samuels, 1982). Este mar (también llamado el “mar del este” por el Gobierno vietnamita (The Hoang Sa and Troung Sa Archipelagoes —Paracels and Spratly—, 1981; Luu, 1996) y mar de las Filipinas occidentales en ese país (véase Abueva, Alamon y Domingo, 1999; San Pablo-Baviera, 1992), representa un espacio semicerrado con una extensión de alrededor de 3.5 millones de kilómetros cuadrados y posee una importancia geopolítica considerable: más de la mitad del tonelaje total de la flota mercante del mundo pasa por estrechos de esta región como Malacca, Sunda, Lombok y un tercio del tráfico marítimo mundial navega esas aguas; en palabras de Robert Kaplan, es “el corazón de la periferia navegable de Eurasia” (Kaplan, 2015).

Aquí existen cuatro agrupaciones archipiélagicas: las islas Paracel, las islas Spratly, el banco Macclesfield y el arrecife Pratas. Actualmente las Paracel son reclamadas por Vietnam, Taiwán y China (y ocupadas por este último país en su totalidad), el banco Macclesfield es reclamado en su totalidad por China y Taiwán y una parte por Filipinas, mientras que las Spratly son reclamadas en su totalidad por China, Taiwán y Vietnam, y una parte por Filipinas y Malasia (Brunei sólo reclama espacio marítimo dentro de ese archipiélago).

El desarrollo de eventos en el Mar de la China Meridional durante los últimos tres años presenta un patrón evidente de internacionalización del conflicto por las islas Spratly, por lo que es imperativo indagar la naturaleza y la evolución del conflicto para conocer posibles rutas a futuro, bajo la premisa de que este diferendo ha dejado de ser una cuestión de índole bilateral o regional. El presente texto ofrece un análisis, en primer lugar, de un diferendo de larga historia que, sin embargo, ha evolucionado aceleradamente a niveles preocupantes en los últimos años; seguido por una evaluación de la importancia geopolítica y económica real de esta región marítima, en particular su valor en términos de gas y petróleo. Posteriormente identifica las características más visibles de la entrada de Estados Unidos a este conflicto y sus implicaciones,

seguido por una evaluación sobre si este diferendo, con sus nuevas aristas internacionales, ha llegado finalmente a un punto de ebullición. El artículo finaliza con una serie de reflexiones sobre posibles caminos a seguir a futuro en este diferendo, considerando las diversas variables analizadas.

El desarrollo de eventos en el Mar de la China Meridional durante los últimos tres años presenta un patrón evidente de internacionalización del conflicto por las islas Spratly, por lo que es imperativo indagar la naturaleza y la evolución del conflicto para conocer posibles rutas a futuro, bajo la premisa de que este diferendo ha dejado de ser una cuestión de índole bilateral o regional

Un diferendo con larga historia

El actual conflicto en las islas Spratly es el más importante en toda la región marítima del sureste de Asia. China y Taiwán (su reclamación es idéntica ya que ambos actores reconocen que la

reclamación histórica de China es una sola)³ consideran que las Spratly les han pertenecido desde “tiempos inmemorables” y que todo ese mar representa “aguas históricas” chinas (un término debatido entre especialistas del derecho internacional) (Han, 1988; Zou, 2001). Vietnam (Estado heredero de Vietnam del Norte) también afirma que todo este archipiélago forma parte de su territorio desde la dinastía Nguyen en el siglo XVII (Luu, 1996). Así, las reclamaciones de China y de Vietnam son eminentemente históricas. Las dos reclamaciones se basan en una de las formas tradicionales de adquisición de soberanía territorial mediante descubrimiento y ocupación efectiva. Aduciendo evidencia documental, China afirma que fue la primera en descubrir, nombrar, explotar y ejercer jurisdicción sobre las Spratly hasta el presente (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2000).

Por otro lado, Filipinas reclama un sector de las islas, el llamado “grupo insular Kalayaan”, como territorio descubierto y reclamado en 1946 por el nacional Tomás Cloma y que en 1978 pasó a formar parte de las Filipinas por decreto presidencial (Granados, 2009). Malasia reclama desde 1979 varias islas, y al igual que Brunei reclama como suyo espacio marino en ese archipiélago, aduciendo derechos legitimados años después por la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), instrumento jurídico que desde 1994 otorga a países archipielaíticos hasta 200 millas náuticas de plataforma continental y zona económica exclusiva. Tanto Filipinas como Malasia y Brunei en esencia rechazan el argumento histórico de descubrimiento y ocupación efectiva esgrimido por China y Vietnam.

