

TENSIONES EN EL MAR DEL SUR DE CHINA

UN CONFLICTO DE DIFÍCIL SOLUCIÓN

Antonio Alonso Marcos

Las disputas fronterizas en el mar que baña las costas de Taiwán, Filipinas, Brunéi, Malasia, Vietnam y la República Popular de China han ido en los últimos años más allá de las palabras y la China continental está tomando decisiones unilateralmente que pueden dificultar la resolución pacífica de esta controversia. Aunque es una región apartada de los tradicionales focos de atención de los españoles (Europa, Mediterráneo, Magreb, América), no está de más asomarse a esta parte del mundo en la que se juegan intereses económicos, políticos y militares globales. Como decía Kissinger en un artículo publicado en *The Washington Post* en agosto de 2009, el eje que vertebra el mundo ya no es el Atlántico sino el Pacífico. En efecto, parece que el peso del mundo se concentra en esta zona, en Asia, donde habita un tercio de la población mundial; una región tan dinámica que, cuando se resfría, todo el mundo estornuda.

¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

Para empezar, hay que recordar que este problema no es ni nuevo ni reciente y que ha venido dejando un reguero de

muerdos en las últimas décadas. A comienzos del siglo xx, el imperio colonial francés quiso dejar su impronta allí construyendo cuarteles y otros edificios de carácter temporal, pero que dejaran suficientemente claro que aquellos territorios pertenecían a Francia. El nombre de la zona en cuestión es en sí un problema, pues algunos lo llaman mar «del sur de China», otros «del oeste de Filipinas», y otros prefieren una denominación más neutral como la de «mar del sudeste asiático».

Este es un lugar de paso para las rutas comerciales más importantes que conectan las costas orientales de China con la India o incluso el Mediterráneo y Europa. Este mar sería uno de los lugares nucleares del proyecto estrella del gobierno chino de la nueva Ruta de la Seda, también llamada «*One Belt, One Road*». Varias naciones asiáticas estarían disputándose varios conjuntos de islas (las Paracel y las Spratly), además de las islas Pratas y algunos arrecifes, atolones e islotes como el de Macclesfield y el de Scarborough. Todos ellos muy poco poblados o directamente inhabitables.

El interés por hacerse con el control y la soberanía sobre esos territorios no es para mandar allí colonos que se sometan al gobierno de Pekín o de Manila, sino porque así cada uno de estos países extendería sus límites marítimos, incluyendo su zona económica exclusiva, lo que reportaría grandes beneficios para el sector de la pesca, pero sobre todo para el de la extracción de recursos naturales, principalmente gas y petróleo. Por supuesto, también está la cuestión del control del paso de barcos a la que antes se ha aludido. Como se ve, la delimitación de las fronteras marítimas no es un juego de salón de un grupo de aficionados al derecho —concretamente al derecho del mar—, sino que es una

cuestión muy seria en la que están en juego millones de dólares y cientos de vidas.

EL PAPEL DE LA ONU

Tan importante es esta cuestión que la ONU auspició un acuerdo internacional para que los Estados se sintieran obligados a respetar el derecho del mar. Esta UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*), que entró en vigor a finales de 1994, ha dictado ya un laudo arbitral que reconoce, en favor de Filipinas, que China no ha acreditado una soberanía exclusiva sobre los territorios en disputa, la llamada línea de los nueve puntos, que se extiende a cientos de kilómetros al sur de la más meridional isla de China, la de Hainan. Aunque este tribunal de arbitraje, establecido al amparo del Anexo VII de dicha convención, falló unánimemente a favor de Filipinas, el problema no se resolvió pues China no admitió participar en dicho arbitraje.

Sentar a la mesa a actores tan distintos no es nada fácil, sobre todo cuando cada uno de ellos lleva bajo el brazo una serie de reclamaciones bien distintas y se entra en el juego de la negociación, donde unos desean resolver todos los asuntos conjuntamente y otros desean que se resuelvan por partes, o los resultados de una negociación condicionan a los de otras, e incluso habrá algún actor que no desee resolver este asunto por la vía de la UNCLOS sino por la vía de los hechos. Así, China ha construido pistas de aterrizaje que son todo un desafío para la ingeniería sobre pequeñas masas de tierra (incluso solo arena), prácticamente «directamente sobre el mar», o incluso una «gran muralla de arena» de unos cuatro km² (vertiendo arena y cemento en un arrecife de coral).

