



Entrevista al embajador Ong Keng Yong

Vicerrector ejecutivo de la Escuela S. Rajaratnam de Estudios Internacionales, de la Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur, y exsecretario general de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)*

El embajador Ong Keng Yong es vicerrector ejecutivo en la Escuela S. Rajaratnam de Estudios Internacionales de la Universidad Tecnológica de Nanyang, en Singapur. A la vez, se desempeña como embajador extraordinario en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Singapur, como Alto Comisionado no residente para Pakistán y como embajador no residente para Irán. También, preside la organización Singapore International Foundation. Entre enero de 2003 y enero de 2008, el señor Ong se desempeñó como secretario general de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, con sede en Yakarta, Indonesia. En esta entrevista, el embajador comparte algunas reflexiones acerca de temas de particular interés en relación con la guerra y la seguridad en el mar en la región de Asia oriental y sudoriental.

Palabras clave: mar de China meridional, ASEAN, sudeste asiático, guerra, seguridad, mar.

* Esta entrevista fue realizada por Vincent Bernard, redactor jefe, y Ellen Policinski, directora editorial de la *International Review of the Red Cross*, el 16 de junio de 2017.

El tema de la guerra y la seguridad en el mar reviste cada vez más importancia en virtud de las últimas tendencias y las operaciones marítimas que llevan adelante los Estados. A la vez, parece adquirir particular relevancia en la región del sudeste asiático. ¿Podría describir la situación actual en el mar de China meridional y darnos un panorama de la región, de las disputas que tienen lugar y de los actores involucrados?

La seguridad marítima es un tema que reviste particular importancia para el sudeste asiático por su geografía específica. En esta región, el mar ocupa mayor superficie que la tierra. El mar de China meridional es la masa de agua predominante donde la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), como única organización intergubernamental regional, tiene mayormente competencia en lo que respecta a la cooperación política y de seguridad, la integración económica y el desarrollo sociocultural de sus diez Estados miembros. Solamente el mar de China meridional abarca una superficie de más de 3,6 millones de kilómetros cuadrados, mientras que la masa continental total que ocupan los países del sudeste asiático es de aproximadamente 4,4 millones de kilómetros cuadrados.

El mar de China meridional es una ruta marítima de gran valor y resulta crucial para el comercio internacional de la región. Dada su ubicación en el punto donde convergen dos océanos —el Pacífico y el Índico—, este mar comunica países de Europa, Oriente Próximo y Asia meridional con la región de Asia oriental y sudoriental. Gran parte del comercio y de las actividades marítimas entre oriente y occidente dependen del mar de China meridional. Los expertos suelen decir que el mar de China meridional es un componente indispensable del negocio del petróleo y del gas. De hecho, China, Japón y Corea del Sur dependen en gran medida de las importaciones de petróleo provenientes del golfo pérsico, y todos los buques petroleros navegan por el mar de China meridional.

A la vez, Estados Unidos ha estado presente en la región desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Ha firmado tratados de defensa con Japón, Corea del Sur, Filipinas y Tailandia. Miles de empresas de origen estadounidense interactúan en forma activa con sus pares de Asia oriental y sudoriental, y la región recibe un gran número de profesionales, estudiantes y turistas estadounidenses. El mar de China meridional es importante para Estados Unidos porque representa un vínculo significativo en el comercio entre oriente y occidente. Es también una pieza clave en la amplia presencia militar y estratégica que Estados Unidos tiene en Asia.

Pero no solo Estados Unidos tiene notoria presencia en la región, sino también Europa. Históricamente, el mar ha sido un valioso factor para los europeos que llegaban al sudeste asiático con fines comerciales. Hoy, en el marco del comercio mundial, empresarios e inversores europeos visitan con regularidad la región del sudeste asiático. Los Estados miembros de la ASEAN han consolidado estos vínculos con Estados Unidos y Europa. Por ende, todo lo que ocurre en el sudeste asiático, sobre todo en lo que concierne al mar de China meridional y la seguridad, siempre ha suscitado interés internacional. Puede decirse que tanto el sudeste asiático como la ASEAN son claramente el centro de atención de quienes se dedican a los asuntos

internacionales, sobre todo quienes están en el negocio de la compra y venta de bienes y servicios entre oriente y occidente.

