

Las amenazas tradicionales y no tradicionales en Asia

POR MAURICIO FRANCO DE ARMAS*

**Mauricio Franco De Armas es Segundo Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Como funcionario de la Carrera Diplomática y Consular ha desempeñado funciones en la Coordinación de Asuntos Institucionales de la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales y en la Misión de Colombia ante el Gobierno de India. Estudió Administración de Empresas en la Universidad del Norte de Colombia y realizó su pasantía en la Universidad Rennes 2 de Bretaña en Francia. Alumno del Zeit - Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius de Alemania y el Observer Research Foundation - ORF de India.*

E

ntre el 16 y el 25 de octubre de 2011, se llevó a cabo el evento auspiciado por dos importantes think-tanks de Alemania e India, una iniciativa del Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius y el Observer Research Foundation –ORF. El Seminario, llamado Primer Foro de Asia en Gobierno Global, congregó a diferentes académicos y líderes globales con el fin de conocer las actuales tendencias en materia de amenazas tradicionales y no tradicionales de Asia.

Este texto es, entonces, una aproximación a la perspectiva general de las principales preocupaciones que en materia de política exterior existen en esta región del planeta en lo que se refiere a las amenazas tradicionales y no tradicionales. Se define como “amenaza tradicional” a la seguridad, cuando existen tres elementos: el enemigo es conocido (generalmente es un Estado), ambos conocen el significado de disuasión y los objetivos no son los civiles. En contraste, el concepto “amenaza no tradicional” a la seguridad se refiere a amenazas asimétricas que pueden venir de zonas grises, provenientes de lugares desconocidos o de situaciones inesperadas (como las pandemias, la seguridad alimentaria, los desastres ambientales, entre otros).

(1) Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius, consultada en octubre de 2011: <http://www.zeit-stiftung.de/home/start.php>

(2) Observer Research Foundation -ORF, consultada en octubre de 2011: <http://www.orfonline.org/>

(3) Asia Forum on Global Governance, consultada en octubre de 2011: <http://www.asiangovernanceforum.com/h/>

El análisis hará énfasis en dos casos puntuales de actualidad. Un primer caso abordará aspectos de las amenazas tradicionales, a saber: las tensiones entre India y China en el Mar del Sur de China, particularmente las tensiones en todo el Estrecho de Malaca, y el segundo caso, en materia de amenazas no tradicionales, estará relacionado con los retos de India para el 2022⁴.

El objetivo de este artículo es conocer, a través del análisis de dos casos específicos, cómo Asia enfrenta estos retos, y si está siendo conducida hacia un escenario de mayor cooperación en los diferentes foros diplomáticos existentes ó si, por el contrario, las tensiones se dirigen hacia un punto álgido donde las potencias se encuentran fabricando un teatro de guerra inevitable.

El caso de las tensiones India y China en el Mar del Sur de China

Esta región asiática se caracteriza por un alto porcentaje histórico de tensiones y eventos bélicos. Por ejemplo, entre India y Paquistán la relación ha sido conflictiva desde la partición en 1947, con guerras en 1947, 1965, 1971 y la última, la del Karguil, en 1999, por motivos religiosos, políticos, o por los ensayos nucleares de ambos países como muestra de fuerza, etc. Sin embargo, para India es importante tener estabilidad no sólo

con sus vecinos, sino también con países a lo largo de las rutas de acceso al petróleo, “el corredor estratégico”, comenzando desde los países del Golfo Pérsico hasta los países de Asia Central.

En relación entre China e India, se pueden traer a colación: la guerra Sino-India de 1962, la posición de China sobre Cachemira, las tensiones fronterizas y la presencia del Dalai Lama desde su escape del Tíbet en marzo de 1959, entre otras. Todas ellas, evidentemente ponen de plano una gran diferencia de percepción en materia de seguridad y la respectiva visión de política exterior de estos dos grandes e importantes países sobre temas que les son comunes. Por lo cual, las tensiones en el Mar del Sur de China, son sólo un componente del abanico de diferencias existente entre ambos países.

