

ANÁLISIS 3

ASEAN: EPICENTRO DE LAS TRES “C” EN ASIA-INDO PACÍFICO

Ivone Jara

Introducción

El Mar de China Meridional es el epicentro por el que pasan la mayoría de los movimientos geopolíticos del planeta en la actualidad. Es a la vez un escenario geográfico donde se dan las principales acciones de la competencia entre China y Estados Unidos, concentra una gran cantidad de controversias, pero también importantes dinámicas de cooperación, de ahí que lo hemos dado en llamar, al menos en el presente escrito de análisis, las “Tres C del Asia-Indo Pacífico”. Esas dinámicas de encuentros y desencuentros tienen actores estatales que, aunque aparentemente secundarios, revisten cierta centralidad/protagonismo a la hora de completar la “obra regional”: ellos son algunos de los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). A lo largo de nuestro trabajo desandaremos parte del camino de las dinámicas mencionadas e intentaremos, al menos, acercarnos un poco a la comprensión de cómo es el proceso por el que se da el tránsito simultáneo de esa triple convergencia, del que resulta cierta síntesis de convivencia pacífica.

El Mar de China Meridional es un cuerpo de agua estratégico que limita con China, Brunei, Malasia, Indonesia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam -estos últimos siete países son parte de los diez integrantes de ASEAN. Se trata de una de las rutas comerciales más transitadas del mundo y alberga una gran cantidad de recursos marinos y minerales, razón por la cual tiene una gran importancia geoeconómica y geoestratégica¹. Es decir, allí se localiza una de las principales rutas marítimas del mundo, hay una gran concentración de población y de economías cada vez más prósperas y reservas de hidrocarburos de diferente magnitud, entre otras cuestiones. Además, se ubican en esa área las islas en disputa Spratly y Paracel². Por lo tanto, es una zona de actual y proyectado interés regional e internacional, pues ese es el corazón de la región que asiste a la competencia entre Estados Unidos y China.



En ese entramado de países con intereses marítimos, la República Popular China es la que demanda para sí casi el 90% de jurisdicción en el mar, área circunscripta dentro de lo que se conoce como “la línea de los nueve puntos”. Para sostener esa postura, Beijing (Pekín) alega que su derecho soberano se remonta siglos atrás, cuando las islas Paracel y Spratly eran consideradas parte del acervo territorial chino y que en 1947 se publicó un mapa que da cuenta de esas reivindicaciones. Por otro lado, Vietnam rechaza la versión china alegando

¹ Association of Southeast Nations. (2015). ASEAN Political Security Community. (2015). <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/>

² Observatorio Estratégico de los Mares de China de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. Situación estratégica en el Pacífico Occidental y en el Índico. https://www.esgcfcaa.edu.ar/maresdechina/situacion-estrategica_mar-de-china-meridional.php

que el gigante asiático nunca reclamó soberanía sobre las islas antes de la década de 1940, a la vez que afirma tener documentos que prueban que desde el siglo XVII Vietnam ha gobernado esos territorios insulares. Mientras que Filipinas invoca su proximidad geográfica como base principal de su demanda, a la vez que Malasia y Brunei reclaman una porción que dicen está dentro de sus zonas económicas exclusivas, según definición de la propia Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, (mapa 1). Finalmente, Taiwán reclama lo mismo que China³.

A lo largo de las últimas décadas hubo algunos enfrentamientos de menor escala o escaramuzas entre China y algunos de los países de ASEAN con los que mantiene diferencias, lo que implica que existe cierto nivel de riesgo latente de escalada. Pero además, esas controversias conviven con el problema del Estrecho de Taiwán, lo que da un carácter de mayor inseguridad regional. Asimismo, esos conflictos se dan bajo el arco de la competencia estratégica entre Washington y Beijing, lo que redobla la apuesta de probabilidades de darse picos de tensión que puedan salirse de los límites de la convivencia pacífica. Máxime si se tienen en cuenta los comportamientos que buscan atraer a los países que están en disonancia con uno de los competidores, como podría ser, por ejemplo, el caso de Estados Unidos que ha conseguido el alineamiento de Filipinas detrás de sus intereses regionales. Mientras que, en otros casos, se persiguen estrategias de acercamiento menos agresivas, como con otros países de ASEAN. Sin embargo, ya se trate de tácticas más tangibles o de otras más intangibles, entra en juego otra variable, que es la de la cooperación y el intercambio comercial. Y es este punto el que hace de contrabalance a la hora de sopesar los alineamientos regionales, sobre todo por la gran dependencia económica-comercial que muchos de los Estados involucrados tienen respecto de China. De manera que las controversias y la competencia están atravesadas en sentido transversal por un gran entramado de mecanismos de cooperación y una prolífica agenda de intercambios comerciales y proyectos de inversión en infraestructura y desarrollo económico. A su vez, esos senderos no solo son de tipo terrestres, sino que además atraviesan una de las rutas marítimas más importantes del mundo. Esto último es lo que está poniendo de relevancia un tipo de geopolítica orientada al dominio marítimo, en el que se da la rivalidad entre China y Estados Unidos. Lo que está en juego no es la hegemonía y la desaparición de un orden internacional liberal y democrático, sino el control de las cadenas de suministro y el acceso a recursos estratégicos, como es el caso de los minerales críticos, indispensables para la industria tecnológica y de la defensa.

De ahí que Estados Unidos hayan impulsado en los últimos tiempos la reemergencia de foros como el QUAD o la creación del AUKUS, pues se ha buscado la manera de contener a China dentro de los márgenes regionales, para de esa manera impedir su proyección global. Una de las formas que tendría Beijing de conseguir una presencia militar efectiva en todo el planeta, sería a partir del incremento de las capacidades de su flota naval, ganando experiencia en operaciones en aguas distantes. Por ello, Estados Unidos y sus aliados han adoptado mecanismos como la Asociación del Indo-Pacífico para la Concienciación sobre el Dominio Marítimo (IPMDA, por sus siglas en inglés), que tras el velo del supuesto combate a la pesca ilegal, tiene por finalidad el control y la vigilancia del avance de China a través de los mares del mundo. Se menciona asimismo que, como todas esas medidas aun resultan insuficientes para detener la proyección del poder naval chino, se busca la adhesión a esa misión de los países miembros de la ASEAN, sobre todo aquellos que resultan más afectados por los reclamos marítimos. De esta manera, ya sea por su posición geográfica privilegiada, como por estar convirtiéndose en el centro de las miradas de los principales contendientes, las naciones del Sudeste Asiático pasan a tener una posición nada deleznable a la hora de negociar mayores instancias de beneficios con Estados Unidos y aliados. Pero al mismo tiempo, también se acrecientan los márgenes de ganancia y posibilidades de inversión y cooperación militar con China. Sin embargo, el gran obstáculo para Beijing continúa siendo el fracaso que supone la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR), razón por la cual deberían acelerarse las negociaciones para la adopción de un Código de Conducta (CC)⁴ en el Mar de China Meridional.