Durante todo el siglo XX e inicio del XXI la historia de este conflicto ha puesto al descubierto el enfrentamiento entre potencias coloniales por las islas, las políticas marítimas de las nuevas naciones que emergieron del proceso de descolonización, las reacciones de los países vecinos ante la posibilidad de yacimientos de hidrocarburos en el lecho marino, y las nuevas acciones navales assertivas de varios países tras el fin de la Guerra Fría. En esta larga historia, China ocupa un lugar muy especial. Este Gobierno ha basado su reclamación en argumentos históricos, y aparte de señalar que las islas les

3. Debido a que China considera que Taiwán es una provincia y que cualquier acción a favor de una posible independencia de la madre patria podría provocar una reintegración por la vía militar, y que la mayoría de las naciones reconocen al gobierno de Beijing como el representante legítimo de “China”, el Gobierno taiwanés no puede defender la soberanía de las islas Spratly en foros oficiales internacionales y ha optado por dejar que Beijing enfrente diplomáticamente a sus adversarios.

han pertenecido desde tiempos inmemorables, aclara que bajo el moderno sistema de Estados-nación ha legitimado su posesión por acciones y decretos oficiales en 1909, en la década de 1930 y en 1946.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, en el teatro del Pacífico otros países (como Francia y Reino Unido) también reclamaron algunas de estas islas. Incluso varios ciudadanos japoneses afirmaron haber descubierto varias de estas islas (presentando peticiones oficiales que sirvieron posteriormente para justificar la ocupación naval por parte de la Armada Imperial) (Granados, 2008). Con el fin de la Segunda Guerra Mundial en el Pacífico, Japón renunció a estas islas en el Tratado de Paz de San Francisco de 1951, aunque el ambiguo texto del tratado no especificó a qué país debían devolverse.

De 1946 a 1971 la disputa por las Spratly (y las Paracel) fue protagonizada por China, Taiwán (que ocupó desde 1946 la isla Itu Aba, la más grande del archipiélago) y Vietnam. En la década de los años setenta Filipinas comenzó a ocupar algunas islas de las Spratly, al tiempo que China derrotó a Vietnam en las Paracel, Vietnam ocupó varias islas de las Spratly (1974) y Malasia ocupó Swallow Reef del mismo grupo (1979). En la década de 1980, fuerzas navales de China se enfrentaron contra las de Vietnam en un sector de las Spratly (Johnson Reef en 1988) y fue durante el mismo decenio cuando China comenzó a ocupar varias formaciones insulares.

La década de 1990 y el primer decenio del siglo XXI se caracterizaron por incidentes de baja intensidad, principalmente entre patrullas navales contra pescadores de otros países y hostigamientos de barcos contra embarcaciones de prospección petrolera e investigación oceanográfica. Para el año 2012 se sabía que el control real y la presencia de personal civil y militar en islas, arrecifes y atolones en las Spratly podría ser como sigue: China siete, Taiwán uno, Filipinas ocho, Malasia tres y Vietnam 29.

Al mismo tiempo, y para hacer frente a esta militarización del mar, China y los países de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN por sus siglas en inglés) han optado por iniciar medidas de cooperación, incluyendo la firma de diversos acuerdos para preservar el actual *statu quo* y evitar incidentes como los de 1974 ó 1988. En 1992 la ASEAN emitió la Declaración de Manila, pronunciándose a favor de encontrar por la vía pacífica una solución a los diferendos territoriales en este mar. En 1997 los líderes de China y de los países de esta agrupación surasiática emitieron asimismo un comunicado conjunto para estrechar la cooperación.

Finalmente, en 2002 las dos partes emitieron en Brunei la llamada Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar de la China Meridional (DOC, por sus siglas en inglés) (ASEAN, 2002), que básicamente se pronuncia a favor de buscar soluciones pacíficas a los diferendos territoriales, así como acciones con el fin de mantener la estabilidad. La DOC es actualmente el principal marco de acuerdo multilateral entre los países involucrados en este conflicto y, desde su firma, se ha estado buscando la forma de alcanzar un código de conducta (COC, por sus siglas en inglés), un acuerdo legalmente vinculante que garantice la paz y estabilidad. Para esto, en 2011 China y las naciones de la ASEAN llegaron a un acuerdo sobre el texto final de las Directrices para la Implementación del Código de Conducta, el primer paso para alcanzar en un futuro cercano o lejano el COC (Ministry of Foreign Affairs of Vietnam, 2011).

Importancia real de este archipiélago

¿Cuál es la importancia de las islas Spratly para China y los demás países reclamantes? Pensando en el imperativo de mantener una paz y estabilidad permanente en todo el Mar de la China Meridional, esta pregunta es extremadamente importante. En la reclamación china, el factor ideológico está íntimamente vinculado con consideraciones de índole económica. Desde la década de 1930 China (la República de China) comenzó a defender sus derechos marítimos y aumentó su interés por la explotación y administración de recursos naturales, dando forma así a una nueva identidad marítima, no vista desde mediados de la dinastía Ming (1368-1644) (Granados, 2005). Posteriormente, con la victoria del régimen comunista en la parte continental en 1949, las costas de la República Popular China comenzaron a ser conceptualizadas como las puertas en la primera línea de defensa estratégica contra el imperialismo y, desde la década de 1970, como un importante recurso para el desarrollo de la nueva China post-Revolución Cultural.

Para Filipinas, la reclamación oficial estuvo latente desde 1946 hasta la década de 1970. Desde que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente (ECAFE, por sus siglas en inglés) publicó en 1968 un informe mencionando la posibilidad de grandes yacimientos de petróleo y gas en el suelo marino de las Spratly, ese Gobierno ordenó pocos años después la ocupación de varias islas, aunque hasta el momento tiene problemas para legitimar derechos soberanos ante el derecho internacional. Sin embargo, al igual que Malasia y Brunei, Filipinas aduce el principio de proximidad geo-

gráfica de islas a sus costas, así como los derechos otorgados por la Convemar (200 millas náuticas de zona económica exclusiva y de plataforma continental).

