

Águeda Parra Pérez*

Cambio de alianzas en el Mar del Sur de China: retos del nuevo 'statu quo'

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Cambio de alianzas en el Mar del Sur de China: retos del nuevo 'statu quo'

Resumen:

Se ha escrito un nuevo capítulo en las tensiones abiertas en el Mar del Sur de China por las disputas territoriales existentes. En julio de 2016, la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya fallaba a favor de Filipinas en contra de las pretensiones soberanistas de China sobre las islas Spratly. En estos años, los países reclamantes han visto amenazada su posición por la transformación que China ha venido realizando de arrecifes en islas artificiales para dotarlas de un potencial uso militar. Las operaciones marítimas dirigidas por Washington han preservado la libre navegación y la defensa de la seguridad en una de las rutas marítimas más importantes del mundo. Sin embargo, la llegada de dos nuevos presidentes, Rodrigo Duterte en Filipinas, y Donald Trump en Estados Unidos, ha modificado el esquema de alianzas existente, a lo que además hay que añadir las diferencias aparentes en la visión de Washington y Pekín respecto al diseño del nuevo orden mundial.

Abstract:

A new chapter has been written in the open tensions in the South China Sea because of the existing territorial disputes. In July, the Permanent Court of Arbitration in The Hague ruled in favor of the Philippines against China's sovereignty claims over the Spratly islands. In these years, the claiming countries have seen their position threatened by China turning reefs into artificial islands to provide them with a potential military use. Maritime operations led by Washington have preserved freedom of navigation and protection of security in one of the most important shipping routes in the world. However, the arrival of two new presidents to the scene, Rodrigo Duterte in the Philippines and Donald Trump in the United States, has modified the existing alliance scheme, in addition to the apparent differences in Washington and Beijing's vision on the design of the new world order.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Nuevo orden mundial, Mar del Sur de China, islas Spratly, disputas territoriales, estrategia militar.

Keywords:

New world order, South China Sea, Spratly Islands, territorial disputes, military strategy.

Situemos el conflicto en el tiempo y en el espacio

A medida que el mundo se ha hecho más multipolar, los conflictos comienzan a tomar una dimensión distinta de la históricamente mantenida, pues las capacidades de cada parte y el equilibrio de poder comienzan a disociarse. De entre las regiones del mundo con conflictos abiertos, Asia es posiblemente una de las más sensibles y donde se enfrentan las ambiciones de Washington y Pekín. Dejando a un lado la cuestión de Taiwán, la tensión se centra de forma preferente en el Mar del Sur de China en relación al control de los recursos energéticos de la región y, lo más importante, a la geoestrategia. Se trata del dominio del espacio y el poder asociado a una de las rutas marítimas más importantes a nivel mundial. Cualquier aspecto relacionado con la seguridad y cuestionamiento de soberanía de estos recursos y territorios se convierte en una cuestión prioritaria para los intereses de Washington, de Pekín y del resto de países asiáticos con intereses en la zona.

Por esta ruta comercial transita aproximadamente el 20 por ciento del comercio marítimo mundial con mercancías valoradas en 5 billones de dólares anuales. Sin embargo, son los recursos que albergan el subsuelo y la importancia que tiene en términos de seguridad estratégica la gran cuestión de poder en torno al Mar del Sur de China. Una parte importante de las fuentes energéticas que nutren las economías de países como Corea del Sur, Japón, Taiwán o la propia China transitan por la zona, con flujos intensos de importaciones y exportaciones comerciales.

Los conflictos en esta parte son múltiples y con diferentes actores, como refleja la figura 1, pero todos comparten el telón de fondo del control de la seguridad estratégica, de los recursos marítimos y el despliegue de posiciones militares. Las reivindicaciones afectan a las islas Pratas (conocidas como Dongsha por China), en una disputa que mantiene Pekín de forma interna con Taiwán. Por otro lado, el conflicto de los archipiélagos de las Paracel (Xisha) se remonta a cuando China expulsó a Vietnam de la zona en 1974. En el caso de las islas Spratly (Nansha), la disputa enfrenta a China, Vietnam y Taiwán que realizan una reivindicación del territorio en su totalidad, mientras que Filipinas, Malasia y Brunei reclaman solamente una parte de su soberanía. Por último, y de menor intensidad, está el enfrentamiento de China con Indonesia por las islas Natuna.