El origen de las tensiones

Entre finales de julio y octubre de 2011, una serie de cables noticiosos reflejaban la tensión que iba en aumento en el Mar del Sur de China con tres países como protagonistas: India, China y Vietnam. Desde la perspectiva india, su gobierno y sector privado tienen la necesidad de que sus compañías puedan explorar en regiones costeras de esa región⁵ cercanas a Vietnam —quien las reclama como suyas al igual que China— haciendo alusión a sus territorios desde un punto de vista histórico. Por su parte, la compañía India ONGC Videsh, considera ex-

plorar petróleo en zona de potenciales reservas. Ante esta situación, en declaraciones del portavoz del Gobierno de China y de su Cancillería se ha reiterado que su Gobierno no acepta esta intervención. Estados Unidos, por su parte, ha llevado a cabo por primera vez en muchos años ejercicios navales conjuntos con Vietnam⁶, e India se apresta a hacer lo mismo próximamente.

La importancia del estrecho radica en que tanto en el Estrecho de Malaca junto con el Estrecho de Ormuz, se tranza el mayor tránsito de petróleo del mundo, en cifras el Estrecho de Malaca representa el más largo y uno de los más transitados, cerca de un tercio del comercio global y la mitad del los flujos de petróleo en el mundo pasa a través de él. Este estrecho conecta al Océano Índico con el Mar del Sur de China, con aproximadamente 800 kilómetros de largo, se ubica entre la Península Malaya y la Isla Indonesia de Sumatra⁷.

Es necesario resaltar también los pasos positivos de la relación bilateral entre India y China. El año 2010 marcó el aniversario de los 60 años del establecimiento de lazos diplomáticos entre ambos países. Con este motivo se celebraron el “Festival de India” y el “Festival de China”⁸, llevados a cabo en Beijing y Nueva Delhi, respectivamente. El 2010 fue un año muy positivo para las relaciones bilaterales: hubo varios encuentros entre Jefes de Estado, Primeros Ministros y empresarios de ambos países.

(4) Sunjoy Joshi, Rajeswari Pillai, Wilson John, Lydia Powell, Samir Saran. “Navigating the near. Non-Traditional Security Threats to India 2022”: Study prepared for the Integrated Defence Staff, Ministry of Defence by Observer Research Foundation. (Nueva Delhi: 2011).

(5) No es la intención del autor que este artículo hacer referencia a ninguna zona marítima de acuerdo con lo señalado en la Convención sobre Derecho del Mar de 1982, el propósito es acercar al lector a una noción general de lo que ocurre actualmente en el Estrecho de Malaca.

(6) Patrick Barta. “U.S., Vietnam in Exercises Amid Tensions With China”. *The Wall Street Journal. Asia News*. 16 de julio de 2011, consultado en octubre de 2011. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304223804576447412748465574.html>.

(7) Vivan Sharan y Nicole Thiher. “Oil Supply Routes in the Asia Pacific: China’s Strategic Calculations”. *Observer Research Foundation Occasional Paper # 24*. Nueva Delhi, septiembre de 2011, p. 11.

(8) 60 Years of China-India relations & China Festival. <http://in.china-embassy.org/eng/zt/zyjj/>. 17 de octubre de 2010.



Foto: smJet Fuente: <http://www.sxc.hu/profile/smJet>

Sin embargo, no se cree que hayan disminuido las tensiones a la fecha. Por el contrario, se ha mantenido un status quo. Cada país de la zona- además de India y China- velando por su interés en el estrecho de Malaca, ha llevado a cabo iniciativas bilaterales desde el Estrecho de Ormuz, pasando por el Océano Índico, hasta llegar al Mar del Sur de China. Así, en este contexto, el pasado 12 de octubre de 2011, el Primer Ministro de India, Manmohan Singh, recibió la visita del Presidente de Vietnam Truong Tang Sang; una visita que duró cerca de tres días con la firma de varios acuerdos, entre los que se destaca el Memorando de Entendimiento para la Exploración de Petróleo en el Mar del Sur de China.