La importancia de este archipiélago para Vietnam es, como para China, tanto ideológica como económica. Considerando que el factor irredentista es tan fuerte como en la reclamación china (China derrotó a las tropas vietnamitas en 1974 y 1988) y que Vietnam está comprometido con una reforma económica similar a la de su vecino del norte, es improbable que renuncie a los proyectos de explotación petrolera que tiene firmados con otras naciones fuera de la región. La importancia de las Spratly para Malasia y Brunei puede ser comprendida en términos similares, ya que ambos países apuestan por la futura explotación de grandes yacimientos de hidrocarburos en el lecho marino.⁴

Considerando su conveniencia económica y el fortalecimiento militar en los últimos años, es evidente que China desempeña un papel sobresaliente en este conflicto y un diagnóstico de la importancia de las islas para Beijing merece especial atención. Como se mencionó líneas arriba, las fuerzas navales chinas derrotaron a las vietnamitas en 1974 y ocuparon todas las islas Paracel, una acción realizada estratégicamente al final de la Guerra de Vietnam tras la inminente derrota y retiro estadounidense de Indochina.

En 1988 otro incidente similar en las Spratly fue protagonizado entre estos dos países, coincidiendo con la baja presencia de Estados Unidos y la otrora Unión Soviética en la región. Por otro lado, bajo la política china de puertas abiertas y reforma económica desde finales de los años setenta e inicios de los ochenta, los recursos marítimos del Mar de la China Meridional comenzaron a ser explotados como parte de las nuevas políticas de desarrollo costero. Es la suma de estos factores económicos, geopolíticos e ideológicos, más el acelerado ritmo de crecimiento económico gozado en más de una década, lo que explica que China ahora proyecte una actitud más asertiva frente a sus vecinos. No son pocos quienes piensan que este país es una amenaza para la paz y estabilidad en las islas Spratly.

Mediante las políticas de reforma económica y puertas abiertas, China ha podido modernizar sus fuerzas navales en el Mar de la China Meridional y ha reforzado su poder de negociación con los países de la ASEAN que reclaman este archipiélago (y con naciones no reclamantes, como Camboya, que en la

4. Tanto Brunei como Malasia tienen planes de explorar nuevos yacimientos en aguas profundas que diversifiquen su dependencia de los yacimientos cercanos a sus costas.

cumbre de la ASEAN de 2012 se decantó a favor de que este grupo no rivalice con la posición de China) (Reuters, 2012). En los últimos 30 años el Gobierno chino ha podido modernizar sus fuerzas navales y avanzar el desarrollo tecnológico del país con fines civiles y militares. En el Mar de la China Meridional, Beijing emplazó por primera vez en febrero de 2016 misiles tierra-aire HQ-9 y un sistema de radares en la isla Woody de las Paracels (*Taipei Times*, 2016), y ha comisionado desde diciembre de 2015 avanzados destructores 052D de tercera generación en su Flota del Mar del Sur de la Armada (Khurana, 2016).

Es importante señalar que esto ha sido posible debido al sostenido crecimiento económico. En 1985 el país había alcanzado un PIB de alrededor de 9.5% anual. En 1978 el PIB per cápita fue de 155 dólares estadounidenses; para el periodo 2007-2011 fue de 5,445 dólares en promedio (World Bank, 2013). Tal crecimiento ha requerido simultáneamente de políticas diplomáticas amistosas, fomento del comercio exterior y fuertes sumas de capital para inversión, así como de grandes cantidades de energías no renovables (petróleo y gas natural) y accesos irrestrictos a las vías marítimas de comunicación hacia sus ciudades costeras.

Gas y petróleo en las islas Spratly

Sin duda el incentivo económico es tanto o más importante que las consideraciones ideológicas y tan relevante como la geopolítica. Las primeras perforaciones submarinas de Filipinas cerca de la Fosa de Palawan en busca de petróleo y gas natural iniciaron en 1970. Las primeras exploraciones de Brunei se realizaron en 1914 (con resultados reeditables desde 1963) y las de Malasia en 1910 (aunque el descubrimiento de yacimientos en el noreste de Sarawak ocurrió hasta 1971). China también ha realizado exploraciones petroleras en la región, respondiendo a sus crecientes necesidades de energía. Como resultado de su acelerado ritmo de crecimiento económico, el país se ha convertido en importador neto de petróleo desde 1993. Cabe mencionar que para el año 2011 las importaciones chinas de crudo se ubicaban en 5'500,000 barriles diarios en promedio (EIA, 2012).

Las cantidades exactas de estos hidrocarburos en las islas Spratly son desconocidas ya que no se han llevado a cabo sondeos detallados, aunque existen estimaciones de cantidades lo suficientemente grandes como para impedir que algún país con reclamaciones territoriales renuncie a la región. China estima que en todo este mar hay unos 223 mil millones de barriles

(sólo en las Spratly unos 105 mil millones), aunque estimaciones menos optimistas de otros países calculan el potencial en el archipiélago en no más de 23 millones. Respecto al gas natural, se cree que las cantidades son mucho mayores. El Servicio Geológico de Estados Unidos calcula que entre 60 y 70% de los hidrocarburos bajo ese mar sería gas natural, unos 266 billones de pies cúbicos (Tfc), mientras que China calcula el potencial en unos 700 billones (Global Security, 2011).