Competing Claims in the South China Sea

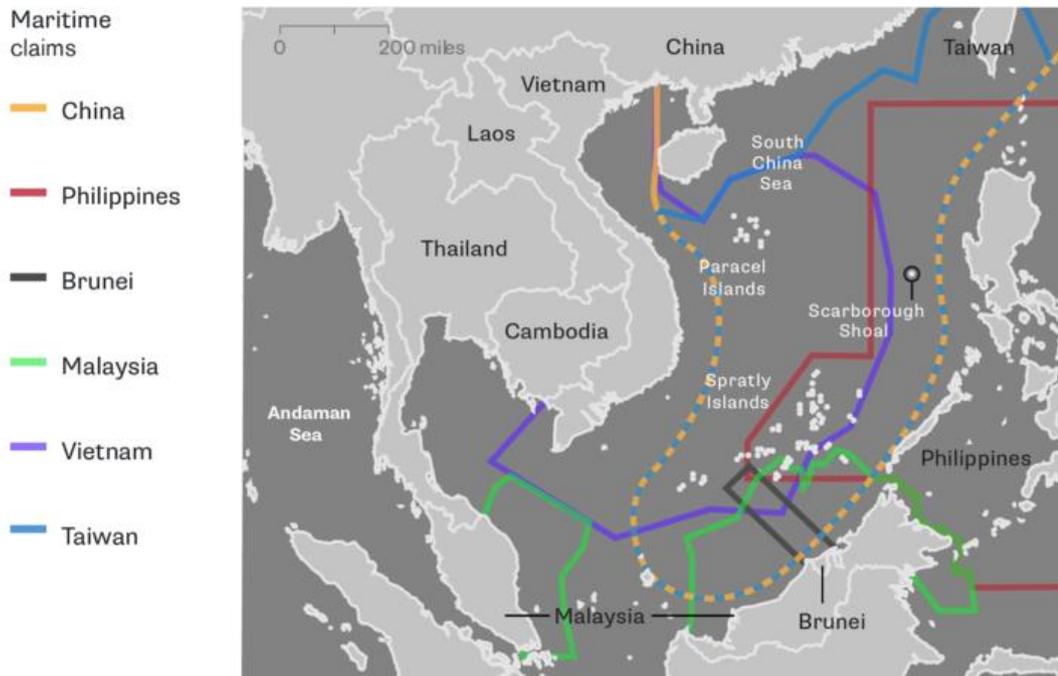


Figura: 1. Quién reclama qué en el Mar del Sur de China

Fuente: Bloomberg Visual Data.

Cuando en el 2013 Filipinas solicitaba la mediación del Tribunal de Arbitraje de la Haya sobre el conflicto abierto con China por las islas Spratly, la región volvía a acaparar toda la atención internacional. El Tribunal, como órgano judicial principal de la ONU encargado de resolver los conflictos jurídicos que puedan presentarse entre los estados, debía analizar la reclamación de Filipinas frente a la posición de China. Esta argumentaba cuestiones históricas para reclamar su soberanía en una demarcación donde se superpone la Zona Económica Exclusiva (ZEE) entre países, cuestión que dificulta ampliamente una clara delimitación.

Hasta la fecha, las reivindicaciones soberanistas de Pekín han topado con las pretensiones de Washington en cuestión de defensa de la seguridad en la zona, además del apoyo prestado a Filipinas en calidad de aliado. En esta situación, el pragmatismo de la política exterior china se ha distinguido por mantener una actitud de no provocación a Washington, y más allá del control del petróleo y las reivindicaciones territoriales, el trasfondo ha sido mantener la estabilidad en la costa sudeste donde se concentra el desarrollo económico de China, y que históricamente ha significado el punto de ataque de las potencias marítimas a la soberanía china.

Aunque las disputas en el Mar de Sur de China se remontan a varias décadas de reivindicaciones entre las partes, se han hecho más visibles e intensas en los últimos años. En los conflictos abiertos, los países asiáticos han tenido que afrontar la estrategia militar de China de dialogar con el objetivo de obtener un beneficio común en el desarrollo de la zona. Esto no debería suponer una competición de fuerzas que lleve a mayor tensión y conflicto, teniendo en cuenta que cada país presente en la zona ha abordado también su propio desarrollo militar y cada parte ha alterado activamente la topografía de los arrecifes para dar más consistencia a sus argumentos soberanistas.

Sin embargo, la emergencia de China como una superpotencia económica mundial y como potencia militar en el Pacífico está despertando los recelos de los países asiáticos vecinos y de Estados Unidos. Las piezas en el tablero se mueven con la expansión del rol geopolítico de China en Asia, que impacta directamente sobre la estrategia y desarrollo militar de los otros países asiáticos y que faculta a Washington a intensificar su presencia en aguas del Mar del Este y del Mar del Sur de China ante la amenaza de la defensa de la seguridad en la zona.

