
¿ES POSIBLE UN CONFLICTO ARMADO EN EL MAR DEL SUR DE CHINA?

LINA MARÍA FAJARDO VALLEJO*

El presente ensayo explora la posibilidad del surgimiento de un conflicto armado en el Mar del Sur de China como consecuencia de las diferencias limítrofes entre Brunei, Filipinas, Malasia, Vietnam y China. Por lo tanto examina dos escenarios en los que esa posibilidad podría ocurrir: una confrontación entre los miembros de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y una confrontación entre ASEAN y China. Se argumenta que las posibilidades de una confrontación armada en cualquiera de los dos escenarios es remota debido al proceso de construcción de confianza entre las partes que se está llevando a cabo, a la convergencia del 'Nuevo Concepto de Seguridad' chino con las normas y principios de ASEAN y al objetivo prioritario de reunificación de China con Taiwán.

Palabras Claves: *Mar del Sur de China – estilo ASEAN – nuevo Concepto de Seguridad – islas Spratly.*

PROSPECTS OF AN INTERSTATE ARMED CONFRONTATION IN THE SOUTH CHINA SEA

The paper explores the prospects for interstate conflict between Brunei, Malaysia, Philippines, Vietnam and China as a consequence of the contested claims of sovereignty over the Spratly and Paracel Islands in the South China Sea. Two possible scenarios will be examined: an intra ASEAN confrontation, and an ASEAN – China confrontation. It will be argued that the prospects of interstate armed conflict in both scenarios are remote due to the ongoing confidence building process between the parties, the convergence of China's 'New Security Concept' with ASEAN's norms and principles, and Chinese main objective of reunification with Taiwan.

Key words: *South China Sea – ASEAN Way – new Security Concept – Spratly islands.*

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo aborda la posibilidad de que los diferendos limítrofes en el Mar del Sur de China lleven a un conflicto armado entre las partes: China,

* Politóloga y Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá Colombia; MA International Studies (Security Studies), Universidad de Birmingham, Reino Unido.

Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei.¹ Es posible distinguir dos escenarios en los que dicha situación podría llegar a ser, eventualmente, una realidad. El primero de ellos corresponde a una confrontación en el seno de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), mientras que el segundo dice relación a un enfrentamiento entre ASEAN y China. Si bien las diferencias limítrofes no son directamente un problema de ASEAN, el hecho de que cuatro de las cinco partes en conflicto sean miembros suyos, hace que le corresponda un papel significativo en el manejo de las tensiones que puedan surgir sobre la soberanía de los territorios.

La primera parte del ensayo examinará las posibilidades de confrontación armada entre los miembros de ASEAN. Se argumentará que dicha posibilidad es remota debido al proceso de construcción de confianza mutua que se inició con la creación del organismo en 1967 y al éxito del 'estilo ASEAN' como método de resolución de conflictos a su interior. La segunda parte se centrará en las perspectivas de una confrontación armada entre China y los países de ASEAN como producto de las tensiones originadas por las diferencias limítrofes en el Mar del Sur de China. Se argumentará que los desarrollos recientes en la relación entre China y ASEAN, la convergencia del 'nuevo concepto de seguridad' de China con los principios y normas rectoras del organismo, y el objetivo chino de reunificación con Taiwán funcionan como muros de contención que previenen una guerra entre las partes.

ESCENARIO 1: CONFRONTACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DE ASEAN

A pesar de que las disputas del Mar del Sur de China son consideradas usualmente como un problema entre China y los países de ASEAN, cabe recordar que también existen conflictos entre cuatro miembros del organismo por la soberanía de los territorios: Malasia, Filipinas, Vietnam y Brunei. De hecho, en el pasado ha habido tensiones entre ellos por esta causa. Son los casos de la nota diplomática que Vietnam envió a Malasia el 28 de junio de 1999, acusándola de haber disparado a botes pesqueros vietnamitas en el área; y la protesta del gobierno vietnamita ante el gobierno filipino en octubre del mismo año, por el sobrevuelo de un avión militar de Filipinas sobre posiciones vietnamitas en las Spratly, lo que, de acuerdo con la versión vietnamita, habría sido la causa de que sus tropas estacionadas allí dispararan contra el artefacto (Nguyen Hon Thao, 2001, p. 107).