Como es de esperarse, estas estimaciones han provocado la pronta llegada de empresas petroleras de varias partes del mundo. Desde 1976, Filipinas autorizó primero a la petrolera Amoco y luego a Shell realizar sondeos para identificar yacimientos petroleros. Malasia y Brunei también han firmado contratos de exploración con firmas transnacionales como BHP, Billiton, Shell y Conoco-Phillips. Vietnam, en particular, ha facilitado muchos contratos con firmas petroleras. Desde 1987 ese país ha firmado más de 50 acuerdos de exploración y explotación petrolera marina con firmas como Creston, Exxon-Mobil o Conoco-Phillips. En 2004 abrió licitaciones internacionales para explotar varios sectores cerca de las islas Spratly; en 2007 firmó un acuerdo con la británica BP para tender oleoductos y gasoductos, y en julio de 2009 la vietnamita Petro Vietnam alcanzó un importante acuerdo con Exxon-Mobil para explotar un sector marino frente a la costa central del país, cerca de las Spratly. Un contrato de Vietnam con la petrolera india ONGC otorgó en 2012 derechos de exploración en un sector cercano a las islas Paracel, en disputa con China (*One India News*, 2012).

China ha tomado varias medidas para enfrentar estas acciones. En primer lugar, prospección y explotación petrolera. Desde 1992 la empresa petrolera china de ultramar CNOOC continuó durante varios años actividades de prospección con la firma estadounidense Creston en un sector adyacente al trabajado por Vietnam en las Spratly. Estas actividades de prospección y explotación llevaron al incidente de la plataforma móvil de perforación HD-981 que ingresó en mayo de 2014 en aguas consideradas por Vietnam como pertenecientes a su zona económica exclusiva (*ThanhNien News*, 2014). En segundo lugar, acuerdos petroleros multilaterales. Desde inicio de la primera década del siglo XXI, China propuso a Vietnam y Filipinas firmar un acuerdo de prospección conjunta de los recursos en las Spratly. Este acuerdo finalmente se materializó entre las petroleras nacionales de los tres países en el periodo comprendido entre 2005 y 2008. No obstante, los resultados del acuerdo permanecen secretos. En tercer lugar, una activa campaña de presión a petro-

leras para evitar que participen con otros países, en particular empresas como la india ONGC Videsh (Indian Express, 2011). Sin embargo, esta medida ha arrastrado finalmente a Estados Unidos a este escenario. Finalmente, desde 2012 y de forma acelerada en 2015 China ha intensificado la construcción de instalaciones en las siete formaciones insulares que ya tenía bajo su control (los arrecifes Fiery Cross, South Johnson, Mischief, Subi, Gaven, Huges y Cuarenton). China ha enfatizado que no ha ocupado nuevas formaciones insulares y que las construcciones serán utilizadas como puestos de monitoreo medioambiental, e incluso ha invitado a Estados Unidos a utilizar conjuntamente tales instalaciones. Si bien estas actividades no están encaminadas a obtener reconocimiento internacional sobre su posición legal, parecen ser una medida para involucrar a otros Estados en actividades conjuntas para enfrentar amenazas no tradicionales a la seguridad regional. Como es de esperarse, los demás actores con reclamación han repudiado estas medidas como paso previo a una mayor militarización de la zona.

Estados Unidos y el conflicto por las islas Spratly

En el Mar de la China Meridional, y en especial en relación con el conflicto territorial por las islas Spratly, China ha emprendido una política simultánea de presión y conciliación. Dentro de este proceso dual, es innegable que recientemente ha realizado acciones, en calidad de gran potencia, con el fin de proteger sus propios intereses. La posición intransigente sobre derechos soberanos, el fortalecimiento naval, la modernización de las Paracel, su militarización, así como la construcción de instalaciones en siete arrecifes de las Spratly confirman una postura claramente realista de búsqueda de interés nacional traducido en la integridad territorial en sus mares ante un ambiente internacional anárquico y frente a la clara presencia naval estadounidense en la región. El reciente acercamiento de Estados Unidos con Filipinas, Vietnam, India y la alianza nipo-estadounidense parecen confirmarle a China una agresiva estrategia de alianzas en su contra.

Desde el punto de vista geoestratégico, China ha continuado con el mejoramiento de sus capacidades militares construyendo naves con ayuda de tecnología rusa y europea. Al mismo tiempo, ha repetido que apoya la paz y estabilidad en todo ese mar, aunque ha reiterado que no hay nada que negociar en relación con la soberanía territorial ya que sus derechos en las Spratly son a su parecer irrefutables. En la reunión de ASEAN Más 1 realizada

en noviembre de 2015, el premier chino Li Keqiang propuso un plan de cinco pasos para fomentar la confianza mutua y estabilidad en esta región marina (*Global Times*, 2015).

Ante este frágil *statu quo* (en realidad en beneficio de China), Estados Unidos ha decidido participar directamente en la geopolítica del Mar de la China Meridional. Se sabe que Washington no mantiene aspiraciones territoriales en la región ni reconoce la validez o apoya reclamación alguna por parte de los Estados involucrados en la disputa, algo que en esencia le otorga una posición de actor neutral. Desde antes de la independencia de Filipinas en 1946, Estados Unidos delimitó con España la extensión del territorio de su nueva colonia filipina mediante el Tratado de París de 1899, sin haber incluido sectores marinos de las islas Spratly. Cuando las fuerzas navales japonesas invadieron toda esa región marina en 1939, Estados Unidos tampoco reconoció las reclamaciones de China, Japón, Francia y Reino Unido (Granados, 2010).