La actitud de Pekín de intensificar los movimientos militares en la región, junto con la tensión creciente por las disputas territoriales, ha supuesto un impacto en las relaciones con los países vecinos y con Washington. Como respuesta a este desafío geopolítico, la anterior administración Obama, con la secretaria de Estado Hilary Clinton, articulaba en 2012 la política *Pivot to Asia*, más tarde conocida como «política de rebalanceo donde se utilizaba la necesidad de preservar la «libre navegación» y la defensa de la seguridad en Asia Pacífico para aumentar la presencia militar estadounidense. De este modo, se perseguía fortalecer las relaciones con los aliados claves como Japón, Corea del Sur y Australia, mientras se incrementaban las relaciones con Singapur y Vietnam. El propósito de Washington suponía trasladar al Pacífico antes de 2020 hasta el 60 por ciento de su flota, es decir, seis portaviones y la mayoría de sus submarinos, cruceros y destructores, en una decisión sustentada por varios motivos. En primer lugar, por considerar que la situación de seguridad en Asia se había vuelto menos estable y que los países aliados de Washington en la región demandaban adoptar un papel mayor en defensa de la estabilidad y de la paz. Y, en segundo lugar, que la política pivot/rebalanceo era la mejor

respuesta a la influencia creciente en términos políticos y económicos de Pekín en la costa del Pacífico¹.

'Defensa activa': La nueva estrategia militar de China en el Mar del Sur de China

El ritmo de desarrollo económico de China en las últimas décadas y su creciente rol en la gobernanza mundial son dos cuestiones que refuerzan la influencia del gigante asiático como potencia regional, en contra del esquema de poder que más le gustaría a Estados Unidos. En este sentido, la voluntad del presidente chino, Xi Jinping, de modernizar las fuerzas armadas de modo que sean capaces de enfrentar una guerra en la era de la información, supone un foco de preocupación añadido para Washington en una región, ya de por sí altamente conflictiva por las reivindicaciones territoriales abiertas.

La recuperación de la grandeza y reconocimiento que persigue China entre la élite de potencias internacionales ha llevado a priorizar el proceso de modernización como palanca del desarrollo del país. Aplicado al presupuesto de defensa, supone asignar el 7,6 por ciento para 2016 (954.000 millones de yuanes, unos 130.000 millones de euros), porcentaje mayor que la previsión de crecimiento económico, fijado entre el 6,5 y 7 por ciento. Sin embargo, los presupuestos en defensa llevan años en descenso anual, ya que responden al interés de China de no repetir los errores de la antigua URSS al apostar por un alto gasto militar que ahogue en el camino a la economía. No obstante, estas cifras consolidan a China en la segunda posición de la clasificación mundial de gasto militar, por detrás de Estados Unidos, y como tercer exportador global de armamento. Una cuestión a destacar de los presupuestos de defensa y seguridad pública es que suman más de la mitad del destinado a asuntos sociales, más del doble del presupuesto previsto para educación y el triple del establecido para salud pública, a pesar de las importantes carencias que todavía existen en China en este sentido².

¹ SVERDRUP-THYGESON Bjørnar, LANTEIGNE Marc, SVERDRUP Ulf, "For Every Action...: The American pivot to Asia and fragmented European responses", *Brookings*, International Order and Strategy, enero 2016.

² RÍOS Xulio, "El auge militar chino", Observatorio de la Política China (30.03.2015).

El ámbito de actuación militar queda recogido en el documento *Estrategia militar de China* publicado en mayo de 2015³, noveno libro blanco publicado desde 1998. En él se refleja la visión de Xi Jinping de mantener una «defensa activa» orientada a la protección de derechos e intereses marítimos en el Mar del Sur de China. Esto supone que el Ejército Popular de Liberación (EPL) cambiará gradualmente la estrategia actual de «defensa en aguas litorales» por un enfoque que combine la «defensa de aguas litorales» y la «protección en mar abierto».

Con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el protagonismo de China como gran potencia regional y mundial es una cuestión clave a tener en cuenta por el peso que representa en los asuntos internacionales. Desde su ingreso en la ONU en 1971, la aproximación de China en cuestiones diplomáticas ha consistido en apelar por la no injerencia de terceros en asuntos internos del país, como son la cuestión de Tíbet, Xinjiang y Taiwán. De ahí que, entre los objetivos de la política exterior de China se encuentre la cuestión de independencia, junto con la de seguridad y desarrollo. Independencia en el sentido de disponer y ejercer la soberanía sin intervención externa en los asuntos internos, dejando atrás los más de 150 años transcurridos desde la Primera Guerra del Opio (1839-1842), que siguen vivos en la memoria de China por la percepción que supuso la imposibilidad de tomar decisiones libremente sin contar con el consentimiento de otros países. La reafirmación del nacionalismo chino es consecuencia de esa «humillación» que le infligieron las potencias occidentales⁴.