El mar de China meridional también se conoce hoy en día por diversos conflictos territoriales entre países que se disputan arrecifes, cardúmenes, accidentes submarinos y pequeñas islas que allí se encuentran. Entre los países del sudeste asiático que reclaman territorios, hay cuatro Estados miembros de la ASEAN, a saber, Brunei, Malasia, Filipinas y Vietnam, que se suman a China y a Taiwán. En 2009, el gobierno chino presentó ante la comisión de las Naciones Unidas [ONU] pertinente un mapa del mar de China meridional con una “línea de nueve puntos”, que muestra la superficie que China reclama como propia. Desde entonces, ha habido momentos de tensión en el mar entre los países que se disputan ese territorio. Posteriormente, en virtud de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar [CNUDM] de 1982, el gobierno filipino presentó su caso ante un tribunal arbitral sobre la objeción de China. El tribunal emitió su fallo a mediados de 2016, el cual China no aceptó.

El hecho de que tantos actores regionales como no regionales tengan presencia en el sudeste asiático destaca la importancia estratégica de la región, sobre todo la del mar de China meridional. ¿Cuáles cree usted que son los asuntos en juego? ¿Puede contarnos un poco más acerca de esa importancia geoestratégica?

En los últimos años, las tensiones en el mar de China meridional han aumentado porque las partes que se disputan territorios han reafirmado activamente sus reclamos. En el plano geopolítico, también observamos una evidente discordia entre Estados Unidos y China por el futuro de las funciones estratégicas y militares estadounidenses en la región de Asia oriental y sudoriental. Para mantener su presencia en la zona, tanto la marina como la fuerza aérea estadounidenses deben atravesar el mar de China meridional, lo cual implica entrar y salir del territorio que China reclama como propio en su mapa de nueve puntos.

Estados Unidos considera que las declaraciones y las interpretaciones de China reflejan el crecimiento de su influencia tanto política como económica. En la actualidad, China es la segunda economía más importante del mundo, y se cree que su objetivo es quedarse con la riqueza de los recursos naturales que existen en el mar de China meridional. Analistas estadounidenses opinan que China se propone aumentar su presencia y participación en la región y, al mismo tiempo, disminuir las de Estados Unidos. Por otra parte, aún se debate si Estados Unidos pertenece o no a la región de Asia y el Pacífico. El expresidente estadounidense Barack Obama afirmó que Estados Unidos es un país que efectivamente forma parte de la región de Asia y el Pacífico, y que tiene el firme interés y la intención de permanecer en la zona de Asia oriental y sudoriental. En los últimos meses, el nuevo gobierno de Trump reafirmó que Estados Unidos mantiene su compromiso con las políticas previamente adoptadas para la región.

A raíz del crecimiento económico de China, el mercado chino se ha convertido en una significativa fuente de apoyo para las diez economías de la ASEAN. De hecho, China es el socio comercial más importante de todos los Estados

miembros de la ASEAN. En algunos círculos intelectuales chinos, surge la idea de que la notoria presencia de Estados Unidos en el sudeste asiático impide a China estrechar vínculos sólidos con los países regionales. A la vez, existen preocupaciones subyacentes motivadas por un posible aumento de las tensiones entre China y Estados Unidos. Un tema que reviste particular importancia es que, con frecuencia, los países del sudeste asiático deben ser muy cautelosos en su política exterior cuando se trata de Estados Unidos o China, a fin de evitar que ninguno de esos dos países perciba que el otro recibe más apoyo. Naturalmente, esta situación complica las relaciones diplomáticas en la región.