La ONU es, por partida doble, el foro idóneo para resolver estos conflictos. En primer lugar, porque en esta organización están representados prácticamente todos los países del mundo y, en principio, esta organización está comprometida con la resolución pacífica de controversias, de manera que anima asiduamente a ello desde el Consejo de Seguridad. Si fuera necesario, también podría acudir a tomar medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza, pero para llegar a ese escenario debe haber habido una crisis con un buen número de bajas. Y en segundo lugar, porque auspició la convención UNCLOS, que es la encargada de resolver controversias relacionadas con el mar, especialmente todo lo que tiene que ver con la delimitación de las aguas que bañan las costas.

En este punto, es muy importante recordar que la ONU puede ayudar a que los Estados se pongan de acuerdo en la delimitación de sus fronteras, pero que al final se trata de una negociación entre ellos en la que cada cual muestra su músculo y hacer valer sus posiciones. No es solo una cuestión de «derechos» sino que también es una demostración de fuerza. Así funciona el sistema internacional. Si fuera simplemente una cuestión de derecho, bastaría con llamar a un equipo de técnicos amparados por la ONU (o incluso sin dicho paraguas) y que fueran ellos quienes trazaran una línea imaginaria en el mar que señalara hasta dónde llegan las 200 millas marinas (unos 370,4 km) de zona económica exclusiva (ZEE), además de las aguas interiores, la línea de base, el mar territorial y la zona contigua, todas ellas comprendidas dentro de la ZEE. Las distintas disputas existentes en el mundo sobre el reparto de estas aguas

territoriales vienen a demostrar que no es una cuestión tan sencilla; prueba de ello es la disputa por la delimitación del mar Caspio o la resolución del conflicto por el estrecho de Beagle (que finalmente acabó bien resuelta gracias a la mediación del Vaticano y en concreto del cardenal Samoré).

En el caso del mar del sur de China, quien se haga con el control de esos islotes decidirá cómo explotar los recursos naturales marinos, submarinos y del subsuelo adyacentes a dichos islotes, decidirá si los explotará él mismo y si dejará a otros que también participen en dicha explotación y de qué manera podrían hacerlo.

Los países que se han opuesto con mayor ahínco a las pretensiones de China han sido Filipinas y Vietnam, además de Taiwán. Precisamente, la llegada de Duterte a la Presidencia filipina ha hecho que se incrementen las tensiones, en gran medida por la impredecibilidad del mandatario filipino. Precisamente, para sustraer esta disputa a las reacciones más o menos virulentas de los líderes de la región, habría que llevar esta cuestión, sin miedo a los resultados y con deseos de acatar los resultados, a la ONU. Sin embargo, de todos es sabido que en la ONU China tiene un gran poder, derivado de su capacidad de vetar cualquier decisión que pase por el Consejo de Seguridad.

Quien no quiera oír hablar de tambores de guerra, debería releer un par de datos: China patrulla con embarcaciones militares este mar con regularidad, ha construido islas artificiales en esta zona y ha establecido instalaciones militares en algunas de sus islas, incluyendo pistas de aterrizaje casi imposibles. Además, se prevé que China duplique para 2020 el presupuesto que gastaba en Defensa en 2010, es

decir, que llegue a gastar unos 233.000 millones de dólares. Esto ha provocado que se dé una carrera armamentística en la región, pues los países de alrededor en su conjunto llegarían a gastar unos 250.000 millones de dólares para 2020. Mientras en otras partes del mundo los conflictos enfrentan a enemigos más difusos, como pueden ser organizaciones terroristas o grupos de narcotraficantes, aquí parece que volvemos al esquema clásico de Estado contra Estado.

EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS

Otro de los grandes actores en esta región y en el Consejo de Seguridad de la ONU es Estados Unidos. Si después de la segunda guerra mundial fue considerado el «gendarme del Pacífico», el paso de Obama por la Presidencia americana ha hecho que su país se retirara de una buena cantidad de escenarios conflictivos en los que se había visto involucrado años antes y que se abstuviera de intervenir —o al menos se mostrara muy reticente de hacerlo— fuera de sus fronteras.