Con este trasfondo histórico, desde que la Casa Blanca formulara la estrategia *Pivot to Asia*, las tensiones entre Pekín y Washington no han hecho más que aumentar, al acusar China a Estados Unidos de «perturbador». Y es que Washington teme la pérdida de la hegemonía en las aguas del Mar del Sur de China lo que lleva a disfrazar de «neutralidad» y de «libertad de navegación» las maniobras en la zona cuando ni siquiera Estados Unidos ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS, en sus siglas en inglés)⁵, a diferencia de China que lo hizo

³ "China's Military Strategy", *The State Council Information Office of the People's Republic of China*, mayo 2015. Disponible en http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm.

⁴ HIGUERAS Georgina, "Las ambiciones marítimas de China", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 92/2013, 2.

⁵ Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, abril de 1982.

en 1996. En este sentido, el compromiso de Washington en la región representa una lucha de poder contra el crecimiento de Pekín, a la vez de salvaguardar los intereses de los países aliados afectados en disputas territoriales contra Pekín en el intento de evitar que éste vuelva a tratarles como reinos tributarios, papel que ya tuvieron durante el hegemónico poder de China en Oriente durante muchos siglos.

Por ello, Pekín se siente incómodo con el dispositivo militar estadounidense desplegado en la zona, ya que supone una barrera para desplegar diálogos de negociación con los países reclamantes en la búsqueda de fórmulas de cooperación. Como consecuencia del creciente poder y capacidades de China, sus acciones adquieren mayores consecuencias que las de otros países en contienda y merecen mayor atención, pero deben evaluarse en un contexto amplio en el que se consideren los motivos y las acciones de todos los reclamantes, no solamente los de China.

El papel del Mar del Sur de China en la geoestrategia de China

La presencia de China en la zona se ha visto reforzada en los últimos años por llevar a cabo la transformación de arrecifes en islas artificiales destinadas a un potencial uso militar, además de intensificar la estrategia de consolidación de las reivindicaciones soberanistas territoriales frente al resto de países en disputa. Según Washington, Pekín ha creado más de 800 nuevas hectáreas de superficie terrestre en apenas un año y medio en siete arrecifes de las islas Spratly⁶. Pekín, por su parte, defiende su posición en la mejora del estado de estos enclaves y en las condiciones de vida del personal allí desplazado, además de ampliar sus capacidades en atención a desastres y seguridad de la navegación. Sin embargo, el resto de países con disputas territoriales consideran que es un avance en la reivindicación de la soberanía nacional. En menos de dos años, China ha reclamado diecisiete veces más tierra en el Mar del Sur de China que el resto de reclamantes juntos en los últimos cuarenta años⁷.

Disponible en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

⁶ VIDAL Macarena, "China levantará instalaciones militares en sus islas artificiales", *El País* (16.06.2015). Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/16/actualidad/1434459402_870178.html. Fecha de consulta 08.08.2016.

⁷ BLACKWILL Robert D., CAMPBELL Kurt M., "Xi Jinping on the Global Stage", *Council on Foreign Relations*, Council Special Report No. 74, febrero 2016, 17.

El gran valor geoestratégico de la zona en cuestión económica y de seguridad es el punto común de preocupación que comparten todos los países con disputas abiertas. Y no es sólo por estar considerada como una de las rutas marítimas más importantes del mundo por la que transita un tercio del comercio petrolero mundial, sino porque la región acapara entre 23.000 y 30.000 toneladas de reservas de crudo y 16 billones de metros cúbicos de gas natural sobre los que China persigue promover fórmulas de explotación conjunta dejando así a un lado las disputas.

Desde el punto de vista de China, el despliegue de poder en esta región es un avance en la estrategia de consolidación de los derechos soberanistas que reclama desde la antigüedad, y que están en línea con la posición que China reclama en el esquema de gobernanza mundial. Uno de los objetivos prioritarios para Pekín es evitar la consolidación de un frente común entre sus contrarios, de ahí que la estrategia de China en la zona pase por aparcar las disputas y centrarse en la explotación compartida de los recursos. Bajo el liderazgo de Xi Jinping, la presencia en la región ha sido más visible y ha generado más temor entre sus vecinos.

Esta situación tuvo como efecto la generación de una alianza de facto entre Washington, Japón, India y Australia, haciendo converger alrededor de Estados Unidos a Filipinas, Vietnam e Indonesia, que también rechazaban la actitud de Pekín. Como resultado, durante 2015 y 2016 se intensificó la navegación estadounidense dentro de las doce millas náuticas en el archipiélago de Sparty⁸, provocando un fuerte rechazo por parte de China, maniobras que Washington amparaba en el manifiesto de la UNCLOS sobre la libre navegación en espacios marítimos en disputa, y en el mantenimiento de la estabilidad en la zona. Filipinas, Vietnam, Malasia y Singapur apoyaron estas maniobras no notificadas previamente, solamente Indonesia mostró cierto recelo a que la demostración de poder pudiera ser una herramienta para la resolución de conflictos⁹. Además, el hecho de que Washington no sea parte de la UNCLOS, ni considere vinculantes sus normas, y que ante las reivindicaciones de Filipinas y Vietnam sobre otras islas artificiales en la región no tome las mismas acciones de preservación de la

⁸ Washington ha realizado tres operaciones de libre navegación en el Mar del Sur de China, en octubre de 2015, enero de 2016 y mayo de 2016. KUOK Lynn, "The U.S. FON Program in the South China Sea: A lawful and necessary response to China's strategic ambiguity", *Brookings*, East Asia Policy Paper 9, Junio 2016, 15-22.