Sin embargo, la posición estadounidense sobre el conflicto territorial comenzó a cambiar en 2010. Las principales razones son, en primer lugar, el interés de Washington de proteger las líneas marítimas de navegación. Este país, bajo la doctrina de libertad de mares, en la práctica sólo reconoce tres millas náuticas de mar territorial de otro país costero. Desde 1784, cuando se abrió la primera ruta marítima Nueva York-Cantón (en Guangdong, China), Washington siempre ha mantenido este principio de navegación irrestricta en los mares. Ahora Estados Unidos reconoce la posibilidad de que China, como una potencia militar regional, pueda trastocar el equilibrio militar existente en el este y sureste de Asia. En enero de 2011 China mostró las primeras pruebas de su avión Stealth antirradar de primera generación Jian-20 y ya ha expresado su intención de tener portaaviones en operación para proyectar su fuerza aérea sobre el mar.

En septiembre de 2010, en ocasión del Foro Regional de la ASEAN (ARF) en Hanoi, la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, expresó públicamente su preocupación por las recientes actividades navales chinas en el Mar de la China Meridional y declaró que su país mantenía un “interés nacional” por el respeto al derecho marítimo internacional, el libre paso a la navegación y el libre acceso a los recursos comunes marinos. Un mes antes, durante el foro anual de Diálogo Shangri-La-ISS sobre seguridad celebrado en Singapur, el secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates, ya había expresado su preocupación por los antagonismos existentes sobre la soberanía de islas en el Mar de la China Meridional (en alusión a las Spratly) y anunció

que el Gobierno del presidente Obama apoyaba la DOC de 2002 (IISS, 2010). Declaraciones similares han sido expresadas por los ex secretarios de Defensa Leon Panetta y Chuck Hagel, el actual secretario Ashton Carter, así como por el secretario de Estado John Kerry y el propio presidente Obama en la reunión cumbre de APEC en Manila en noviembre de 2015 cuando exigió a China detener la construcción de instalaciones artificiales en las Spratlys (Shear, 2015).

Independientemente de la nueva estrategia para Asia-Pacífico que está emprendiendo el actual Gobierno estadounidense —que a ojos de analistas está dirigida primordialmente a contrarrestar la creciente fuerza de China en la región—, el interés de Washington sobre este conflicto también abarca la defensa de intereses puramente económicos. La inestabilidad en la zona marítima está afectando de forma directa a las empresas petroleras estadounidenses y el Gobierno chino está comenzando a denunciar públicamente las actividades de prospección de Estados Unidos (principalmente los proyectos que realiza con Vietnam y, en particular, los de la compañía Exxon-Mobil). Las declaraciones de Clinton, Gates, Hagel y Kerry representan la entrada abrupta de Estados Unidos en el conflicto regional por la soberanía de las islas Spratly y sobre la navegación en esas aguas.

Es posible afirmar que la entrada de Estados Unidos a este mar era inevitable, considerando la oposición de China a la presencia militar aérea y naval continua estadounidense. En marzo de 2009, a unas 64 millas náuticas de la isla china de Hainan, varias naves de la Armada y autoridades chinas interceptaron al barco de investigación oceanográfica estadounidense *USS Impeccable*,⁵ que realizaba trabajos de sondeo con radar (y muy probablemente espionaje contra la base de submarinos de la Armada china), lo que pareció ser el primer desafío en la región para el gobierno de Obama. Desde entonces, las relaciones entre Estados Unidos, Filipinas y Vietnam parecen haberse estrechado, profundizando los vínculos de cooperación económica y militar y enviando así un claro mensaje a Beijing.

Según analistas, China está desarrollando una nueva estrategia naval, Far Sea Defense, en la que el Mar de la China Meridional y el Mar de la China Oriental forman parte de la primera línea insular y de un mar interno, ligados a una segunda línea marítima que sobrepasa Japón e Indonesia, y que esta-

5. Este incidente ocurrió ocho años después de que, en 2001, un avión de reconocimiento estadounidense EP-3 fuera colisionado por un caza chino a 110 kilómetros de Hainan, obligando a la nave estadounidense a aterrizar en esa isla.

ría vinculada geoestratégicamente a una región tan lejana como el Océano Índico. Ante esto, los estrategas navales estadounidenses respondieron con el concepto llamado Offshore Asia. La pieza central de esta estrategia es el emplazamiento de fuerzas navales en Guam, Singapur y Darwin en Australia —a distancias suficientemente lejanas de un ataque convencional chino con misiles—, pero lo suficientemente cerca como para atacar (Wade, 2012).