Adicionalmente, Vietnam ha construido estructuras en los arrecifes Cornwallis South y Allison, que también son reclamados por Filipinas, mientras que Malasia construyó estructuras en el banco Investigator y el arrecife Erica, también reclamados por Vietnam y Filipinas, los que ocupan varias islas reclamadas por Malasia,

¹ Taiwán también reclama parte del territorio del Mar del Sur de China. Sin embargo, en el presente ensayo no se diferencia entre las reclamaciones chinas y las taiwanesas debido a que sus pretensiones se yuxtaponen ya que ambos gobiernos coordinan posiciones en los talleres organizados por Indonesia para discutir estos asuntos. China, Vietnam y Taiwán reclaman la totalidad de las islas Paracel y Spratly, mientras que Malasia, Filipinas y Brunei reclaman parte de las Spratly.

y este último ocupa un arrecife también reclamado por Brunei (Ang Chen Guang, 2000, p. 210).

La importancia de las islas, islotes, cayos, bancos y arrecifes de las Spratly para las partes involucradas en el conflicto radica en su ubicación estratégica que la hace una ruta necesaria para el comercio marítimo en el este de Asia; el acceso que proporciona a una mayor zona económica exclusiva, en países donde la pesca es intensiva; y a la suposición de la existencia de recursos energéticos en el área, tales como petróleo y gas.

En este contexto, las posibilidades de emergencia de un conflicto armado entre los miembros de ASEAN por causa de las Spratly dependen en gran medida de la capacidad del organismo de manejar las tensiones que pudieran llegar a surgir y evitar que tengan mayores consecuencias.

Los principios básicos que sirven de guía para las acciones de los miembros de ASEAN con respecto a conflictos en general, y los del Mar del Sur de China en específico, están contenidos en el *Tratado de Amistad y Cooperación* (ASEAN, 1976), la *Declaración de ASEAN sobre el Mar del Sur de China* (ASEAN, 1992), la *Declaración sobre un Código de Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China* (ASEAN, 2002) y la *Declaración del Acuerdo de ASEAN II (Acuerdo de Bali II)* (ASEAN, 2003a). En estos documentos se aboga por la resolución pacífica y negociada de los conflictos, sin recurrir al uso o amenaza de la fuerza. Adicionalmente, el 'estilo ASEAN', que puede ser considerado como el método de reducción de tensiones al interior del organismo, está basado en la premisa de resolver los conflictos a través del consenso sin recurrir a mecanismos de resolución de conflictos multilaterales o medidas formales (Acharya, 1998, p. 211; Narine, 1998, p. 202; Sharpe, 2003, p. 231).

El 'estilo ASEAN' parece haber sido exitoso en evitar que antiguas desavenencias hayan pasado a mayores, al no dejar que se interpongan en la cooperación entre sus miembros (Narine, 1998, p. 203) y al servir como una barrera psicológica a comportamientos extremos (Acharya, 1998, p. 208). El hecho de que no ha existido una confrontación armada entre los miembros de ASEAN desde su creación en 1967, ha llevado a algunos analistas a afirmar que el organismo ha evolucionado hacia una comunidad de seguridad incipiente, en la que el uso de la fuerza entre sus miembros como recurso de resolución de conflictos es descartado por principio, sin perjuicio de que puedan surgir tensiones y desacuerdos entre ellos (Acharya, 2005, pp. 95-118).