Competencia entre China y Estados Unidos, geolocalizada en el Asia-Indo Pacífico con un fuerte anclaje en el epicentro de la ASEAN

Tanto las controversias como los procesos de cooperación entre China y los países de la ASEAN con reclamos marítimos, se dan bajo un paraguas de competencia estratégica entre Beijing y Washington, lo que condiciona, en gran medida, el devenir de esas dinámicas, pero sobre todo el camino hacia la búsqueda de fórmulas de resolución de las diferencias. Más aún si se tiene en cuenta que EE.UU. ha ido creando, en los últimos años, una ingeniería de socios y aliados en la región y también fuera de ella, alineados detrás de sus intereses y agenda.

³ Arana, Ismael. (27 de octubre de 2015). Las cinco claves de la disputa territorial por el mar de China Meridional. El Mundo. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/10/27/562f84e746163f59648b4689.html>

⁴ En mayo de 2017, funcionarios de China y de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por las siglas en inglés) acordaron un marco para la adopción de un Código de Conducta (CC) en el Mar de China Meridional. El consenso se alcanzó en la XIV reunión de altos funcionarios sobre la implementación de la Declaración de la Conducta (DC) de las Partes en el Mar de China Meridional. Ver en <https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/china-y-paises-de-asean-pactan-marco-de-codigo-de-conducta-en-mar-meridional-de-china>

Tanto es así que hasta la OTAN, en su Concepto Estratégico 2022, señaló a China como un desafío, tras lo cual fue en busca de un objetivo inédito, la apertura de una oficina de enlace en Tokio. Mientras que, en el campo regional, se crearon dos canales institucionales de abordaje de la cuestión de la seguridad en el Mar de China Meridional, uno es el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD, por sus siglas en inglés) y el otro es la alianza militar entre Australia, Estados Unidos y Reino Unido conocida como AUKUS (cuadro 1).



Países del AUKUS y del QUAD.
Fuente: La Derecha Diario.

Cuadro 1. Canales institucionales para la cuestión de seguridad en el Mar de China Meridional (título del cuadro 1)

En el primer caso, algunos analistas entienden que, a pesar de que los integrantes lo niegan, el QUAD se habría creado a los fines de contener a una China cada vez más y más asertiva en el Asia Indo-Pacífico, pero también con creciente presencia en otras regiones del mundo. Y a pesar de haber pasado varios años aletargado, volvió a ser reflatado durante la gestión del ex presidente Donald Trump, justamente con la finalidad que había tenido al momento de su creación. Sin embargo, si bien sus integrantes son socios de Estados Unidos, no todos ellos llegan a ser aliados del “círculo rojo”. De manera que, en septiembre de 2021, crearon el denominado AUKUS y un par de meses más tarde firmaron un acuerdo de intercambio de información sensible y clasificada sobre submarinos a propulsión nuclear. Este último hecho se da por segunda vez en la historia de Estados Unidos, pues solo con Reino Unido había firmado un compromiso de esas características en 1958, en plena Guerra Fría.

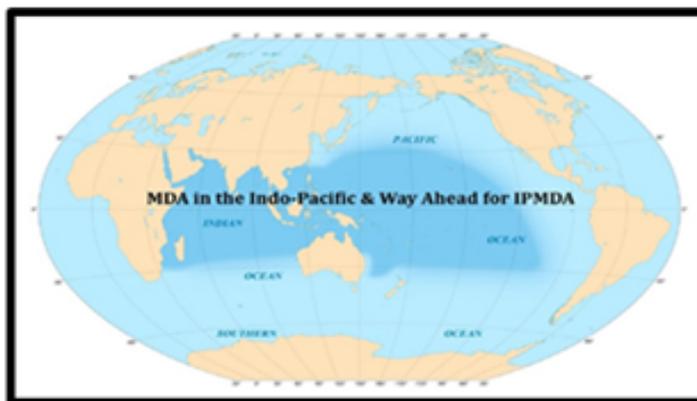
De manera que Estados Unidos ha organizado una estructura de anillos institucionales en cuyo centro se encuentra el AUKUS. Por fuera de él, pero manteniendo ese centro de concentración del poder hegemónico estadounidense está el QUAD, creado como una suerte de brazo ejecutor de los planes estadounidenses para la región del Indo-Pacífico. Alrededor del foro cuadrilateral que representa el segundo anillo circular, se sostienen y tejen como hilos de un “atrapasueños” las relaciones bilaterales de cooperación entre Estados Unidos con países de ASEAN, sobre todo con los que más diferencias tienen con China, como por ejemplo Filipinas y Vietnam, siendo esos Estados los destinatarios de los mayores esfuerzos de acercamiento por parte de la administración estadounidense.

Pero además, recientemente ha hecho importantes avances en sentido de intentar abrir grietas de filtración en la política de no alineamiento de Indonesia, no porque su controversia con China sea de las más difíciles de resolución, sino porque es el país de mayor centralidad, en términos económicos y ubicación geoestratégica, en el esquema de naciones del Sudeste Asiático. De hecho, el presidente indonesio, Joko Widodo, ha descrito en mayo de 2023 al QUAD y al AUKUS como “socios y no competidores” de la ASEAN, cuando en el pasado ese mismo mandatario había cuestionado esos esquemas regionales, como por ejemplo, en ocasión de conocerse los planes de Australia de contar con submarinos a propulsión nuclear⁵. Pero a pesar de esa muestra de interrupción de su tradicional posición de no alineamiento de Indonesia, lo cierto es que China es el principal socio comercial del país, una cuestión que no debe soslayarse al momento del análisis.