Durante la visita del Presidente de Vietnam, se relanzó, asimismo, el esquema del Plan de Seguridad Bianual entre los dos países y se manifestó que el fortalecimiento de sus relaciones se constituye en un factor de paz para la región del Asia Pacífico.

Es necesario resaltar que la zona natural de seguridad marítima mediata de India es el Océano Índico, en el cual, desde la perspectiva de este país, se observan diferentes amenazas como la piratería originaria de Somalia, el establecimiento y financiación por parte China de los puertos de Sri Lanka (Hambantota), Bangladesh (Chittangon) y recientemente el puerto en Paquistán (Gwadar)⁹.

Por otro lado, India ha establecido diferentes iniciativas y proyectos de iguales características en países con los cuales tiene fronteras marítimas en el Océano Índico. Al mismo tiempo, las Armadas de los países se han fortalecido o repotenciado: India pronto se dotará de un submarino nuclear, China ya cuenta con este, y se dice que en la región se han llevado a cabo patrullajes; lo cual, sumado a los cerca de 60.000 barcos que transitan anualmente, podría ocasionar un incidente en cualquier momento.

A pesar de lo anterior, se puede decir que, si bien existen iniciativas bilaterales India-China, India-EE.UU, e India-Vietnam; para India deben existir iniciativas en los diferentes foros multilaterales donde se discutan políticas comunes en materia de suministros de energía y de recursos como el petróleo.

Con respecto a esto último, para el caso de India, la Asociación para la Cooperación del Sur de Asia (SAARC), es su escenario natural para discutir este tema. Asimismo, la Asociación de las Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), podrían jugar un rol importante como escenarios donde discutir las tensiones en el estrecho de Malaca. También considerar a la Shanghai Cooperation Organization (SCO) puede ser una opción, aunque debe tenerse en cuenta que India por el momento ha solicitado el status de observador. Adicionalmente, en el marco de los BRICS¹⁰, India y China sostuvieron el Primer Diálogo Económico Estratégico el 26 y 27 de septiembre de 2011, donde el tema central lo constituyó la exploración de petróleo en el mar de China. Se espera que este diálogo económico estratégico sirva para limar las asperezas entre ellos.

Cualquiera de las razones que aduzcan los países, no es excusa o motivo para no implementar medidas de confianza. Por ejemplo, que China no haga parte de SAARC o que India no sea parte de APEC, no justifica no traer como tema de la Agenda del Asia Pacífico, tensiones como estas. La Cumbre de Asia Oriental (EAS), se presenta, entonces, como el

(9) Para India es importante mantener vigente su Política de "Look East Policy", énfasis en Política Exterior desde 1911, que hace referencia al relacionamiento de India con sus vecinos del Asia Oriental y de las Naciones del Sudeste Asiático. Aunque es una política de integración con su región natural implica que la zona sea armoniosa y poder llevar a cabo sus objetivos en la consecución de objetivos comerciales y consecución de recursos.

(10) BRIC (Brasil, Rusia, India y China) – Grupo de países emergentes.

mecanismo más apropiado para discutir estas tensiones a futuro. El EAS no es más que la ASEAN más tres miembros adicionales y hacen parte de ella 18 países incluidos India, China y Vietnam. Como precedente, en temas de energía, se firmó una declaración conjunta en Filipinas, la “Cebu Declaration on East Asian Energy Security”, por cerca de 16 países, los cuales se comprometieron a buscar energías alternativas diferentes a los combustibles fósiles. Esta iniciativa podría ser el comienzo del diálogo en otros temas energéticos, incluidas las tensiones ya mencionadas.

Por su parte, recientemente el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, durante una visita oficial a Australia, manifestó que con respecto a las tensiones en el Pacífico, que su país expandiría su presencia en la región y se quedaría de manera permanente. Una salida de los Estados Unidos no es probable, por el contrario se incrementará. Sobre China manifestó: “The United States would seek to work with China to ensure economic prosperity and security in the region, but would speak candidly about issues such as human rights in China and raise security issue like the South China Sea”¹¹.