El fortalecimiento militar de China en sus zonas marítimas se hizo evidente durante los ejercicios navales de julio de 2010 en el Mar de la China Meridional. Como respuesta a las maniobras navales conjuntas de Estados Unidos y Corea del Sur en el Mar de la China Oriental, la Armada del Ejército Popular de Liberación realizó los mayores ejercicios desde su fundación en 1949, lo que, en parte, ha dado lugar a una carrera armamentista en la región. Cabe destacar que en 2009 Vietnam firmó un acuerdo con Rusia para la compra de seis submarinos Kilo/Project 636 y ocho aviones de combate Sukhoi-30, equipos diseñados particularmente para la defensa de aguas y espacios territoriales (*Defense Industry Daily*, 2012). Más recientemente, en octubre de 2014, China realizó ejercicios navales como respuesta al acercamiento y cooperación bilateral de Washington con Manila y Hanoi (Keck, 2014).

¿Punto de ebullición en la región?

En la 45^a Reunión anual de Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN (AMM, por sus siglas en inglés) celebrada en Camboya en julio de 2012, por primera vez en su historia no se logró emitir una declaración conjunta debido a las divisiones sobre cómo abordar el tema del Mar de la China Meridional. Tras una intensa campaña respaldada por Camboya para torpedear la propuesta filipina de que la ASEAN adoptara una posición más firme contra China por los diferendos territoriales en el mar, Beijing logró romper la unidad de este bloque regional. Pero ahora —incluso sin tomar en cuenta el tema de la soberanía— el asunto de la explotación de recursos se ha convertido en sí mismo en un problema de la agenda regional.

Aquí nuevamente China parece ser un actor central en el deterioro general del proceso multilateral de negociaciones con la ASEAN, y la participación más directa de Estados Unidos en el contencioso parece haber enfrentado aún más las posiciones. En marzo de 2010 el director para Asuntos de Asia del Este del Consejo Nacional de Seguridad, Jeffrey A. Bader, y el subsecretario de Estado, James B. Steinberg, viajaron a China. Durante su visita, el consejero

de Estado Dai Bingguo habría señalado que el Mar de la China Meridional es parte de un “interés esencial” (*core interest*) y que el país no toleraría ninguna forma de interferencia en este mar (Wong, 2010). Si bien las declaraciones de la dirigencia política china considerando el diferendo territorial del Mar de la China Meridional como un interés esencial (equiparándolo con la reunificación de Taiwán y la integridad territorial del Tíbet y Xinjiang) se desmintieron posteriormente, China ha dejado ya en claro que no está dispuesto a negociar con la ASEAN en bloque una agenda impuesta por Filipinas —sino de forma bilateral—, ni a permitir la participación de Washington en ningún tipo de negociación sobre las islas Spratly. Afortunada o desafortunadamente, Filipinas y Vietnam han logrado “internacionalizar” este tema.

De hecho, a diferencia de Taiwán, Malasia y Brunei, que han intentado mantener un perfil bajo en sus respectivas reclamaciones, Vietnam y Filipinas han adoptado una actitud más antagónica hacia China. En particular, el Gobierno filipino ha ordenado más patrullajes en las islas que controla en las Spratly y en el banco Scarborough, un pequeño atolón en el banco Macclesfield.⁶ Hanoi, por su parte, continúa licitando sectores marinos a empresas petroleras extranjeras (recientemente, a la firma india ONGC) a pesar de las intensas protestas de China.

Más aún: en un giro sin precedentes por parte de una nación considerada por China como pequeña, el Gobierno filipino inició procedimientos arbitrales el 22 de enero de 2013 en el Tribunal Internacional de la Convención sobre el Derecho del Mar (ITLOS) a fin de que la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) se pronuncie sobre la validez jurídica de China relacionada con un mapa entregado a la ONU en 2009 que presenta nueve líneas entrecortadas que incluyen a todo el Mar de la China Meridional como parte de su “aguas históricas”, entre otros temas (Permanent Court of Arbitration, 2013). Tras más de dos años de deliberaciones, el 29 de octubre de 2015 la PCA aceptó tener jurisdicción para oír el caso en algunos puntos requeridos (Permanent Court of Arbitration, 2015).

6. En 2012 este atolón fue escenario de un tenso incidente entre barcos patrulla filipinos, pescadores chinos y posteriormente naves de autoridades civiles de China que durante más de un mes encararon al personal filipino.

Consideraciones finales: una hoja de ruta para las Spratly

Desde la perspectiva del derecho internacional, la principal confusión en este conflicto es intentar aplicar reglas del derecho marítimo internacional (básicamente las estipulaciones de Convemar) a un conflicto en el que no hay consensos sobre la soberanía de formaciones insulares. La determinación de derechos soberanos sobre territorio es condición previa para determinar jurisdicción de espacio marítimo (mar territorial, zona contigua o zona económica exclusiva). Así, Convemar no puede ofrecer solución aceptable a las partes en este conflicto. Esta confusión ha empañado el análisis sobre las Spratly y ha dado falsas esperanzas de una posible solución en lo que a derecho marítimo internacional concierne.

A pesar de todo, los Estados involucrados en esta disputa se han manifestado a favor de mantener la paz y estabilidad y de respetar la DOC de 2002 como primer paso hacia un COC legalmente vinculante. Bajo esta premisa ideal —y, sin embargo, abstracta dentro del mundo de la *realpolitik*—, la ASEAN ha estado intentando presentar un frente común, sin éxito hasta el momento. La Némesis de ASEAN puede radicar paradójicamente en su éxito como organismo regional: el “modo ASEAN” —ASEAN Way—, en particular el buscar consensos y una discreta diplomacia preventiva intramuros le ha impedido un frente común en temas de seguridad con China, aunado al hecho de que hay países reclamantes por islas dentro de la propia organización.