Los países del QUAD buscan acercar a Yakarta a su zona de influencia, no solo porque en los últimos tiempos se han profundizado sus diferencias con China por la zona económica exclusiva (ZEE) del Mar de Natuna, sino además porque ello facilitaría los planes de la Asociación del Indo-Pacífico para la Concienciación sobre el Dominio Marítimo (IPMDA, por sus siglas en inglés) (Mapa 2). Es que Indonesia se encuentra ubicada en el centro

⁵ Chaudhury, Dipanjan Roy. (13 de mayo de 2023). QUAD should be viewed as partner not competitor: Indonesia. The Economic Times. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/see-quad-as-partner-not-competitor-indonesia/articleshow/100194126.cms?from=mdr>

de los océanos Índico y Pacífico y también es el Estado más próspero de la ASEAN. De manera que su colaboración le daría un gran impulso a IPMDA, que tiene como objetivo mantener el orden marítimo basado en reglas en el Mar de China Meridional. Dentro de los mecanismos de ayuda y cooperación previstos se encuentra, por ejemplo, la vigilancia y control de la pesca ilegal. Según Ridvan Kilic, la inclusión de Indonesia permitiría la expansión del IPMDA, mientras que ser un socio de diálogo del QUAD le daría a Yakarta la posibilidad de fortalecer su posición militar en las islas Natuna a través del apoyo del QUAD, pero sin abandonar su tradicional neutralidad, pues no sería un miembro pleno de ese foro⁶.



Fuente: Vivekananda International Foundation. Conocimiento del Dominio Marítimo (MDA, por sus siglas en inglés) y camino a seguir para la Asociación Indo-Pacífica para el dominio marítimo.

Mapa 2. Conocimiento del Dominio Marítimo

Hasta ahora la ASEAN se ha mantenido bastante al margen de las marchas y contramarchas de la competencia entre Estados Unidos y China, en aras de representar una “tercera vía” y buscar soluciones por consenso, a pesar de que algunos de sus integrantes muestran, algunos más que otros, ciertos niveles de neutralidad respecto del enfrentamiento sino-estadounidense.

Y así como Estados Unidos y sus socios y aliados ofrecen cooperación e intercambio militar a los países de la región, también China hace lo propio. A la inversa, como el fuerte de este último es la dependencia comercial de los miembros de ASEAN, el QUAD ha ampliado sus horizontes y dejado de ser un foro estrictamente de seguridad para pasar a ofrecer otros asuntos de interés bilateral y regional. De hecho, en mayo de 2022 el gobierno de Biden lanzó el Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF, por sus siglas en inglés), como una forma de reducir las ventajas estratégicas chinas de cara a los países que aún no han dado señales de alineamiento con Estados Unidos, en gran medida debido a la profunda interdependencia económica con Beijing. Por caso, en la declaración conjunta de mayo de 2023, el QUAD prometió intensificar sus medidas contra el desarrollo de infraestructura de China en la región. El documento menciona específicamente a la ASEAN, el Pacífico Sur y los países alrededor del Océano Índico, enfatizando la importancia del liderazgo regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y comprometiéndose a consolidar aún más la relación con esa organización regional. La declaración promete asimismo aumentar la inversión en infraestructura, en particular el tendido de cables submarinos. Pero al mismo tiempo, se destaca que el QUAD impulsa actividades de intercambio militar en el Mar de China Meridional con algunos miembros de la ASEAN, junto con países no regionales, como el Reino Unido. Algo que, en la opinión del analista Fu Xiaoqiang, aumenta la confianza militar de los países que tienen disputas con China, pero al mismo tiempo aumenta el riesgo de confrontaciones marítimas y socava un entorno de seguridad relativamente estable en la región⁷.

Respecto al IPMDA, se menciona que fue lanzado por el QUAD en mayo de 2022, con el fin de proporcionar “beneficios tangibles” para los países del Indo-Pacífico. El referido plan de vigilancia marítima es, según los analistas de seguridad internacional, el movimiento más importante hasta ese momento en aras de contrarrestar el avance de China. Al monitorear las frecuencias de radio y las señales de radar, la iniciativa ayudará a los países a rastrear buques incluso cuando intenten evitar ser detectados apagando sus transpondedores, conocidos como Sistemas de Información Automática (AIS, por sus siglas en inglés). Esta inteligencia luego se compartirá a través de una red existente de centros de vigilancia regionales con sede en India, Singapur, Vanuatu y

⁶ Kilic, Ridvan. (30 de enero de 2023). Inviting Indonesia to Become the Quad’s Inaugural Strategic Dialogue Partner. South Asian Voices. <https://southasianvoices.org/inviting-indonesia-to-become-the-quads-inaugural-strategic-dialogue-partner/>

⁷ Fu, Xiaoqiang. (16 de junio de 2023). Quad cannot prevent China’s rise. Cjina Military. http://eng.chinamil.com.cn/OPINIONS_209196/Opinions_209197/16231625.html

las Islas Salomón. En definitiva, se busca monitorear la pesca ilegal pero también y fundamentalmente el comportamiento de la flota naval china, tanto mercante como militar. A los países miembros del QUAD les preocupa las capacidades operativas de China a través de su flota de aguas distantes, pues en pocos años han logrado alcanzar un importante desarrollo en esa área del poder naval, dándole alcance global⁸.

Como uno de sus avances concretos, se menciona que dentro del esquema del IPMDA, una empresa estadounidense de análisis geoespacial lanzó en febrero de 2023 tres satélites HawkEye 360 (imagen 1). Una vez que los referidos satélites alcancen una capacidad operativa inicial, la empresa podrá “recolectar datos de RF con una frecuencia de una vez por hora en cualquier lugar del mundo”, dijo la empresa encargada del lanzamiento⁹. De manera que esas declaraciones llevan a hipotetizar que la intención de contener el crecimiento y la expansión chinos no se limita únicamente a la región, sino que además se busca frenar la tendencia hacia el resto del planeta.