Luego de su paso por Australia, el Presidente estadounidense y el Primer Ministro chino se entrevistaron al margen de la Cumbre de Asia Oriental (EAS)



Foto: Atif Gulzar. Fuente: <http://www.sxc.hu/profile/gul791>

que tuvo lugar en Nusa Dua (Bali, Indonesia), el 19 de noviembre de 2011¹². El Presidente Obama consideró la EAS como el espacio apropiado para discutir las tensiones en la región Asia Pacífico incluyendo la situación en el Mar del Sur de China.

Lo que dicen los expertos sobre las tensiones India - China

Desde una perspectiva académica estadounidense, Lisa Curtis, investigadora y miembro de la Heritage Foundation de Estados Unidos, parafraseando a la Secretaria de Estado Hilary Clinton en su vista a India en 2011¹³, calificó “la relación India – Estados Unidos como la asociación estratégica más importante del siglo XXI”¹⁴. Esto, debido a

que ambos países comparten puntos comunes en materia de seguridad y estabilidad en la región y de acuerdo con opciones asertivas se puede lidiar con el aumento de la importancia de China en esta región. De la misma forma, Curtis considera que sería muy positivo un ambiente de diálogo y concertación entre los Estados Unidos, China e India, para mantener la estabilidad en la Región y sobrellevar las tensiones actuales. Por su parte, Timothy Hoyth, profesor asociado de estrategia y política de la Escuela de Guerra de la Armada de Estados Unidos, mencionó que el aumento de poder en los países emergentes ha ocasionado que existan puntos de estrés que hacen más complejo el panorama de la seguridad de la región. La emergencia de Asia pone en la mesa el aumento de las amenazas militares ante la adquisición de mayor poder bélico de estos países.

(11) Caren Bohan and Laura MacInnis. “Obama tells Asia, U.S: Here to stay”. Reuters, 17 de noviembre de 2011. <http://www.reuters.com/article/2011/11/17/us-obama-asia-idUSTRE7AF32X20111117>.

(12) Keith B. Richburg. “Obama, Wen Jibao talk economics, South China Sea. Washington Post”. 19 de noviembre de 2011. http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/obama-wen-jiabao-discuss-economics-south-china-sea/2011/11/19/gIQAxZSwaN_story.html

(13) Durante el mes de julio de 2011, la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton visitó India. La visita hizo parte de los diálogos estratégicos India-Estados Unidos que fueron lanzados en Washington en 2010. Clinton invitó a la India a tener un rol más activo en la Región. Los Estados Unidos cooperan con India en materia nuclear desde el Acuerdo firmado en 2008, que incluye cooperación en energía nuclear civil y aún queda por negociar el acceso de India a ciertos materiales provistos por el NSG (Nuclear Suppliers Group). Jyoti

(14) Thottam. Six Things to watch from Hillary Clinton’s India Tour. Time Magazine. julio 19 de 2011. Consultado en octubre de 2011. <http://globalspin.blogs.time.com/2011/07/19/six-things-to-watch-from-hillary-clintons-india-tour/>

Esto es mencionado en el estudio publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en *Shifting Wealth* en 2011¹⁵, que señala que existe un claro traslado de la riqueza hacia un nuevo epicentro: Asia.

Desde una perspectiva académica china

El profesor Zhang Qingmingin, de la Escuela de Estudios Internacionales de Pekín (Universidad de China), manifestó que entre ambos países, muy a pesar de su relación milenaria, existe un claro “déficit de confianza”; y que las tensiones reflejan la falta de medidas para fortalecerla. Lo anterior, se refleja en las diferentes disputas y tensiones territoriales, tanto marítimas como terrestres, a través de la historia. Asimismo, observó que, tanto para su país como para India, es preocupante el arribo de ambos al status de potencia, concluyendo así que el fortalecimiento de la confianza es clave para ambos países.