Por lo tanto, un conflicto armado entre los miembros de ASEAN por causa de las diferencias en las Spratly es altamente improbable. Malasia y Filipinas son miembros fundadores de ASEAN, mientras que Brunei fue admitido en 1980, y a través de los años de interacción continua y construcción de confianza mutua en

el marco de ASEAN, se han acostumbrado a manejar sus disputas en el 'estilo ASEAN'. Por su parte, los once años que han pasado desde la incorporación de Vietnam al organismo constituyen los cimientos de una relación constructiva con sus compañeros de ASEAN y el inicio de un proceso de construcción de confianza mutua que ha demostrado ser beneficioso para todas las partes. Adicionalmente, los miembros de ASEAN han sido siempre fieles a sus declaraciones y acuerdos, y no existen motivos para pensar que el caso del Mar del Sur de China vaya a ser la excepción. Igualmente, el 'estilo ASEAN' ha demostrado ser un mecanismo de resolución de conflictos eficiente y no existe evidencia o razones para pensar que esto vaya a cambiar en el futuro.

Más aún, no es el interés de ninguna de las partes, mucho menos el de ASEAN, el dejar que los conflictos evolucionen hacia una confrontación armada ya que dicho evento sería extremadamente perjudicial para la organización, y por extensión para los países que la conforman, pues no sólo proporcionaría evidencia de las fallas en su modelo de manejo de tensiones sino también sería la negación misma de su razón de ser, ya que ASEAN fue creada con el objeto de prevenir la confrontación armada entre sus miembros (Acharya, 1998, p. 203). Asimismo, su meta de construir una comunidad de ASEAN, basada en comunidades de seguridad, económica y sociocultural, se vería seriamente comprometida ya que las animosidades generadas por una guerra serían impedimentos para su desarrollo.

En resumen, las probabilidades de una guerra entre los miembros de ASEAN por la soberanía de las islas Spratly son bastante escasas, pues, como se mencionó, sus efectos serían devastadores para las partes y para ASEAN, y, lo que es más importante, el hecho de que el organismo haya evolucionado hacia una comunidad de seguridad son garantía de que la posibilidad de una confrontación armada no será contemplada por sus miembros.

ESCENARIO 2: CONFRONTACIÓN ENTRE ASEAN Y CHINA

El consenso parece ser que la emergencia de una guerra por causa de las Spratly/Paracel depende de las acciones de China en la zona (Ang Chen Guang, 2000; Joyner, 1998; Dennon y Brams, 1997; Lee Lai To, 2003). El sentimiento prevalente es que ese país es una amenaza para el *statu quo*, la paz y estabilidad del Mar del Sur de China (Ang Chen Guan, 2000, p. 201). De hecho, los principales incidentes bilaterales en el área han involucrado a China y Vietnam (1974 y 1988) y a China y Filipinas (1995 y 1999). En consecuencia, la búsqueda de un sistema de seguridad viable para la región que asegure que China no pondrá en peligro la coexistencia pacífica ha sido un tema bastante discutido por los países del Sudeste Asiático (Dennon y Brams, 1997, p. 314; Odgaard, 2003, pp. 11-24).

Ha habido algunos desarrollos en esa dirección; en el 2002, China y ASEAN firmaron la *Declaración sobre un Código de Conducta de las Partes en el Mar del*

Sur de China (DoC), en el que las partes se comprometen a resolver sus disputas territoriales de manera pacífica sin recurrir al uso o amenaza de la fuerza, y a refrenarse de realizar actividades que pudieran complicar las disputas y afectar la paz y estabilidad (ASEAN, 2002). China y ASEAN también establecieron en el 2004 un grupo de trabajo conjunto cuyo objetivo es recomendar medidas y actividades cooperativas que contribuyan a la construcción de la confianza mutua (ASEAN, 2004a) y han reafirmado en varias oportunidades su compromiso de implementar el DoC (ASEAN, 2003b; ASEAN, 2004b). En el 2003, China accedió al *Tratado de Amistad y Cooperación* de ASEAN, por medio del que se compromete formalmente a poner en práctica los principios de ASEAN de no agresión y no interferencia, así como varios mecanismos de resolución de conflictos (Shambaugh, 2004/05, p. 75).