Satélites HawkEye
Fuente: www.he360.com

Imagen 1. Tres satélites de EE.UU. (título)

Como la ASEAN es vista como una arquitectura regional predominante en el Indo-Pacífico¹⁰, también China busca ampliar sus canales de cooperación con ella. De hecho, Beijing está extendiendo sus mecanismos de alcance militar hacia los países del Sudeste Asiático. Las campañas de influencia del Ejército Popular de Liberación (EPL) son parte de un proceso de reforma más amplio iniciado por el presidente Xi Jinping en 2015, y constituyen un elemento fundamental de la política exterior china. En ese sentido, la ASEAN se ha convertido en un objetivo prioritario para la diplomacia militar del EPL. Por caso, en los últimos meses de 2023 la frecuencia de los ejercicios militares chinos con sus socios de la ASEAN parece haber aumentado por dos razones principales. En primer lugar, el mandatario chino ha puesto énfasis en la diplomacia de defensa bajo la Iniciativa de Seguridad Global (GSI). En segundo lugar, la percepción de amenaza de China frente al compromiso militar de Estados Unidos con países de la región, especialmente aquellos con los que tiene disputas. Sin embargo, según Anushka Saxena, a pesar de los esfuerzos cooperativos militares y económicos chinos en la región, el gigante asiático primero debe demostrar a los países de la ASEAN que tiene la capacidad de ejercer moderación y actuar de acuerdo con las disposiciones de un Código de Conducta en el Mar de China Meridional (que aún no ha entrado en vigor)¹¹.

Controversias marítimas entre China y países de la ASEAN

Como se mencionara, entre algunos países de la ASEAN y China se disputan, en algunos casos, todas o parte de las islas Spratly y las Paracel, a la vez que también hay controversias en virtud de la delimitación de las

⁸ Rasheed, Zaheena. (28 de mayo de 2022). Quad launches ‘anti-China’ maritime surveillance plan. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/28/why-has-the-quad-launched-an-anti-china-surveillance-plan>

⁹ Laskar, Rezaul H. (16 de febrero de 2023). How 3 satellites launched by US firm will bolster security in the Indo-Pacific. Hindustan Times. <https://www.hindustantimes.com/india-news/how-3-satellites-launched-by-us-firm-will-bolster-security-in-the-indopacific-101676560337062.html>

¹⁰ Saha, Premesha. (25 de mayo de 2023). The ASEAN, PIF, and IORA drive the agenda of the Quad Leaders’ Meeting in Hiroshima. Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-asean-pif-and-iora-drive-the-agenda-of-the-quad-leaders/>

¹¹ Saxena, Anushka. (31 de mayo de 2023). Explained | China’s military diplomacy in Southeast Asia. The Hindu. <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/explained-chinas-military-diplomacy-in-southeast-asia/article66915433.ece>

zonas económicas exclusivas fundadas en los reclamos antedichos, los cuales se superponen unos con otros, generando mayores complejidades a la ya delicada situación. Pero además, también hay tensiones relacionadas a la ZEE en el área del mar de Natuna entre Indonesia y China, todo lo cual genera un gran meollo de diferencias en un enclave geoestratégico de relevancia regional pero también mundial, no sólo en términos de lo que suponen las economías de esos países y sus respectivos recursos estratégicos, sino a su vez porque por allí pasan importantes rutas marítimas, lo que está directamente relacionado con un asunto geopolítico clave: el control de las cadenas de suministro.

En el caso de las Spratly, se cuentan alrededor de 200 islas, islotes y arrecifes, de los cuales el 50 % están ocupados. De esa cantidad, China ocupa ocho, Vietnam veinticinco (25), Filipinas ocho (8), Malasia seis (6) y Taiwán uno (1), siendo esta última la más grande de todas, Itu Aba, que cuenta con una pista de aterrizaje (cuadro 2). De acuerdo a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, todo país tiene derecho al uso y disfrute de su mar territorial, que está establecido en 12 millas y 200 millas de ZEE. Sin embargo, la aplicación de la Convención en el caso de las islas Spratly es imposible, ya que no hay una soberanía definida, y por otro lado, los reclamos de los distintos países se superponen en diversas formas, empantanando aún más la posibilidad de darle un encuadre al asunto desde el derecho internacional público. Así, los reclamos de China y Vietnam se superponen totalmente; y con Filipinas, Malasia y Brunei parcialmente¹².

Territorios Reclamados en Mar de China Meridional	China	Brunei	Malasia	Filipinas	Vietnam	Indonesia
Islas Spratly/Nansha	X	X	X	X	X	
Islas Paracel/Xisha	X				X	
ZEE Mar Natuna	X					X
ZEEs		X	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

Reclamos territoriales (cuadro 2)

Según la posición del Estado chino, antes del siglo XX no había disputas sobre las islas Nansha. Pero a partir de entonces, Reino Unido, Alemania, Francia y Japón codiciaban esos territorios chinos. En 1939, Japón ocupó parte de las islas en su plan de control del Sudeste Asiático y Australia. Sin embargo, la Declaración de El Cairo de 1943 proclamó que Tokio sería despojado de los territorios que se había apoderado desde 1914. Por otro lado, la Declaración de Potsdam de 1945 también estipuló en su artículo 8º, los límites territoriales de la soberanía japonesa. En diciembre de 1946, el gobierno nacionalista de China envió barcos de guerra para ocupar la isla Taiping (Spratly) y la isla Zhongye (Spratly).

En 1947, el Ministerio del Interior del gobierno nacionalista cambió el nombre de un total de 159 islas, islotes y bancos de arena, incluidas las Islas Nansha, históricamente bajo jurisdicción de China. Luego, por el Tratado San Francisco de 1952, Japón renunció a todos los derechos, títulos y reclamos sobre las islas Spratly y Paracel, pero no se especificó la propiedad de las mismas. Y como China no fue invitada a las conversaciones del tratado, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Zhou Enlai, afirmó la soberanía de su país sobre los archipiélagos en el Mar de China Meridional. Desde mediados de la década de 1950, Filipinas y Vietnam del Sur comenzaron a invadir las islas Nansha. Una segunda invasión ocurrió en las décadas de 1970 y 1980, bajo la influencia del descubrimiento de reservas de petróleo y gas en la plataforma continental. También Malasia fue incentivada por el potencial de los recursos marinos y puso su mirada en las islas y arrecifes Nansha. El régimen de Vietnam del Norte había reconocido abiertamente la soberanía china sobre las islas del Mar de China Meridional, pero pronto abandonó esta política después de la unificación de Vietnam¹³.