⁹ KUOK Lynn, *Ibid*, 16.

libre navegación, eleva el nivel de tensión de la contienda territorial. Por ello, la ausencia de operativos estadounidenses similares en cuestiones relacionadas con Manila y Hanoi refuerza la solicitud de Pekín de exhortar a terceros a no interferir en cuestiones regionales, y de establecer una negociación donde se pongan de manifiesto los intereses de los países reclamantes. Por ello, de las cuestiones esgrimidas por Washington, solamente la preservación de la estabilidad en la región ante las aspiraciones chinas sería coherente con su estrategia de equilibrio, puesto que existe una evidente asimetría de poder entre China y el resto de países asiáticos, aliados de Estados Unidos.

Primer punto de inflexión: Filipinas pasa a la acción

El primero de los puntos de inflexión en la región se produce cuando en enero de 2013, y de manera unilateral, el anterior presidente de Filipinas, Benigno S. Aquino III, en claro alineamiento con Washington, presentó una solicitud para resolver la disputa territorial que mantenían Pekín y Manila en el Mar del Sur de China. La contienda abierta entre ambos países entraba entonces en otro nivel de intensidad al ser la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) de la Haya la que aportaría luz a este conflicto.

Con el argumento de que la reclamación de derechos históricos de China no cumple con la UNCLOS, Filipinas mostraba su rechazo a las pretensiones soberanistas chinas basadas en un mapa de 1947 sobre islotes, rocas y arrecifes repartidos por dos millones de kilómetros cuadrados que muestra una línea que cubre aproximadamente el 86 por ciento del área acuática y que se conoce como la «línea de los nueve puntos». Esta frontera marítima que no aparecía en el primer mapa de 1935, queda claramente definida en el último mapa publicado por China en junio de 2014, incorporando claramente a Taiwán, las islas Spratly y las Paracel en una representación de diez líneas¹⁰. La legitimidad de la frontera marítima no había sido reclamada por ningún país hasta 1974, cuando China expulsó a Vietnam de las islas Paracel, y las tensiones no empezaron en el Mar del Sur de China hasta la firma de la UNCLOS en 1982.

¹⁰ CORDESMAN Anthoy H., COLLEY Steven, "Chinese Strategy and Military Modernization in 2015: A Comparative Analysis". *Center for Strategic and International Studies*, Final Review Draft, octubre 2015, 130.

En la cuestión con Filipinas, la deliberación que comenzó el 8 de julio de 2015 se resolvía el pasado 12 de julio de 2016 con el fallo de 479 páginas publicado por el tribunal¹¹. El dictamen indicaba que no existía ninguna base legal para que China reclamara derechos históricos en los territorios marítimos que se encuentran dentro de la «línea de los nueve puntos» por no existir «evidencia de que China haya ejercido históricamente el control exclusivo sobre las aguas o sus recursos». Asimismo, la CPA indicaba que los derechos quedaban anulados por ser «incompatibles» con la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas prevista en la UNCLOS por no tener ninguno de los territorios reclamados características de islas. Finalmente, la Corte resaltaba que China había violado los derechos soberanistas de Filipinas al interferir en la «pesca filipina» y en la «explotación petrolífera», además de manifestar que las islas Spratly «no pueden generar zonas colectivas marítimas», como reclamaba China. La decisión del tribunal de no reconocer en las islas ninguna característica que aporte una ZEE de 200 millas concede a todos los países el derecho de pesca y de explotación de recursos.

La sentencia que no resulta vinculante para China, reaviva la controversia como firmante de la UNCLOS al mostrar desde el principio que no reconocía la jurisdicción del tribunal para este caso, ya que consideraba que se trataba de una cuestión de soberanía, no de explotación de recursos¹². De hecho, se podría llegar a considerar la naturaleza del fallo del tribunal no sólo jurídica, sino más bien política, interpretándose como una victoria no sólo para Manila sino también de la reivindicación de la política *pivot to Asia*.

Segundo punto de inflexión: el nuevo *statu quo* bajo la visión renovada de Washington, Pekín y Manila

Una de las mayores preocupaciones tras el fallo del tribunal era la alteración del equilibrio geopolítico actual entre Washington, Pekín y Filipinas que pudiera arrastrar muy

¹¹ PERMANENT COURT OF ARBITRATION, "The South China Sea Arbitration: The Republic of the Philippines V. The People's Republic of China", julio 2016. Disponible en <https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>. Fecha de consulta 11.08.2016.