A nivel bilateral, China y Filipinas firmaron en 1995 un código de conducta en el que las partes se comprometen a resolver las disputas pacíficamente sin recurrir al uso de la fuerza. El mismo tipo de compromiso se encuentra en el *Comunicado Conjunto de Normalización de Relaciones* entre China y Vietnam (1991) y en el *Acuerdo sobre los Principios Fundamentales para resolver las Disputas Fronterizas y Territoriales* entre Vietnam y China (1993) (Nguyen Hon Thao, 2001, p. 125; Ang Chen Guang, 1998, p. 1.124). El principio subyacente en estas declaraciones y acuerdos es, de conformidad con lo expresado por el Premier Wen en la octava reunión de líderes de ASEAN y China en 2004, “*archivar las disputas y explorar conjuntamente las aguas del mar de Nanhai, sobre la base del respeto y beneficio mutuos*”. (BBC, 2004).

Es importante tener en cuenta que estos desarrollos, si bien son positivos, no implican que las tensiones y los conflictos hayan sido resueltos. Por el contrario, el problema de la soberanía sobre los territorios continúa irresuelto y el DoC ha sido criticado por ser una declaración política sin poder vinculante o medidas que garanticen su implementación, por lo que no es considerado como un mecanismo útil para la prevención de un conflicto armado por la soberanía de la zona (Rowan, 2005, p. 434).

Más aún, algunos analistas argumentan que China ha sido extremadamente exitosa en aplicar una estrategia oportunista en el Mar del Sur de China, que le ha permitido aprovechar el momento justo para tomar por sorpresa a las otras partes y aumentar su control físico sobre las islas (Ang Chen Guang, 2000; Lee Lai To, 2003; Yahuda, 2003). Siguiendo este argumento, las declaraciones y acuerdos firmados por China serían parte de una estrategia de dilación con el objeto de ganar tiempo mientras construye la capacidad militar que le permita ejercer soberanía sobre las islas (Yahuda, 2003, p. 196; Hughes, 2005, p. 122). Si esto es correcto, el papel de Estados Unidos en prevenir la evolución de las disputas hacia una guerra sería vital. Los miembros de ASEAN parecen ser conscientes de ello ya que consideran necesaria la presencia de Estados Unidos en su región como una forma de

equilibrar el poderío chino y contenerlo, dado que sus capacidades militares son muy inferiores a las del gigante asiático (Lee Lai To, 2003, p. 38; Odgaard, 2003, p. 20). Aunque Estados Unidos no es parte de las disputas, cualquier guerra en el Mar del Sur de China lo afectaría directamente dada la situación geoestratégica de las islas como pasaje marítimo entre los océanos Índico y Pacífico. Más aún, como poder marítimo, especialmente después de los eventos del 11 de septiembre de 2001, está en su interés el mantenimiento de la seguridad de las rutas en el Mar del Sur de China y las aguas que lo rodean (Lee Lai To, 2003, p. 34).

Sin embargo, la importancia de los acuerdos y declaraciones entre China y ASEAN no debe ser desestimada. A pesar de que estos acuerdos no son vinculantes, sí marcan el inicio de un proceso de construcción de confianza mutua entre ambos que eventualmente lleve a la resolución pacífica de las disputas. Lo que está surgiendo entre ellos es una forma de seguridad cooperativa que, ante todo, enfatiza el proceso de construcción de confianza bajo el supuesto que a través de la práctica continua de la cooperación multilateral, las posibilidades de un conflicto armado desaparecerán a su debido tiempo (Yahuda, 2003, p. 192). De hecho, la cooperación entre las partes ya ha comenzado. En noviembre de 2003 las compañías estatales petroleras de Filipinas y China firmaron un acuerdo de exploración conjunta en el Mar del Sur de China (Rowan, 2005; Pak K. Lee, 2005). Aunque esto ocasionó la protesta vietnamita, puede ser considerado como un paso adelante en la seguridad cooperativa y en el proceso de construcción de confianza.