Otras posiciones indican que China reclama soberanía sobre todas las islas y las aguas adyacentes contenidas por la “línea de 9 puntos”, mientras que jurisdicción y derechos soberanos sobre las aguas cercanas a la mencionada línea. En base a ese reclamo, en 1974 ocupó las islas Paracel, un archipiélago que estaba bajo control vietnamita. Mientras que en el archipiélago de las Spratly, China controla algunas formaciones; Vietnam la mayor cantidad, y en menor medida Filipinas, Malasia, Taiwán y Brunei. De manera que, ante el avance chino, Filipinas concurrió en 2013 al Tribunal Arbitral previsto en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, solicitando un pronunciamiento respecto de la naturaleza de las formaciones en el MSC (islas, rocas o elevaciones en bajamar), la validez del reclamo chino y los daños al medio marino ocasionados por la

¹² Gil Pérez, Javier. (2011). Conflicto en las Islas Spratly. Armada de España. Ministerio de Defensa. <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2011/10/cap04.pdf>

¹³ Fu, Ying y Wu, Shicun. (24 de mayo de 2016). South China Sea: How We Got to This Stage. Embajada de China en la República de Fiji. http://fj.china-embassy.gov.cn/eng/sxwx/201605/t20160524_880741.htm

construcción de islas artificiales. El fallo del Tribunal data de julio de 2016 y en él se determinó que la denominada “línea de 9 puntos” no otorga derechos soberanos a China. En relación a la naturaleza de las formaciones, concluyó que Mischief Reef, Subi Reef y Hughes Reef son sólo elevaciones en bajamar, incapaces de apropiación, siendo parte de la plataforma continental filipina. Mientras que Fiery Cross Reef, Cuarteron Reef, Gaven Reef, y Johnson South Reef están construidas sobre rocas y son capaces de proyectar mar territorial, independientemente de la legitimidad de la ocupación. Sin embargo, el fallo no fue reconocido por China, pues no había admitido la jurisdicción del Tribunal¹⁴.

Además de las delimitaciones del mar territorial y los reclamos de soberanía sobre las islas e islotes, el punto que concentra la mayor controversia es el de las zonas económicas exclusivas (ZEE). Los Estados involucrados, a excepción de China, forman parte de la ASEAN, y se enfrentan permanentemente al gigante asiático en virtud de la exploración de hidrocarburos y la explotación de los recursos ictícolas, sobre todo en lo atinente a las actividades de pesca, especialmente Filipinas y Vietnam¹⁵, mientras que con Indonesia también hay situaciones de tensión por el Mar de Natuna. La denominación Mar de Natuna Septentrional fue adoptada por el gobierno de Yakarta en julio de 2017, dado que el año anterior se habían profundizado las disputas con China, tras la decisión de Indonesia de construir bases militares en ese territorio insular, a modo de poner algún freno a la sucesión de conflictos con pesqueros chinos. Desde entonces, no se ha logrado dar una solución a esa problemática.

Ahora bien, el asunto Natuna ha cobrado más y más relevancia en los últimos tiempos, pues ha ganado espacio en la agenda de las potencias en disputa, lo que provocó el ingreso del asunto en la Estrategia del Indo-Pacífico de Estados Unidos. Con respecto a la soberanía de las islas, China acepta que las mismas son de Indonesia, mientras que ese país del Sudeste Asiático admite que no tiene disputas territoriales con China en el Mar de China Meridional. Sin embargo, la cuestión clave es que la zona económica exclusiva de Indonesia, que se extiende al norte de las islas Natuna, se cruza con la “línea de 9 puntos” reclamada por el gobierno chino¹⁶.

Más recientemente, en febrero de 2023 se dio a conocer que Indonesia aprobó el plan de explotación de tres bloques petrogasíferos, incluido el Tuna Block, cerca de sus islas, en el mar de China Meridional. Las primeras perforaciones se habían realizado a finales del 2021 y provocaron una serie de protestas por parte de China, lo que obligó a Indonesia a suspender las actividades. Sin embargo, a poco más de un año de aquellas tensiones y dos meses desde que en diciembre de 2022 Indonesia y Vietnam determinaron definitivamente las fronteras de sus zonas económicas exclusivas, tras lo cual Pekín envió barcos guardacostas hacia Tuna Block, e Indonesia envió 5 buques de guerra y un avión patrulla para monitorear las aguas en disputa; a la vez que Yakarta reivindicó sus derechos sobre la explotación del Tuna Block. Asimismo, se especula con que Indonesia considera explotar próximamente diez yacimientos de petróleo y gas, pues su meta sería producir un millón de barriles diarios de crudo para 2030¹⁷.

Pero más allá de ese enjambre de reclamos que se superponen unos con otros, no parece haber en el horizonte próximo futuro previsiones de conflictos de alta intensidad, a pesar de que sí hubo numerosas escaramuzas. Entre ellas, se cuenta la de 1988, ocasión en la que la armada china hundió tres barcos vietnamitas en las islas Spratly, o cuando el instrumento naval chino enfrentó una cañonera de la armada filipina en esa misma área insular en 1996. Unos años más tarde, en 2011 se produjeron una serie de choques después de que Filipinas protestara contra la armada china, alegando incursiones en su zona económica exclusiva. A esto le siguió un enfrentamiento de dos meses entre barcos chinos y un buque de guerra filipino en Scarborough Shoal en la primavera de 2012. Mientras que tras la asunción de Xi Jinping, Beijing comenzó la construcción de islas artificiales en el Mar de China Meridional, a la vez que los pequeños enfrentamientos fueron en aumento. Por ejemplo, en 2014 barcos de la guardia costera china y vietnamita chocaron después de que China intentara instalar una plataforma petrolera en aguas disputadas cerca de las islas Paracel; y en 2019 China impidió que los buques de apoyo vietnamitas accedieran a una plataforma de perforación en aguas declaradas soberanas por Vietnam. Por otro lado, Beijing también ha emprendido acciones tendientes a impedir que Malasia acceda a sus plataformas petroleras en el Mar de China Meridional. Más recientemente, un barco vietnamita y otro de la guardia costera china se acercaron a 10 metros uno del otro, en un gesto de tensión¹⁸. En definitiva, los motivos