¹² Si el Tribunal no suscita consenso entre las partes el arbitraje carece de utilidad, por lo que desde el punto de vista estrictamente legal y operativo no aportará solución alguna al contencioso. RÍOS Xulio, "ENTREVISTA: El arbitraje no es la solución a la disputa del Mar Meridional de China", Xinhuanet (13.06.2016). Disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2016-06/13/c_135433345.htm. Fecha de consulta 08.08.2016.

posiblemente a otros países. De hecho, al existir varios países con reclamaciones territoriales sobre las islas Spratly, la decisión contraria para China podría animar al resto de países a solicitar la intervención del tribunal, incluso podría extenderse a la solicitud de arbitraje en otras disputas abiertas.

Las reacciones de los distintos actores tras el arbitraje podrían afectar incluso al sistema de derecho internacional creado en torno a la ONU, y a otras instituciones multilaterales que actúan para dirimir disputas entre naciones. El desafío del orden regional podría llevar a que Washington y Pekín se embarcaran en una carrera armamentística de consecuencias imprevisibles al situar erróneamente la disputa del Mar del Sur de China como la cuestión estratégica central en sus relaciones bilaterales. Por el contrario, los objetivos de ambos debían pasar por reducir tensiones regionales, proteger los derechos legítimos de la comunidad internacional, el fomento de medidas para conciliar a los diversos reclamantes, y el mantenimiento de sus propias buenas relaciones y la credibilidad entre todas las partes¹³.

Pero la visión de los dirigentes de Washington, Pekín y Manila, de forma individual y entre pares, es la que finalmente ha marcado el curso de los acontecimientos. La postura de Xi Jinping tras la publicación del arbitraje fue clara al anunciar que su país no aceptaría ninguna propuesta o acción basada en el fallo del conflicto iniciado por Filipinas. Aunque el presidente chino se ha mostrado siempre firmemente comprometido con la paz y la estabilidad en el Mar del Sur de China, su posición ha seguido siendo la de reiterar la soberanía territorial y los intereses marítimos sobre las islas, a la vez que proponía la negociación bilateral para alcanzar acuerdos de explotación conjunta de los recursos. De ahí que un día después de conocerse la sentencia, la Oficina de Información del Consejo de Estado publicara el libro blanco titulado *China se adhiere a la postura de resolver mediante negociaciones las disputas pertinentes entre China y Filipinas en el Mar Meridional de China*¹⁴, en el que manifestaba, en una extensión de 143 puntos, que «China se esfuerza por lograr resultados de beneficio compartido mediante una cooperación mutuamente beneficiosa, y está comprometida a hacer del Mar del Sur de

¹³ BADER Jeffrey, LIEBERTHAL Kenneth and McDEVITT Michael, "Keeping the South China Sea in Perspective", *Brookings*, The Foreign Policy Brief, agosto 2014.

¹⁴ Texto completo del documento disponible en http://news.xinhuanet.com/english/nhbps2016/2016-07/13/c_129141327.htm.

China un espacio de paz, cooperación y amistad». Sin embargo, esa misma semana China comenzaba a enviar bombarderos de largo alcance para patrullar regularmente partes del mar, además de la patrulla militar mandada cerca de Scarborough.

Ante esta situación, la mayoría de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en inglés) no tardaron en posicionarse manifestando que querían permanecer al margen de la disputa de Pekín con Filipinas en torno al Mar del Sur de China, especialmente aquellos sin reivindicaciones territoriales. Por ello, China y los miembros de la ASEAN realizaron una declaración poniendo de manifiesto que acordaban abstenerse de «actuar en las islas, arrecifes, bancos de arena, cayos y otras características, actualmente deshabitadas, y manejar sus diferencias de manera constructiva»¹⁵. Y no ha sido el único avance positivo en las relaciones entre China y la ASEAN, ya que en marzo de este año se conseguía que viera la luz el primer borrador sobre el Código de Conducta en el Mar del Sur de China tras avanzar en unas negociaciones que desde 2002 nunca habían acabado en buen término¹⁶.