Adicionalmente, los compromisos adquiridos por China en el Mar del Sur de China deben ser analizados desde la perspectiva más amplia de su política exterior. Hacia fines de la década de los noventa, China acuñó su “Nuevo Concepto de Seguridad”, como una forma de demostrar, particularmente a los países miembros de ASEAN, sus intenciones pacíficas, en especial tras los sucesos en Mischief Reef (cuando se enfrentó con Filipinas) y las tensiones en el estrecho de Taiwán en 1995 (Yahuda, 2003, p. 190). Los principales postulados del “Nuevo Concepto de Seguridad” incluyen el respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía; la no agresión mutua; la no interferencia en los asuntos internos del otro; y la equidad, el beneficio mutuo y la coexistencia pacífica. Igualmente sostiene que el método correcto para resolver las disputas debe estar basado en el diálogo, las consultas y la negociación sobre una base de equidad (Jiang, 1999). Vale resaltar que estos principios y postulados son consistentes con los principios, normas y reglas de resolución de conflictos de ASEAN (Hughes, 2005, p. 129; Shambaugh, 2004/05, p. 89).

Asimismo, es importante tener en cuenta que las disputas en el Mar del Sur de China no son una prioridad para ninguna de las partes (Lee Lai To, 2003, p. 36; Tønnesson, 2003, p. 61; Fravel, 2005, p. 62). Por lo tanto, los acuerdos y declaraciones deben ser vistos bajo la luz de metas más amplias. En este sentido, debe recordarse que el principal interés de China en el área no son las Spratly/Paracel,

sino la reunificación con Taiwán (Lee Lai To, 2003, p. 27). Cabe recordar que la aceptación de ASEAN del principio de 'una sola China', fue la condición exigida por China para profundizar su participación multilateral en el Sudeste Asiático (Hughes, 2005, p. 122). Por lo tanto, cualquier intento de China de ejercer su soberanía sobre las islas de manera violenta sería no sólo una violación a los acuerdos, sino también una contradicción de su "Nuevo Concepto de Seguridad", y más importante, sería contraproducente para el éxito de su meta de reunificación con Taiwán.

Un último elemento que hay que considerar es la creciente necesidad de China de asegurar recursos energéticos que le permitan continuar manteniendo sus altas tasas de crecimiento económico. Aunque no se sabe con exactitud la magnitud de los yacimientos de petróleo y gas que existen en el Mar del Sur de China, se supone que éstos son considerables. En este contexto, cabe preguntarse si la búsqueda de la seguridad energética podría llevar a China a una confrontación armada con las otras partes del conflicto. Si bien es una posibilidad que no debe descartarse de plano, la pregunta que debe hacerse es si China estaría dispuesta a sacrificar una posible reunificación con Taiwán por la búsqueda de yacimientos petrolíferos cuya magnitud es incierta. La respuesta es no. Como se argumentó anteriormente, la prioridad para China en la zona es Taiwán y la reunificación con la isla es considerada por los chinos como una noble tarea histórica que aún está por concluir.

En consecuencia, el *statu quo* favorece los intereses de China y los países de ASEAN, al mismo tiempo que las iniciativas de cooperación y exploración conjuntas proveen las herramientas para la construcción de una relación amistosa y constructiva en la cual la idea del uso de la fuerza como método de resolución de conflictos no tenga cabida. El proceso de construcción de confianza entre China y ASEAN ya se ha iniciado y, a pesar de las tensiones que indudablemente surgirán como resultado de las discrepancias sobre los límites marítimos y terrestres, sentará la base para un sistema de manejo y resolución de conflictos que, si no hay cambios mayores en el ambiente político, prevendrá la erupción de un conflicto armado en el Mar del Sur de China.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARYA, A. (1998). Collective identity and conflict management in Southeast Asia. En *Security Communities* (pp. 198-227) Adler, E. y Barnett, M. (eds.). Cambridge, Cambridge University Press.
- ACHARYA, A. (2005). Do norms and identity matter? Community and Power in Southeast Asia's regional order, *The Pacific Review*, 18 (1), pp. 95-118.
- ANG CHEN GUANG (1998). Vietnam-China relations since the end of the Cold War, *Asian Survey*, 38 (12), pp. 1.122-1.141.