14 Observatorio Estratégico de los Mares de China de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. Situación estratégica en el Pacífico Occidental y en el Índico. https://www.esgcfcaa.edu.ar/maresdechina/situacion-estrategica_mar-de-china-meridional.php

15 Observatorio Estratégico de los Mares de China de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. Situación estratégica en el Pacífico Occidental y en el Índico. https://www.esgcfcaa.edu.ar/maresdechina/situacion-estrategica_mar-de-china-meridional.php

16 Yizheng, Zou. China and Indonesia's responses to maritime disputes in the South China Sea: forming a tacit understanding on security. *Marine Policy*. Volume 149, March 2023, 105502. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X23000295>

17 Sputnik. (22 de febrero de 2023). Indonesia continuará las prospecciones en el mar de la China pese a las protestas de Pekín. <https://sputniknews.lat/20230222/indonesia-continuar-las-prospecciones-en-el-mar-de-la-china-pese-a-las-protestas-de-pekin-1136090653.html>

18 Tan Alexander, C. y Vanvari, Neel. (11 de abril de 2023). Conflict in a Crowded Sea: Risks of Escalation in the South China Sea. *The Diplo-*

de conflicto parecen, al menos por el momento, tener una convivencia dentro de los márgenes de la paz o dicho de otra manera la ausencia de conflictos armados de alta intensidad, más allá de las tensiones y escaramuzas que han sucedido y muy probablemente continúen sucediendo, pues existen mecanismos de cooperación, a la vez que un entramado de relaciones comerciales amplio y profundo entre los países que mantienen controversias entre sí, fungiendo estos últimos de atenuante frente a las causas del conflicto. Sin embargo, hay variables que coadyuvan al conflicto y que escapan a los márgenes y capacidad de decisión de los países involucrados, siendo la principal la competencia estratégica entre China y Estados Unidos. Entonces, a medida que la misma se profundiza, al mismo tiempo aumentan los riesgos de escalada de tensión entre el gigante asiático y los miembros de ASEAN con los que mantiene pendiente de resolución reclamos territoriales y de dominio de zonas económicas exclusivas.

Cooperación e intercambio entre ASEAN y las potencias en pugna

Es más fácil hablar de las diferencias que de las convergencias, sobre todo en el marco de la competencia estratégica entre los dos grandes rivales, pues muchas veces se pone más el foco en el caos que en la paz. En ese sentido, la diplomacia preventiva que ejerce la ASEAN, así como la ponderación del consenso a la hora de tomar decisiones, son un soporte fundamental al momento de sopesar la prevalencia de la convivencia pacífica frente a la persistencia de las causas de las controversias.

Aunque la relevancia económica y comercial de ASEAN es ostensible, pues de hecho se ha convertido en una de las áreas más dinámicas en términos de transacciones comerciales, logística y transporte de mercancías, en este Observatorio Estratégico solo abordamos los temas de seguridad internacional y defensa como variables de análisis, razón por la cual haremos foco únicamente en los asuntos relacionados con esas áreas de interés. De todos modos, no podemos dejar de mencionar la existencia de los mecanismos y dinámicas referidos.

La ASEAN se erige sobre la base de tres pilares: Política y Seguridad (APSC, por sus siglas en inglés), Economía (AEC, por sus siglas en inglés) y Sociocultura (ASCC, por sus siglas en inglés). En el caso de la APSC, busca cumplir un rol central en un período signado por cambios complejos en el Mar de China Meridional. La APSC no incluye la formación de una alianza militar o un bloque de defensa colectiva en la región. Además, sus Estados miembro tienen libertad para definir su propia política exterior y mantener sus propios sistemas de defensa. En la Declaración de Bali II, aprobada en la Cumbre de la ASEAN de septiembre de 2003 en Indonesia, la Comunidad de Seguridad de la ASEAN (ASC), más tarde renombrada Comunidad de Política y Seguridad de la ASEAN (APSC), se constituyó como uno de los tres pilares para llevar la cooperación en política y seguridad a otro nivel. Las áreas de cooperación en el marco de la APSC se intensificaron y profundizaron con la firma de varios acuerdos, entre ellos, el Tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste de Asia (SEANWFZ), la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar Oriental (DOC), o a través de mecanismos tales como la Reunión de Ministros de Defensa de la ASEAN (ADMM) y el Foro Marítimo de la ASEAN (AMF)¹⁹.

Los miembros de la APSC se han comprometido a establecer procesos pacíficos para la solución de las diferencias intrarregionales y consideran que su seguridad individual está vinculada a los demás integrantes de la región. El Plan APSC prevé que la ASEAN sea una comunidad basada en reglas, normas y valores compartidos; una región cohesionada, pacífica, estable y resiliente con responsabilidad compartida por la seguridad integral; así como una región dinámica y abierta al exterior en un mundo cada vez más integrado e interdependiente. El Plan APSC se guía por la Carta de la ASEAN y el primero fue adoptado en la 14^a Cumbre del 1^o de marzo de 2009 en Cha-am/Hua Hin, Tailandia²⁰.