Mientras tanto, China ha propuesto la creación de un grupo de expertos y personas eméritas para buscar propuestas aceptables para las partes —con la resistencia de Filipinas—, y Taiwán ha continuado manteniendo un perfil bajo con el fin de no complicar más la situación (desde el año 2000, la guardia costera taiwanesa sustituyó a las tropas navales en la isla Itu Aba). Fomentar las condiciones necesarias para promover medidas para crear confianza (*confidence building measures*, CBM) es el objetivo ideal de todas las partes, y para ello el pragmatismo es la clave: debe imperar esta posición ya que la otra opción es la militar.

En primer lugar, los países involucrados deben abstenerse de militarizar y ocupar más islas. Si bien las nuevas instalaciones chinas se construyeron en islas ya ocupadas de antemano, ese Gobierno debe abstenerse de emprender otra etapa, y por supuesto ni China ni las otras partes deben ocupar nuevas formaciones (éste es un riesgo latente que ha llevado a fortalecer posiciones militares en algunas islas). En segundo lugar, deben reglamentar las activida-

des de sus nacionales en estas aguas. Éste es el caso de la pesca, la cual debería ser controlada o vedada durante amplios períodos del año en las Spratly.

En tercer lugar (esto más difícil de alcanzar), las naciones involucradas deben congelar sus proyectos de exploración de hidrocarburos hasta que se firmen acuerdos multilaterales de cooperación conjunta. En cuarto lugar, la agenda de los grupos de trabajo debe abarcar temas de preocupación común en esta zona marítima y considerados como de *low politics*; por ejemplo, contaminación, piratería, crimen trasnacional, búsqueda y rescate, etcétera.

En relación con la presencia más directa de Estados Unidos en este conflicto, China ha mostrado hipersensibilidad, reaccionando rápidamente a cualquier declaración de funcionarios y oficiales del Gobierno estadounidense. Sin embargo, es importante reconocer que la participación de Estados Unidos en el enfrentamiento territorial en el Mar de la China Meridional es sólo una parte muy pequeña de su agenda global con China. Es decir, paradójicamente el conflicto territorial ahí es un asunto menor en relación con los temas realmente importantes entre Washington y Beijing (tales como su balanza comercial, la paridad del yuan frente al dólar, la militarización del espacio, la transparencia del presupuesto militar chino y otros temas pertinentes entre las dos potencias). Las declaraciones de Clinton, Gates, Panetta, Hagel y Kerry deben leerse como parte de un discurso más amplio en búsqueda de un diálogo estratégico más intenso y fluido entre las dos naciones.

En relación con la seguridad en los mares, incluyendo el Mar de la China Meridional, China debe reconocer la necesidad de invitar a actores no regionales, tales como Estados Unidos, Australia y Rusia, a participar en la creación de nuevos mecanismos de vigilancia en el mar con el fin de hacer frente a las verdaderas amenazas, entre ellas: la proliferación de armas de destrucción masiva, la contaminación, la piratería y los desastres naturales. Para esto debe refrendar su compromiso con la libertad de navegación alrededor de las islas Spratly y en las líneas de comunicación de este mar.

Muy probablemente las medidas mencionadas arriba serán las que se pondrán en práctica si fracasan las negociaciones sobre un COC legalmente vinculante entre las partes. En la actualidad la región vive un momento muy tenso que se debe, en parte, a las percepciones de los actores sobre las intenciones de sus adversarios. Una mala lectura por parte de algún país (o de quienes formulan las políticas sobre este contencioso) podría volver más explosiva la situación no sólo entre China y la ASEAN, sino entre los propios miembros de este bloque regional del sureste asiático y entre Washington y Beijing. 

Referencias bibliográficas

- Abueva, J. V., Alamon, A. P., y Domingo, M. O. Z. (1999). *Admiral Tomas Cloma, father of Maritime Education and Discoverer of Freedomland/Kalayaan Islands: a Biography*. Quezon City, Filipinas: Diliman, Center for Leadership, Citizenship and Democracy/University of the Philippines-National College of Public Administration and Governance.
- ASEAN. (2002). *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*. Recuperado de: <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>
- Defense Industry Daily. (2012). "Vietnam's Russian Restocking". Recuperado de <http://www.defenseindustrydaily.com/Vietnam-Reportedly-Set-to-Buy-Russian-Kilo-Class-Subs-05396/>. Consultado 3 de septiembre de 2012.
- EIA. (2012). *China*. Recuperado de <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH>. Consultado 4 de septiembre de 2012.
- Global Security. (2011). *South China Sea Oil and Natural Gas*. Recuperado de <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-oil.htm>. Consultado 11 de julio de 2011.
- Global Times. (2015, 22 de noviembre). "Li raises five-pronged proposal for peace, stability in South China Sea". Recuperado de <http://www.global-times.cn/content/954153.shtml>
- Granados, U. (2005). "As China meets the Southern Sea Frontier: Ocean Identity in the Making, 1902-1937", *Pacific Affairs* 78(3-4): 443-461.
- . (2008). "Japanese Expansion into the South China Sea – Colonization and Conflict, 1902-1939", *Journal of Asian History* 42(2): 117-142.
- . (2009). Ocean Frontier Expansion and the Kalayaan Islands Group - KIG - claim: Philippines' Postwar Pragmatism in the South China Sea. *International Relations of the Asia Pacific* 9(2): 267-294.
- . (2010). 『共存と不和：南シナ海における領有権をめぐる紛争の分析 Kyoson to fuwa, minami shinakai ni okeru ryoyuken wo meguru no bunseki, 1902-1952 (Coexistencia y discordia: Análisis del conflicto territorial del Mar del Sur de China, 1902-1952). Kyoto, Japón: Shoraisha (en japonés).
- Han Z. (1988). *Woguo nanhaizhudaoshiliao huibian* (Historical sources compilation on our country's Southern Sea Islands). Beijing, China: Dongfang chubanshe.