***¿Qué repercusiones cree que estas tensiones pueden tener en la población?
¿Cuáles serían las consecuencias para la economía y cómo se vería afectada la población civil si aumentaran las tensiones en la región?***

La mayoría de los habitantes del sudeste asiático se han acostumbrado a la presencia tanto de Estados Unidos, con sus empresas y sus organizaciones, como de otros actores externos, como Europa, Australia, Canadá, China, India, Japón, Corea del Sur, Rusia y Nueva Zelanda. Dada su geografía y su ubicación tropical, el sudeste asiático es una zona donde los desastres naturales son frecuentes. Por ende, las operaciones de socorro en casos de desastre organizadas por Estados Unidos son bastante habituales. Por ejemplo, se puede observar cómo portaaviones, buques y aviones estadounidenses responden rápidamente ante cualquier desastre natural que ocurra, como tifones o tsunamis. Los habitantes del sudeste asiático no creen que la presencia ni la función de Estados Unidos en la región obedezca estrictamente a intereses comerciales, políticos o militares. Durante las últimas siete décadas, y debido a la rápida respuesta estadounidense ante situaciones de desastre, muchas personas se han acostumbrado a la idea de que los primeros en llegar al lugar son los barcos, aviones o equipos de socorro estadounidenses.

La población del sudeste asiático ha adoptado una actitud más abierta, cosmopolita y confortable respecto de la interacción de sus gobiernos con países como Estados Unidos, China, Japón, Rusia o India. La región alberga un gran número de religiones, idiomas y etnias. Durante las últimas décadas, sobre todo después de la guerra de Vietnam, en 1975, los países del sudeste asiático han experimentado un desarrollo sostenido, tanto interno como externo. Asimismo, la ASEAN ha adquirido mayor visibilidad al promover la cooperación regional entre sus Estados miembros y con países que no forman parte del sudeste asiático. Por ejemplo, la Cumbre de Asia Oriental reúne anualmente a todas las grandes potencias con los Estados miembros de la ASEAN.

En términos generales, los cincuenta años que han transcurrido desde la creación de la ASEAN, en 1967, han sido relativamente pacíficos y prósperos para los habitantes del sudeste asiático. Dicho esto, la única desavenencia que se ha manifestado en los últimos años es esta disputa en el mar de China meridional. Lo que sucedió fue que algunas de las controversias que habían estado ocultas durante décadas salieron a la luz y pasaron a ser prioritarias. Sin embargo, creo que

la ASEAN se ha esforzado por aliviar las tensiones y por controlar lo mejor posible la competencia y rivalidad que podría darse en la región entre las grandes potencias.

A menudo, las noticias informan sobre distintas conductas adoptadas por los Estados que se disputan territorios en el mar de China meridional, como la libertad para realizar operaciones de navegación, la creación de islas, el empleo de milicias marítimas y otras tácticas similares que aumentan las tensiones en la región. ¿Qué consecuencias puede tener este tipo de conducta estatal para el derecho internacional? ¿Qué papel desempeña la ASEAN como organización regional?

Todos los Estados miembros de la ASEAN, excepto Camboya (que es signatario), han ratificado la CNUDM, una convención internacional que reviste importancia para el sudeste asiático dada la geografía de la región. Los Estados miembros afirman que sus relaciones con otros países, sean grandes o pequeños, se rigen por la CNUDM, el derecho internacional y un régimen normativo. En caso de controversias en torno al mar de China meridional, el instrumento jurídico vigente que deberá consultarse es la CNUDM. Filipinas ha recurrido al arbitraje de la CNUDM en busca de una solución para su disputa con China por el mar de China meridional. En términos prácticos, la ASEAN ha llevado adelante negociaciones con China y otros países grandes sobre diversos temas, y se han consultado y utilizado convenciones, legislaciones y prácticas internacionales en casos de acuerdo mutuo.