Actualmente se encuentra vigente el Plan de Acción Hanoi 2020-2025, surgido del Foro Regional de la ASEAN (ARF). En el mismo se reafirma la posición del ARF como pilar central de la arquitectura de seguridad regional, a partir del compromiso de fomentar el diálogo y cooperación en temas políticos y de seguridad de interés común, a fin de reducir riesgos, promoviendo la elaboración y el intercambio de normas y el respeto del derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, así como la promoción de medidas de fomento de la confianza (CBM, por sus siglas en inglés) y la diplomacia preventiva para mantener la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región. Una de las cuestiones centrales a tener en cuenta es que los miembros de ARF toman decisiones por consenso. Entre las áreas de cooperación, se cuentan:

mat. <https://thediplomat.com/2023/04/conflict-in-a-crowded-sea-risks-of-escalation-in-the-south-china-sea/>

19 Vietnam Plus. (09 de febrero de 2016). Comunidad de Política y Seguridad de ASEAN: factor en mantenimiento de la paz. <https://es.vietnamplus.vn/comunidad-de-politica-y-seguridad-de-asean-factor-en-mantenimiento-de-la-paz/59974.vnp>

20 Association of Southeast Nations. (2021). ASEAN Political Security Community Blueprint. https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/APSC_BluePrint.pdf

- Alivio de desastres.
- Lucha contra el terrorismo y delincuencia transnacional.
- Seguridad Marítima.
- No Proliferación y Desarme.
- Seguridad de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
- Cooperación en Defensa.
- Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- Medidas de Fomento de la Confianza y Diplomacia Preventiva²¹.

Una vez finalizada la Guerra Fría, la incertidumbre política ha sido una variable transversal a varias regiones del mundo, de las cuales el Asia-Pacífico no ha sido una excepción. La necesidad de generar pautas de certidumbre que sirvan a la reducción de riesgos y amenazas a la seguridad llevó en 1994 a la conformación del ARF. El mismo iba a ser la primera institución regional de seguridad, uno de cuyos primeros objetivos fue el de facilitar un diálogo constructivo entre sus miembros. Sin embargo, muy pronto iba a ampliar sus horizontes y metas para abrazar desafíos más importantes como la resolución de conflictos regionales. Pero además, se buscaría que el ARF represente y equilibre los intereses tanto de los Estados fuertes como de los más débiles, a la vez que reconciliar las tensiones tanto multilaterales como bilaterales, siempre en un marco de búsqueda de consenso²².

Bárbara Turner sostiene que la ASEAN no se constituyó como una alianza de defensa mutua dirigida hacia otros Estados, sino que fue diseñada y construida sobre la base de un proceso de relaciones fluidas entre sus miembros, con un mandato deliberativo, con consultas regulares y diálogo entre sus miembros sobre una gran cantidad de asuntos y problemas intrarregionales. Y si bien se han dado numerosos desafíos desde su constitución, han logrado generar los consensos básicos necesarios y suficientes para alcanzar estándares aceptables de convivencia pacífica. Asimismo, el ARF está constituido por un grupo de veintisiete miembros, que además de contener a los diez países de ASEAN, incluye Australia, Bangladesh, Canadá, China, Corea del Sur, la Unión Europea, India, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Rusia y Estados Unidos, entre otros. Ese mecanismo se convirtió en el primer foro de seguridad multilateral de la región, que persigue la seguridad regional mediante el equilibrio dentro de la diversidad que representan Estados pequeños, medios y grandes potencias, lo que significa el involucramiento de todos los actores regionales²³.

Dentro de los avances logrados en los años 90, se cuenta la Declaración sobre el Mar de China Meridional que realizó la ASEAN en 1992. En la misma se enfatizó la necesidad de resolver los problemas de soberanía sobre las islas sin recurrir al uso de la fuerza. Diez años más tarde, en 2002, se continuó avanzando hacia una estrategia de cooperación con la firma de la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar de China Meridional (DOC, por sus siglas en inglés). Este documento fue más bien declarativo, aunque su artículo primero sostiene que las partes reafirman su compromiso con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, lo que abrió las puertas para llevar las disputas marítimas al ámbito internacional²⁴.

Las fricciones en el dominio naval son más que frecuentes. Por caso, en mayo de 2023 Vietnam pidió a China que retire los buques que se encuentran en su zona económica exclusiva, en un área de explotación petrolífera vietnamita en el mar de China Meridional. La preocupación por los asuntos marítimos es compartida por otros países de la región, tales como Indonesia, pues los mandatarios de ese país y de Vietnam reafirmaron recientemente su compromiso de mantener la Declaración sobre la DOC y acelerar las negociaciones para un Código de Conducta eficiente y eficaz, de conformidad con el derecho internacional²⁵. De hecho, estos temas son recurrentes en las declaraciones de la ASEAN tanto a nivel multilateral como bilateral con China. Otro hecho mencionable fue que Filipinas y Vietnam acordaron explorar una amplia gama de actividades de cooperación marítima para mejorar su asociación estratégica, a la vez que expresaron su preocupación por las actividades

21 Association of Southeast Nations. (2020). ASEAN Regional Forum. ARF Ha Noi Plan of Action II (2020-2025). <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2020/09/ARF-Ha-Noi-Plan-of-Action-II-2020-2025.pdf>

22 Naidu, G.V.C. Multilateralism and Regional Security: Can the ASEAN Regional Forum Really Make a Difference? Asia Pacific ISSUES. Analysis from the East-West Center. No. 45. Agosto 2000. <https://www.files.ethz.ch/isn/28628/api045.pdf>

23 Turner, Bárbara. (31 de agosto de 2021). La relevancia de ASEAN como “Comunidad de Seguridad”. Reporte Asia. <https://reporteasia.com/opinion/2021/08/31/asean-comunidad-seguridad/>

24 Voces en el Fénix. (07 de enero de 2016). El conflicto del Mar de China Meridional en clave geopolítica. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-conflicto-del-mar-de-china-meridional-en-clave-geopolitica/>

25 Sakhuja, Vijay. (18 de mayo de 2023). Vietnam e Indonesia expresan su preocupación por la seguridad marítima. Reporte Asia. <https://reporteasia.com/opinion/2023/05/18/vietnam-indonesia-expresan-preocupacion-seguridad-maritima/>

unilaterales –en referencia a China- que socavan la paz y la estabilidad en la región²⁶. Sin embargo, también hubo fricciones entre Filipinas y Vietnam dada la decisión del primero de colocar boyas de navegación en aguas en disputa. El 14 de mayo, la Guardia Costera de Filipinas anunció que había colocado cinco boyas en lugares del Mar de China Meridional²⁷, incluso en Whitsun Reef en las Islas Spratly, que también son reclamadas por Vietnam. En definitiva, con estos pocos ejemplos que se han sucedido en pocos días, se busca dar cuenta del complejo entramado de disputas en la zona.