Consideremos los siguientes hechos: Obama mandó retirar las tropas estadounidenses de Irak y Afganistán, al darse cuenta de que era prácticamente inútil seguir asumiendo sobre sus espaldas —casi en solitario— los costes de la seguridad y la estabilización de esos países. Además, la operación para capturar a Bin Laden «quemó» uno de los apoyos que oficialmente tenía en aquella zona, el gobierno pakistaní. Por otro lado, Rusia no fue duramente castigada por su invasión de Osetia del Sur (2008) y la de Crimea (2014). En consonancia con lo anterior, se mostró reticente a una intervención armada en Libia, aunque posteriormente dio su visto bueno a la aprobación de la Resolución 1973

del Consejo de Seguridad de la ONU en 2011, que faculta el uso de medios coercitivos para obligar al cumplimiento del espacio aéreo. Y, siguiendo con las «primaveras árabes», Al Sisi, el nuevo dictador egipcio, no tardó en afirmar que Estados Unidos les había abandonado, que les habían dado la espalda. China entendió todas estas circunstancias como prueba de la debilidad estadounidense, comprendiendo que el imperio americano y su *pax americana* estaba en declive o directamente llegando a su fin, y desde entonces no ha parado de ir marcando poco a poco su territorio.

Ahora bien, la nueva Administración Trump es toda una incógnita con respecto a cómo actuará frente a este litigio —en el que en principio no se juega nada directamente—, qué planes tiene para los próximos meses o años y, lo más importante, cómo reaccionaría ante una toma de posición clara de China y se hiciera con el control efectivo, *de facto*, de las islas mencionadas anteriormente. ¿Permitiría Trump que China declarase unilateralmente su soberanía sobre las Spratly? ¿Mandaría emisarios, diplomáticos, o más bien enviaría barcos de guerra, a la VII Flota? ¿Continuará Trump la senda del entendimiento con China iniciada por Obama? ¿Implicará transitar por esa vía un «amén» total, absoluto e indiscriminado a cualquier propuesta que provenga de China?

AL FINAL, ¿QUÉ ESTÁ REALMENTE EN JUEGO?

Lo que realmente está en juego, a fin de cuentas, no es cuál de los países involucrados tiene más razón y quién menos, o a quién le corresponde en justicia qué. Lo que se dirime en esta parte del tablero mundial es algo más profundo. Es una clara demostración de fuerza, de quién

lidera los procesos regionales (léase «asiáticos») y de quién puede imponer su criterio en asuntos internacionales.

Parece bastante evidente que ya no estamos en el mundo posterior a la segunda guerra mundial, un mundo bipolar dominado por Estados Unidos o la URSS. En aquel escenario, en la repartición de las áreas respectivas de influencia, se dejaba a Estados Unidos ser el gendarme del océano Pacífico, aunque sufrió en Corea y —más aún— en Vietnam duras pruebas. La República Popular de China se salía un poco de ese esquema de esferas de influencia bipolar y, aunque comunista, experimentó un alejamiento de Moscú con Kruschov y un acercamiento a Estados Unidos con Nixon. No obstante, no hay que engañarse, China siguió ejerciendo su influencia comunista en todo el sudeste asiático. En ese escenario de bipolaridad, de todas formas, las opciones eran más sencillas, la realidad era mucho más simple y, si se permite decirlo, más maniquea.

Tampoco estamos en el mundo posterior a la caída del comunismo en la Europa Oriental y en Rusia. Acabada la bipolaridad, se pasó a un escenario de hegemonía clarísima por parte de la potencia vencedora. Tanto es así que la propia China, sin abdicar de su comunismo, se fue transformando en un régimen capitalista que en 2015 superó en número de multimillonarios a Estados Unidos (596 frente a 242). Se acabó la hegemonía estadounidense; en lo económico, pero también en lo militar.