Durante las últimas cinco décadas, se ha desarrollado en la región una cultura positiva de paz y cooperación. Al momento de su creación, la ASEAN contaba con cinco miembros: Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur. Luego, estos cinco países fueron sumando de manera paulatina, regular y sistemática el resto de los países del sudeste asiático a la organización, que en la actualidad fomenta la cooperación en diversas esferas, para lo cual abarca más de treinta sectores y ámbitos diferentes.

Los habitantes y los gobiernos del sudeste asiático están dispuestos a cooperar entre sí y con otros actores que estén interesados tanto en la ASEAN, como en la paz y el crecimiento económico. Ellos conocen bien el derecho internacional y el estado de derecho. La ASEAN ha llevado adelante varias reuniones y negociaciones, tras las cuales se celebraron acuerdos y se firmaron planes de acción. Por lo tanto, no es extraño que se obedezcan las reglamentaciones y las normas que los Estados miembros elaboraron o establecieron. Forma parte de lo que implica pertenecer a la ASEAN.

La organización ha celebrado importantes acuerdos y entendimientos con China. En 2002, la ASEAN y China firmaron la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el mar de China meridional [DOC]. Asimismo, recientemente acordaron debatir un Código de Conducta [COC], cuya aprobación está prevista en la DOC. El Código determinará la conducta que deberán adoptar ambas partes respecto del mar de China meridional. Este enfoque se basa en la convicción de la ASEAN de que siempre deben aplicarse el estado de derecho y un régimen normativo.

Usted mencionó el tribunal constituido el año pasado en virtud de la CNUDM, el cual emitió un fallo arbitral sobre un caso entre Filipinas y China. ¿De qué manera afectó ese fallo las relaciones en el mar de China meridional? Y, en su opinión, ¿qué papel deberían desempeñar los tribunales internacionales como este en las disputas territoriales de esta naturaleza?

Desde el fallo arbitral, Filipinas y China siguieron en buenas relaciones porque Filipinas no ha utilizado el fallo para seguir adelante con la disputa. De hecho, Filipinas ha declarado públicamente que no pretende hacer cumplir el fallo arbitral para que este rijas sus relaciones con China. Ambos países han decidido encontrar una solución al problema y resolver la disputa entre ellos, mediante un acuerdo bilateral. Las medidas posteriores adoptadas por Filipinas y por China pueden considerarse una legitimación del proceso contemplado en la CNUDM, dado que alentó a las partes a encontrar conjuntamente una solución adecuada para su disputa.

Los Estados miembros de la ASEAN han tenido diferentes reacciones públicas ante el fallo arbitral. Lo importante es que la situación se tranquilizó. En mi opinión, lo ideal es que todas las partes que no estén directamente involucradas en la disputa acaten la posición de Filipinas. En el futuro, creo que los Estados miembros de la ASEAN dejarán que China y Filipinas resuelvan la disputa entre ellos. Para la organización, existe la DOC y actualmente se trabaja en el COC. La ASEAN adhiere al concepto de que las controversias deben resolverse por medios pacíficos, sin recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza, conforme a los procedimientos y las normas internacionales pertinentes, y su función consiste en continuar abogando por la resolución pacífica de las disputas.

¿Qué opina sobre el papel del Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR] y otros actores humanitarios en la región? Respecto de la situación en el mar de China meridional, pero también en términos más amplios, ¿piensa que su función es pertinente allí?

El CICR siempre ha tenido buena representación en el sudeste asiático. Ha participado activamente y ha respondido en forma rápida ante los numerosos desastres naturales que afectan la región. Y, lo que es más importante, el CICR representa el derecho internacional. Mediante su diálogo con los gobiernos, ha procurado informarles sobre las obligaciones internacionales que cada país debe cumplir. El CICR tiene la capacidad de ayudar a la ASEAN a comprender mejor el derecho internacional y a respetarlo. Por ende, además de prestar asistencia a los Estados miembros de la ASEAN ante una necesidad humanitaria, el CICR también apoya la formación de funcionarios y el desarrollo de la capacidad de mantener vigente y respetar el derecho internacional humanitario [DIH].