Desde la perspectiva india

El almirante retirado de la Armada India S.K. Das, hace referencia a la importancia de las relaciones India-Pacífico, cuya región se caracteriza principalmente por ser el nodo donde existen 4 países que mantienen una constante tensión en las zonas marítimas del Mar Oriental de China y en el Mar del Sur de China y mantienen sus propias iniciativas geopolíticas, con sus respectivas políticas de

seguridad nacional que garanticen acceso a las diferentes rutas en Asia. Desde la perspectiva india, el éxito del manejo de las diferencias en la región, depende de cómo se manejen las tensiones Indo-Pacífico. Para evitar que las tensiones escalen, se debe implementar un canal del diálogo y el desarrollo de medidas preventivas al orden del día.

Las Amenazas no tradicionales en Asia (Seguridad Humana): Caso India

En toda Asia, igual a como ha ocurrido en el planeta, la concepción tradicional de seguridad ha sufrido significativos cambios que obligan a los Estados a cambiar el eje de seguridad centrada en el Estado, para ser reorientada y priorizada en los seres humanos acorde con el concepto de la Seguridad Humana.

Es importante mencionar entonces que para el caso de India¹⁶, estudios relacionados con las problemáticas derivadas de las amenazas no tradicionales, hacen referencia al término “Déficit de Capacidad”¹⁷ utilizado por politólogos y académicos de India, como la falta de capacidad efectiva de responder a los diferentes “drivers” que amenazan la seguridad del país. Entre estos se encuentran fenómenos demográficos, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el cambio climático y las pandemias, entre otros. De cómo India defina estas políticas y enfrente las amenazas no tradi-

cionales dependerá el lugar que ocupe hacia el futuro.

En cuanto al fenómeno demográfico, India es un país con cerca de 1.2 billones de habitantes, donde coexiste la multiculturalidad y religión, con unos rasgos sociales y problemas respecto de los cuales no se vislumbran planes de prevención de los gobiernos. En 2022 India tendrá un 50% más que su población actual, por lo que superará a China. Será una población joven, principalmente alojada en las grandes metrópolis, con necesidad de mayor infraestructura, nuevos empleos, etc.

En cuanto a la seguridad alimentaria, algunas de las políticas e iniciativas centrales a destacar del Gobierno del Primer Ministro para contrarrestar el problema del hambre y la desnutrición en India como elemento de la seguridad humana, es el Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria, radicado en el Congreso de India desde las sesiones del monzón del Congreso (Lok Sabha – parlamento indio) del año 2010 ante el Consejo Nacional Asesor de India, presidido a su vez por la Presidenta del Partido del Congreso Sonia Gandhi. Este es tal vez el proyecto más ambicioso desde la Revolución Verde del país en los años 60. El proyecto, con el objetivo de asegurar la alimentación y la nutrición para la población, busca la cobertura de alimentación para cerca de 800 millones de personas del total de cerca de 1.2 billones de la población actual¹⁸.

(15) OCDE: *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. <http://www.oecd.org/dataoecd/30/38/45451514.pdf>.

(16) Sunjoy Joshi y otros, *Navigating the near*, p. 116.

(17) *Ibid.*, p. 116.

(18) India es uno de los países donde hay menor rotación y distribución de ingresos; es menor que en África Subsahariana: unos 300 millones de personas aún viven con menos de un dólar diario, y el índice calórico por consumo de alimentos en India es muy bajo. Lo anterior, contrasta con su estatus de economía de gran relevancia en el planeta. De igual manera, en India existe un gran debate por las grandes pérdidas de alimentos almacenados por falta de mejores prácticas en materia de calidad que falta de los estándares, grandes toneladas de comida se pierde al año sólo por condiciones inadecuadas de almacenamiento.