- Hill, R. D, Owen, N. G. y Roberts, E. V. (Eds.). (1991). *Fishing in Troubled Waters. Proceedings of an Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea*. Hong Kong: Center of Asian Studies/University of Hong Kong.
- Iiss. (2010). *First Plenary Session- Dr Robert M Gates*. Recuperado de <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2010/plenary-session-speeches/first-plenary-session/robert-gates>
- Indian Express. (2011, 21 de noviembre). “China warns ONGC Videsh on scs”. Recuperado de <http://archive.indianexpress.com/news/china-warns-ongc-videsh-on-scs/878681>
- Kaplan, R. (2015, 20 de febrero). “Why the South China Sea is so crucial”, *Business Insider Australia*. Recuperado de <http://www.businessinsider.com.au/why-the-south-china-sea-is-so-crucial-2015-2>
- Keck, Z. (2014, 3 de octubre). “Chinese Aegis’ Leads A2/AD Drill in South China Sea”, *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2014/10/chinese-aegis-leads-a2ad-drill-in-south-china-sea/>
- Khurana, G. S. (2016). *South Sea Fleet: The Emerging ‘Lynchpin’ of China’s Naval Power Projection in the Indo-Pacific*. Nueva Delhi, India: National Maritime Foundation. Recuperado de <http://www.maritimeindia.org/View%20Profile/635906647485261561.pdf>
- Luu, V. L. (1996). *The Sino-Vietnamese Difference on the Hoang Sa and Truong Sa Archipelagoes*. Hanoi: The Gioi Publishers.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (1980, 30 de enero). *China’s Indisputable Sovereignty over the Xisha and Nansha Islands*. Document of the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. Beijing: Foreign Languages Press.
- . (2000, 17 de noviembre). *Historical Evidence to Support China’s Sovereignty over Nansha Islands*. Recuperado de http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/3754_666060/t19231.shtml
- Ministry of Foreign Affairs of Vietnam. (2011). *Guidelines for the Implementation of the DOC*. Recuperado de <http://biengioilanhtho.gov.vn/sites/vi/home.aspx>
- One India News. (2012, 15 de julio). “South China Sea: Vietnam extends contract with India”. Recuperado de <http://news.oneindia.in/2012/07/15/south-china-sea-vietnam-extends-contract-with-india-1035652.html>
- Permanent Court of Arbitration. (2013, 22 de enero). *The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China*. Recuperado de http://www.pca-cpa.org/showpage65f2.html?pag_id=1529

- . (2015, 29 de octubre). *Award on Jurisdiction and Admissibility* 29102015. (English). Recuperado de <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>
- Reuters. (2012, 13 de julio). “SE Asia in Disarray over sea dispute with China”. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/2012/07/13/us-asean-summit-idUSBRE86C0BD20120713>
- Samuels, M. (1982). *Contest for the South China Sea*. Nueva York: Methuen.
- San Pablo-Baviera, A. (Ed.). (1992). *The South China Sea Disputes. Philippine Perspectives*. Quezon City, Filipinas: Philippine-China Development Resource Center/Philippine Association for Chinese Studies.
- Shear, M. D. (2015, 18 de noviembre). “Obama Calls on Beijing to Stop Construction in South China Sea”, *The New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2015/11/19/world/asia/obama-apec-summit-south-china-sea-philippines.html>
- Taipei Times. (2016, 18 de febrero). “China deploying missiles in Paracels”. Recuperado de <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2016/02/18/2003639615>
- ThanhNien News. (2014, 7 de mayo). “Vietnam steps up protests against Chinese oil rig incursion”. Recuperado de <http://www.thanhniennews.com/politics/vietnam-steps-up-protests-against-chinese-oil-rig-incursion-26049.html>
- The Hoang Sa and Troung Sa Archipelagoes (Paracels and Spratly). (1981). *Dossier I*. Hanoi: Vietnam Courier.
- Wade, G. (2012, 29 de enero). “The Emergence of ‘Offshore Asia’ as a Security Concept”, *East Asia Forum*. Recuperado de <http://www.eastasiaforum.org/2012/01/29/the-emergence-of-offshore-asia-as-a-security-concept/>
- Wong, E. (2010, 23 de abril). “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power”, *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html?pagewanted=all&_r=0
- World Bank. (2013). *GDP per capita*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.pcap.cd>
- Zou, K. (2001). “Historic Rights in International Law and in China’s Practice”, *Ocean Development and International Law* 32(2): 149-168.