En los años de la Administración Obama, China ha mantenido su fuerte inversión en Defensa. Y lo ha hecho con una clara intención: mostrar al mundo que una potencia económica debe tener voz, voto y presencia allá donde

se requiera. Así, a la VII Flota estadounidense, o Fuerza Naval del Pacífico Occidental, le ha salido un serio competidor en China. No porque el país asiático desee patrullar por ese inmenso océano, sino porque desea marcar su territorio dejando bien claro quién manda en la zona. Cuando en 2013 China decidió unilateralmente establecer una nueva zona de identificación aérea (más conocida por sus siglas en inglés ADIZ, o *Air Defence Identification Zone*) en su frontera con Japón en el llamado mar oriental de China, despacharon las críticas provenientes de sus vecinos con un «Ustedes lo hicieron antes (en 1969), así que nosotros estaremos dispuestos a hablar de este asunto dentro de 44 años». Esta delimitación unilateral ya ha producido episodios que pueden ser entendidos por ambas partes como «provocaciones gratuitas», como cuando en marzo de 2017 un bombardero B-1, que se encontraba realizando operaciones rutinarias de reconocimiento al sur de la península coreana, sobre las aguas del mar oriental de China, tuvo que dar explicaciones a los controladores chinos acerca de los motivos que le llevaban a estar dentro de esa ADIZ establecida por China sobre dicho mar. Eso ya ha sucedido en varias ocasiones en el mar oriental y será inevitable que suceda muchas veces en el del sur, que de hecho es ya un mar militarizado, con gran presencia militar.

Desde hace ya una década no es correcto hablar de «*emerging China*», una China emergente, sino más bien de una «China emergida». En efecto, China ya no desea sentarse a los pies de la mesa sino que exige un puesto en la mesa entre los comensales y un puesto principal. No duda en reprochar a Estados Unidos su doble rasero,

echando mano incluso de su propio refranero: «Los magistrados son libres de quemar casas, mientras que a la gente común se les prohíbe incluso encender lámparas». Aunque la definición de este nuevo espacio aéreo no implica que afirme su soberanía sobre dicho espacio, solo que amplía el radio de alerta temprana, estos pasos no dejan una sensación de mayor tranquilidad entre los observadores internacionales y mucho menos entre sus vecinos. Se sospecha que, precisamente, tras establecer esa zona de identificación aérea, se pasará a una serie de reclamaciones territoriales.

Y China tiene abiertas unas cuantas. De hecho, esa fue una de las razones que llevó a la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái, en la que se encuentra con Rusia y los países de Asia Central (excepto Turkmenistán), además de India y Pakistán (desde enero de 2016). Por otro lado, participa en la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) no como miembro sino dentro de un foro de diálogo llamado ASEAN+3 junto a Japón y Corea del Sur. La ASEAN tiene como objetivo fortalecer la paz y la estabilidad regionales, por lo que uno de los temas que suele salir en las reuniones son estas disputas territoriales, siendo el resultado que no se ha dado un paso más hacia la guerra sino que la violencia —cuando la ha habido— ha sido contenida dentro de unos límites más o menos razonables.

Al final, lo que realmente está en juego son tres cuestiones: en primer lugar, que China es muy celosa de custodiar su seguridad nacional; además, desea expandir sus territorios y no solo sus mercados; y, por último, que tarde o tem-

prano entrará —inevitablemente— en un enfrentamiento con Estados Unidos, ya sea abiertamente o en formato «guerra fría». Parece que el escenario de la guerra abierta queda en un tercer o cuarto plano, por el hecho de que ambas son potencias nucleares, pero no se puede descartar nada en un mundo en el que hay una nueva Administración americana difícilmente predecible y que esta tiene enfrente a China y a una Rusia cada vez más envalentonada.

No hay que olvidar que la doctrina del *Lebensraum* enunciada por Hitler en los años veinte y practicada posteriormente por él cuando estaba al frente de los mandos de Alemania, no parece haber sido descartada por China, país que en las últimas décadas no ha dudado en realizar sucesivas injerencias en los asuntos internos de otros Estados vecinos, llegando incluso a invadir territorialmente a algunos de ellos, como fue el caso de Tíbet (1950). A pesar de que es un país muy superpoblado, el gigante asiático cuenta con vastos territorios completamente despoblados o con baja densidad de población, mientras que la inmensa mayoría de ella se concentra cada vez más en las ciudades, especialmente en las costeras. Sin embargo, ¿nos resultaría realmente extraño si nos encontramos un día con la noticia de que China ha ocupado militarmente esos islotes y los ha declarado bajo su plena soberanía? Sea como fuere, la guerra es un escenario que casi nadie desea pero que ha acompañado a la humanidad desde tiempos inmemoriales, y no es un fenómeno ni mucho menos descartable en este escenario asiático. ■