En materia medioambiental, India sufre las consecuencias del cambio climático. Uno de los ejemplos más destacables relacionado con la seguridad alimentaria fue la escasez de azúcar en el 2008, debido a la ausencia de las lluvias que cada año acompañan al fenómeno vital del “Monzón”. Ese mismo año, India, paradójicamente, siendo uno de los primeros productores del mundo de azúcar, tuvo que importar de diferentes países, principalmente del Brasil, debido al daño de sus propios cultivos. La crisis, generó una debacle económica, por lo cual, las medidas para enfrentar el cambio climático tomaron gran relevancia para la seguridad nacional. En la pasada reunión sobre cambio climático de Durban, COP17/CMP 7, India expuso su posición siempre destacándose como país emergente, lo cual legitima el desarrollo antes que cualquier tratado vinculante.

Por su parte, en cuanto a un escenario de pandemia, India tiene una alta sensibilidad debido a la gran cantidad de población y situación sanitaria del país. Al respecto varios grupos de científicos estudian el comportamiento de enfermedades infecciosas alrededor de la India. Por ejemplo, en 2010 se encontró la llamada NDM1 super bug ó superbacteria como también se le conoce¹⁹. La superbacteria es resistente a los antibióticos y es calificada como de alta peligrosidad. Aun así, este es sólo uno de los diferentes casos que, en este campo, se presentan en este país, donde el surgimiento de nuevas enfermedades potencialmente convertidas en “pandemias” sería sin duda un gran reto a contrarrestar.

En cuanto a recursos hídricos, India está atravesada por diversos ríos, algunos de



Foto: Cortesía de Fernando Bermúdez

ellos provenientes del Himalaya, considerada la reserva de agua más grande en esta región. Las tensiones internas provienen del manejo del recurso hídrico para la agricultura y el uso eficiente que evite el desperdicio. Por su parte, las tensiones externas se mantienen con sus vecinos por grandes proyectos hidroeléctricos al lado de la frontera. Sin mencionar un caso en particular: existe un nutrido número de cables periodísticos que confirman que esta situación se está presentando y que a futuro ocasionará fricciones entre los países.

En conclusión

Al parecer, las preocupaciones que más ocupan “la psiquis” de los países emergentes de Asia, son aquellas derivadas de la percepción de amenazas tradicionales, reflejadas en tensiones entre Estados por la competencia por los recursos disponibles en la zona. El incremento del pie de fuerza de los ejércitos están al orden del día y el gasto militar registra un impresionante aumento. En paralelo, en cuanto al bienestar económico, se

puede constatar que existe una mudanza de recursos financieros y de riqueza en el planeta, como lo menciona el Informe “Shifting Wealth” de la OCDE publicado en 2010. Existe, entonces, una clara tendencia a privilegiar más las amenazas tradicionales en las agendas políticas de los países que las amenazas no tradicionales. Sin embargo, debido al aumento de la incertidumbre (producto de las amenazas no tradicionales), los formuladores de políticas de los países de Asia deben establecer, casi de manera obligada, estas amenazas a la par de aquellas que son del tipo tradicional.

A lo largo de este análisis se describieron dos casos: en cuanto al primero, relacionado con las tensiones en el mar del sur de China, se mencionó que la solución a la disputa en el Estrecho de Malaca no parece estar en el corto plazo y allí las fricciones seguirán escalando en las próximas dos décadas, hasta tanto no se cree una real voluntad de diálogo en los espacios mencionados o se descubran otras fuentes de energía alternativa a los combustibles fósiles. Por su parte, en el segundo, sobre los principales retos en materia de amenazas no tradicionales de India muestran los retos para el país donde es claro que el “déficit de capacidad”, definirá la posición de India a futuro.

Finalmente, es claro que por el momento los países de Asia deben lidiar tanto con las amenazas tradicionales como con las no tradicionales y que para ambos casos un escenario de cooperación es el más deseable para la que representa la zona más poblada y recientemente con mayor proyección de riqueza del planeta.

(19) Super - Bug named after New Delhi Bugs India. Agosto 13 de 2010. Consultado en octubre de 2011. <http://www.ndtv.com/article/india/super-bug-named-after-new-delhi-bugs-india-44043>