Con los relevos presidenciales en Filipinas y Washington, el nuevo *statu quo* ha quedado definido por la aproximación que han adoptado los presidentes Trump, Xi y Duterte ante la cuestión del Mar del Sur de China, así como por la visión que cada uno concibe sobre el nuevo orden de equilibrio regional y mundial. En el caso particular de la relación entre Washington y Manila, no ha tenido tanto impacto el cambio presidencial de Obama por Trump, a pesar de seguir modelos de gobernanza claramente antagónicos, sino más bien el alejamiento previo iniciado por el presidente Duterte de Estados Unidos desde que el filipino tomara posesión del cargo el 30 de junio de 2016, en clara oposición al posicionamiento más alineado del anterior presidente de Filipinas, Benigno S. Aquino III. Con este giro, la alianza entre Estados Unidos y Filipinas, todavía bajo el mandato de Obama, para frenar el avance de Pekín en el Mar del Sur de China comenzaba a hacer aguas. La tensión en las relaciones llegó cuando el filipino insultaba al estadounidense públicamente en unas declaraciones. Aunque finalmente hubiera un ligero acercamiento

¹⁵ "China and Asean reach deal on uninhabited South China Sea islands", South China Morning Post (25.07.2016). Disponible en <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1994669/china-and-asean-reach-deal-uninhabited-south-china-sea>. Fecha de consulta 02.08.2016.

¹⁶ "China says first draft of South China Sea code of conduct ready", Reuters (08.03.2017). Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-china-parliament-southchinasea-idUSKBN16F0JR>. Fecha de consulta 08.03.2017.

entre las partes en septiembre de 2016 durante la Cumbre de la ASEAN en Vientiane, Laos, la ruptura de 70 años de alianza con Washington quedaba patente cuando Duterte ponía rumbo en visita oficial a China en octubre del mismo año. El objetivo, establecer nuevas alianzas con el gigante asiático y reducir la influencia militar de Estados Unidos en Filipinas.

Con este giro en las relaciones bilaterales, Filipinas daba por finalizado el antiguo modelo de alianza con Estados Unidos en Asia, al que sigue perteneciendo Japón, Corea del Sur y Australia, aunque seguramente se seguirá manteniendo una relación muy estrecha por los profundos vínculos establecidos durante los años de alianza. Esto ha permitido, por ejemplo, que hasta el momento no se haya roto el acuerdo firmado en 2014 que da acceso a Estados Unidos a cinco bases militares en las Filipinas, una de ellas situada en Palawan, a unas 100 millas de Scarborough, para el que solamente se necesita una notificación previa de un año. A cambio, Duterte ha reabierto conversaciones directas con Xi Jinping, y aunque no se haya alcanzado un acuerdo sobre la disputa territorial, sí se ha avanzado en conseguir que los pescadores filipinos vuelvan a Scarborough por primera vez en cuatro años, dando cumplimiento con lo dictado por el tribunal de la Haya. Los acuerdos de colaboración alcanzados permitían, asimismo, levantar la prohibición a la importación de frutas tropicales, además de conseguir 24 billones de dólares en proyectos de infraestructuras y financiación, después de años de relaciones congeladas.

En sólo cuatro meses de mandato, Duterte conseguía cambiar la trayectoria de alianzas existentes, a la vez que China iniciaba un realineamiento estratégico en el Mar del Sur de China al incorporar a un aliado estadounidense a sus filas. Esto puede conllevar que otros países asiáticos como Vietnam y Singapur, más en línea con Washington, o como Malasia y Tailandia, más alineados con Pekin, se replanteen sus políticas de alianzas. Es evidente que este nuevo *statu quo* plantea un desafío para los intereses de Estados Unidos en la región, tanto en cuestiones de seguridad y defensa de la navegación en el Mar del Sur de China, como en la necesidad de detener el avance hegemónico de China en la región, que ahora suma un nuevo aliado. Sin embargo, el nuevo *statu quo* con Filipinas fuera de la estrategia *Pivot to Asia* diseñada por Obama no ha sido cuestionado con la llegada de Trump, centrado más por el momento en poner en marcha el reto de su eslogan de campaña *Make America Great Again* que en seguir avanzando con los países asiáticos en cuestiones de defensa de la seguridad a largo plazo y del libre

comercio regional. Asimismo, un posible incremento de la hegemonía de Pekín en la región, podría llevar a que países como Vietnam y Singapur aumentaran la carrera armamentística ante la amenaza de China, al estar considerados ambos países como grandes compradores de armas. Vietnam es uno de los diez compradores más importantes del mundo, además de que junto con Malasia, Indonesia y Singapur están mejorando sus fuerzas navales y aéreas en una señal inconfundible de defensa ante China¹⁷.

Sin embargo, al margen de las disputas territoriales y de los equilibrios de poder en el Mar de Sur de China, el nuevo *statu quo* quedará definido por cómo se consoliden las relaciones entre Washington y Pekín, y cómo se avance en la creación del nuevo orden mundial bajo la visión de la era Trump y la era Xi Jinping. Una vez revertida cierta tensión inicial, generada tras la llamada del estadounidense al presidente de Taiwán afirmando que Washington podría no seguir más la doctrina de «Una sola China», las relaciones han vuelto a un estado de normalidad.