ANG CHEN GUANG (2000). The South China Sea dispute revisited, *Australian Journal of International Affairs*, 54 (2), pp. 201-215.

ASEAN, (1976). *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. Indonesia, 24 de febrero de 1976. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/1654.htm>

ASEAN, (1992). *ASEAN Declaration on the South China Sea*. Manila, Filipinas, 22 de julio de 1992. Recuperado el 5 de marzo de 2006 de <http://www.aseansec.org/1545>

ASEAN (2002). *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/13165.htm>

ASEAN, (2003a). *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/15160.htm>

ASEAN (2003b). *Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/15266.htm>

ASEAN (2004a). *ASEAN – China Senior Officials Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Press Release*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/16889.htm>

ASEAN (2004b). *Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN – China Strategic Partnership for Peace and Prosperity*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/16806.htm>

BBC Monitoring (2004). *Text of Premier Wen Jibao's Speech at ASEAN, China Meeting*. December 1.

DENNON, D., Brams, S. (1997). Fair Division: a new approach to the Spratly Islands controversy, *International Negotiation*, 2, pp. 303-329.

FRAVEL, T. (2005). Regime insecurity and international cooperation: explaining China's compromises in territorial disputes, *International Security*, 30 (2), pp. 48-83.

HUGHES, C. (2005). Nationalism and multilateralism in Chinese foreign policy: implications for Southeast Asia, *The Pacific Review*, 18 (1), pp. 119-135.

- JIANG ZEMIN (1999). "Promote disarmament process and safeguard world security", President of the People's Republic of China: Address at the Conference on Disarmament, Geneva, 26th of March. Recuperado el 26 de febrero de 2006 de <http://www.nti.org/db/china/engdocs/jzm0399.htm>
- JOYNER, C. (1998). The Spratly Islands dispute: Rethinking the interplay of law, diplomacy, and geo-politics in the South China Sea, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 13 (2), pp. 193-236.
- LEE LAI TO (2003). China, the USA and the South China Sea Conflicts, *Security Dialogue*, 34 (1), pp. 25-39.
- NARINE, S. (1998). ASEAN and the management of regional security, *Pacific Affairs*, 71 (2), pp. 195-214.
- NGUYEN HON THAO (2001). Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea, *Ocean Development and International Law*, 32, pp. 105-130.
- ODGAARD, L. (2003). The South China Sea: ASEAN's security concerns about China, *Security Dialogue*, 34 (1), pp. 11-24.
- PAK K., Lee (2005). China's quest for oil security: oil (wars) in the pipeline?, *The Pacific Review*, 18 (2), pp. 265-231.
- ROWAN, J. (2005). The US-Japan Security Alliance, ASEAN and the South China Sea dispute, *Asian Survey*, 45 (3), pp. 414-436.
- SHAMBAUGH, D. (2004/05). China engages Asia: reshaping the regional order, *International Security*, 29 (3), pp. 64-99.
- SHARPE, S. (2003). An ASEAN way to security cooperation in Southeast Asia?, *The Pacific Review*, 16 (2), pp. 231-250.
- TØNNESSON, S. (2003). Sino-Vietnamese rapprochement and the South China Sea irritant, *Security Dialogue*, 34 (1), pp. 55-70.
- YAHUDA, M. (2003). Chinese dilemmas in thinking about regional security architecture, *The Pacific Review*, 16 (2), pp. 189-206.