Zona de disputas en Mar de la China



Fuente: www.swissinfo.ch/

Al mismo tiempo, el 17 de mayo de 2023 tuvo lugar la XX Reunión de Altos Funcionarios de la ASEAN y China sobre la implementación de la Declaración sobre la Conducta de las Partes Concernientes en el Mar del Este (SOM-DOC). Durante el acto, los países reafirmaron el valor y la importancia de la DOC para la región, apreciando algunos resultados positivos en su implementación en los últimos tiempos. Además, compartieron sus preocupaciones por varios acontecimientos complicados en el Mar de China Meridional, que erosionaron la confianza, aumentaron las tensiones y afectaron los derechos e intereses legítimos de los Estados costeros. Hicieron hincapié en que la ASEAN y China deben implementar de manera seria, efectiva y completa todas las disposiciones de la DOC. También reconfirmaron la importancia de mantener la paz, la estabilidad, la seguridad y la libertad de navegación y sobrevuelo²⁸.

La disputa territorial en el Mar Meridional de China parece estar lejos de resolverse, pero al mismo tiempo hay avances en materia de cooperación y entendimiento que desactivan o alejan la posibilidad de un enfrentamiento armado en aras de dar un cierre definitivo al asunto. El rol de la ASEAN ha sido y sigue siendo, en términos generales, el de asegurador de los mecanismos de diálogo necesarios y suficientes como para establecer principios de confianza hacia la construcción de procesos cooperativos²⁹. Y aunque no se ha arribado a una

²⁶ Reporte Asia. (19 de mayo de 2023). Filipinas y Vietnam reforzarán su asociación estratégica mediante la cooperación marítima. <https://reporteasia.com/sin-categoria/2023/05/18/filipinas-vietnam-reforzaran-asociacion-estrategica-cooperacion-maritima/#:~:text=Filipinas%20y%20Vietnam%20han%20acordado,mayo%20de%202023%20en%20Ha>

²⁷ Europa Press Internacional. (15 de mayo de 2023). Filipinas despliega boyas para marcar territorio en el mar de China meridional. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-filipinas-despliega-boyas-marcar-territorio-mar-china-meridional-20230515103814.html>

²⁸ La Voz de Vietnam. (18 de mayo de 2023). ASEAN y China debaten sobre implementación de la Declaración sobre el Comportamiento en el Mar del Este. <https://vovworld.vn/es-ES/noticias/asean-y-china-debaten-sobre-implementacion-de-la-declaracion-sobre-el-comportamiento-en-el-mar-del-este-1200151.vov>

²⁹ Erbas, Yunus. (11 de abril de 2022). The Conflict in the South China Sea: A Focus on a Possible Solution. Beyond the Horizon. <https://be-horizon.org/the-conflict-in-the-south-china-sea-a-focus-on-a-possible-solution/>

fórmula resolutive de fondo, se mantiene un nivel aceptable y auspicioso para el desarrollo de las relaciones bilaterales y regionales.

En definitiva, si bien la ASEAN no ha dado con la adopción de medidas que coadyuven a la solución de las controversias, sus esfuerzos en materia de diplomacia preventiva y consenso, pero por sobre todas las cosas de representar una “tercera vía”, suman a la hora de mantener la convivencia regional dentro de parámetros pacíficos. Ello a pesar de las críticas más acérrimas en contra de ASEAN que sostienen existe cierta dificultad en el consenso del bloque, toda vez que algunos de los países miembros tienen una alta dependencia económica de China. Sin embargo, para otras visiones, la ASEAN alberga, más allá de algunas naturales divergencias, cierta aquiescencia en sentido de lograr un equilibrio que no alinee al bloque en ninguna de las dos opciones que actualmente están en confrontación.

En el marco de un proceso de búsqueda de reducir las fricciones, la ASEAN viene intentando acordar con Beijing un Código de Conducta para la navegación en el Mar de China Meridional. Sin embargo, las negociaciones se han prolongado desde 2016 con escasos resultados³⁰. El COC se vuelve fundamental si se tiene en cuenta que, a pesar de que en 2022 se cumplieron cuarenta años de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la misma ha sido incapaz de resolver o de facilitar la solución de las disputas en el Mar de China Meridional³¹.

Algunas consideraciones finales

Tanto la ASEAN, ya sea como espacio regional de cooperación, como los países que la componen, representan un alto nivel de importancia estratégica para las dos propuestas de orden regional en el Asia-Indo Pacífico, integradas por China por un lado, y por otro la de un Indo-Pacífico Libre y Abierto liderada por EEUU y apoyada por socios y aliados como Reino Unido, Australia y Japón.

En el caso chino se identifica la proposición de un orden regional e internacional multilateral, alejado de los términos de la bipolaridad que caracterizaron la Guerra Fría y en el que se trata el concepto de seguridad indivisible. Mientras que del lado de los aliados de la potencia occidental, se propugna mantener los órdenes vigentes, que son a su vez los que sostienen la hegemonía estadounidense.

Los alineamientos detrás de cada uno de los dos competidores no son tan claros, pues no es posible dilucidarlos con tanta claridad bajo la malla de filamentos de acero ensamblados a partir de los altos niveles de interdependencia actuales, además de la preeminencia de las disputas marítimas existentes. Es decir, la competencia, las controversias y los mecanismos de cooperación son tantos y tan complejos que parecieran inhibirse los unos a los otros, dando como resultado una tensa e indefinida calma. Sólo nos resta esperar la concreción del Código de Conducta del Mar de China Meridional para saber si, finalmente, se podrá poner un punto final a las controversias marítimas, despejando de este modo el camino marítimo de Beijing hacia el resto del mundo.

³⁰ Asia News. (19 de enero de 2022). Mar de China meridional: Beijing cambia de estrategia en sus reivindicaciones territoriales. <https://www.asianews.it/noticias-es/Mar-de-China-meridional:-Beijing-cambia-de-estrategia-en-sus-reivindicaciones-territoriales-54948.html>

³¹ Zou, Keyuan. (2022). Los límites de la legislación actual en el mar del Sur de China. Anuario Internacional CIDOB. https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2022/los_limites_de_la_legislacion_actual_en_el_mar_del_sur_de_china