En adelante, Washington y Pekín deberían seguir fortaleciendo las relaciones, ya que las acciones por modelar su propia visión del orden mundial y por salvaguardar su esquema de defensa y seguridad internacional pueden llevarles a futuros entornos de confrontación. Más allá del conflicto existente en el Mar del Sur de China, la ambición por conseguir mayor dominio militar podría enfrentar a ambas potencias en nuevos entornos. Por ejemplo, la reciente construcción de la base militar china en Djibouti, un pequeño país en el Cuerno de África, es la primera que Pekín construye en el extranjero, situada a pocas millas de las instalaciones estadounidenses de Camp Lemonnier en el país. Con la llegada de un nuevo vecino a la zona, no solamente se rompe el equilibrio actual de fuerzas desplegadas por otros países en operaciones de defensa y seguridad, sino que supone iniciar una nueva etapa en la convivencia de las fuerzas militares de Washington y Pekín en ubicaciones donde China comienza a mostrar sus ambiciones de expansión global.

Estas operaciones son consecuencia de la apuesta de Pekín por modernizar su ejército, apoyándose en un presupuesto de defensa que se espera se duplique en 10 años,

¹⁷ KURLANTZICK Joshua, "Southeast Asia Responds to the U.S. Election" (16.11.2016), *Council on Foreign Relations*. Disponible en <http://blogs.cfr.org/asia/2016/11/16/southeast-asia-responds-to-the-u-s-election/>. Fecha de consulta 21.11.2016.

pasando de los 123 billones de dólares de 2010 a los 233 billones de dólares estimados para 2020, según el informe de *Jane's Defense Weekly*¹⁸ de 2016. De cumplirse, sería cuatro veces mayor que el del Reino Unido y mayor que los gastos conjuntos en defensa regional de todos los países de Europa Occidental. En el caso de Estados Unidos, el informe estima que el presupuesto de defensa representa aproximadamente el 40 por ciento de todo el presupuesto global de defensa. Y respecto al Mar del Sur de China, el informe afirma que los estados clave de la zona gastaron 166 billones de dólares entre 2011 y 2015 en la adquisición de equipos de defensa, cantidad que se espera que aumente hasta los 250 billones de dólares entre 2016 y 2020, buscando priorizar las capacidades aéreas y navales.

Entre las prioridades de China, también figura seguir dando pequeños pasos hacia la consolidación de un mayor poder regional en el Mar del Sur de China, provocando la reacción de Washington y del resto de países asiáticos por la defensa de la libre navegación. Estas operaciones podrían generar frecuentes episodios de inestabilidad, una vez que la política de alianzas de los países de la región con Washington y Pekín está sujeta a cambios, pudiendo los gobiernos cambiar sus preferencias siguiendo el ejemplo de Filipinas. La posición unida frente a conflictos marítimos que mostraba la ASEAN puede verse, asimismo, afectada por las ayudas al desarrollo y otros incentivos que está ofreciendo Pekín a algunos miembros, haciendo que países como Camboya se hayan planteado bloquear algunas decisiones.

El reto ahora se plantea en que las estrategias de Pekín y Washington para el Mar del Sur de China en esta nueva etapa encuentren los puntos de cooperación en términos de seguridad y defensa de la zona. Las ambiciones económicas, políticas y militares en la región siempre han sido importantes, pero en la nueva era de Trump y de Xi se debe seguir trabajando para encontrar fórmulas de entendimiento que fortalezcan la paz global y la libre circulación, y la defensa de la seguridad en la zona, por muy dispares que a priori parezcan sus visiones sobre la creación del nuevo orden mundial.

¹⁸ "2016 IHS Jane's Defense Budgets Report", IHS Markit, diciembre 2016.

Conclusiones

La resolución de la Corte Permanente de Arbitraje sobre la disputa territorial entre China y Filipinas por la soberanía de las islas Spratly en el Mar del Sur de China ha supuesto el primer punto de inflexión en el *statu quo* imperante. El arbitraje a favor de Filipinas supuso solamente un primer paso en la transformación del equilibrio de fuerzas de poder imperante en la región. Los cambios en las alianzas han marcado un segundo punto de inflexión, que ha visto cómo Filipinas ha pasado de ser el aliado de Washington a pasarse a las filas de Pekín. Estos movimientos, y los de otros países de la ASEAN que consideren cambiar sus alianzas a cambio de beneficiarse de apoyos a la financiación y al desarrollo que ofrece China, pueden mejorar las ambiciones de Pekín por conseguir la hegemonía regional. Mientras termina de definirse la visión de Trump respecto al Mar del Sur de China, lo deseable es esperar que tanto Washington como Pekín encuentren fórmulas de diálogo para diseñar conjuntamente el nuevo orden mundial.

i

*Águeda Parra Pérez**
Doctora en Ciencias Políticas y Sociología
Especialista en Asia Oriental

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.