De hecho, el CICR no solo se compromete a fortalecer la capacidad de los Estados miembros de la ASEAN para que puedan valorar y comprender el DIH, sino también a hacer un seguimiento de los entornos donde aún queda trabajo por hacer. Por ejemplo, en algunos casos necesitamos legislar, es decir, elaborar disposiciones nacionales que rijan determinados ámbitos mal gestionados o bien

ante la existencia de un vacío en particular. En esos casos, el CICR presta apoyo para contribuir a la capacidad dispositiva y práctica del sudeste asiático.

Con el transcurso de los años, los Estados miembros de la ASEAN han creado mecanismos para la gestión de desastres, como el Centro de Coordinación de la Asistencia Humanitaria de la ASEAN destinada a la Gestión de Desastres. Previo a eso, los dirigentes de la ASEAN habían firmado el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia. La logística necesaria y la capacidad de la ASEAN para gestionar tanto las situaciones de desastre como la aplicación del DIH pueden atribuirse a las prácticas idóneas del CICR y a su continuo esfuerzo por crear un punto de encuentro entre la filosofía y las prácticas de nuestros respectivos gobiernos y encargados de formular políticas.

Algunos creen que el conflicto en el mar de China meridional es inevitable y que las diferencias entre los Estados en conflicto son irreconciliables. ¿Qué opina usted de esta afirmación?

Como diplomático, creo que todos deberíamos trabajar juntos para intentar hallar una manera de resolver las diferencias entre las partes. Somos conscientes de la importancia que reviste la geografía de la ASEAN y de la posición geopolítica del mar de China meridional. Aceptamos el hecho de que las grandes potencias seguirán llegando a la región para hacer sentir su presencia o intentarán entablar relaciones por separado con algunos Estados miembros específicos de la ASEAN. A esos fines, hemos utilizado la plataforma de la ASEAN para obtener una cooperación beneficiosa con los países grandes interesados en el sudeste asiático. Los resultados favorables de esa cooperación han alentado a la ASEAN a mantener los esfuerzos en este sentido.

En los últimos años, hemos visto surgir tensiones ocasionales entre China y algunos Estados miembros de la ASEAN en torno a cuestiones relacionadas con el mar de China meridional. Sin embargo, los lazos diplomáticos no se han visto afectados, y las relaciones entre China y el sudeste asiático aún continúan vigentes. No creo que ningún país de la región recurra a una acción militar agresiva.

Podemos observar exhaustivos intercambios diplomáticos entre China y Estados Unidos. Ambos países tienen fuertes lazos económicos, aunque no siempre resultan sencillos de mantener. No creo que nadie quiera declarar una guerra y destruir todo lo que se ha conseguido en los últimos cincuenta años. Pese a mantener su propia disputa con China, Japón ha adoptado un enfoque sensato respecto de la situación en el mar de China meridional. En el marco general, lo importante es respetar el estado de derecho, limar las asperezas entre los Estados y mantener la paz.

Creo que esta idea de que la guerra es inevitable podría ser exagerada. Tanto los Estados miembros de la ASEAN como los países que no pertenecen al sudeste asiático buscarán una manera de evitar enfrentamientos. Todos sabemos que un conflicto no beneficiará la región ni nuestras respectivas economías y que, en general, perturbará la manera satisfactoria en que hemos abordado nuestras diferencias y la diversidad de la región durante las últimas cinco décadas. Naturalmente, las discusiones y las discordias no desaparecerán. Pero soy optimista y pienso que ni la ASEAN ni sus asociados regresarán a las circunstancias de la década de 1960 que dieron origen a la Asociación.