

ISSN: 1853-5682

OtroSur *Digital*

Año: 13 | N° 30 | Diciembre de 2025

Nuevos temas de agenda en el Sudeste Asiático

> | Cátedra de Relaciones Internacionales
> | Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
> | Universidad Nacional de Rosario

PRESENTACIÓN

El Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA) forma parte del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR), cuyo propósito es generar espacios de debate y producción científica en torno a las problemáticas del Sur Global. Desde su creación en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el PRECSUR ha promovido la cooperación académica y el intercambio entre los distintos programas y grupos de investigación que lo integran.

Los artículos aquí compilados abordan una amplia diversidad temática, reflexionando sobre los procesos políticos, económicos y sociales que atraviesan las regiones de Asia Meridional y Sudeste Asiático, con especial énfasis en las dinámicas contemporáneas de la región y sus vínculos con el Sur Global.

En esta oportunidad, el presente número de Otro Sur Digital reúne los trabajos elaborados por integrantes del GEIRSA en el marco del XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, realizado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario del 4 al 7 de noviembre de 2024. Específicamente aquellos presentados en la Mesa Redonda: “Nuevos temas de agenda en el Sudeste Asiático”, coordinada por la Dra. María Noel Dussort (CONICET-UNR).

2

El primer artículo de esta publicación corresponde a **Quimey Danelutti** y se titula “Turismo halal en el Sudeste Asiático: estudio del caso filipino y tailandés”. En este trabajo, la autora revisa el crecimiento de la industria turística adaptada a los requisitos de la certificación halal, guiada por un aumento de la afluencia de turistas musulmanes. En este sentido, estudia los esfuerzos de los países del Sudeste Asiático para adaptar sus servicios a esta población, con especial interés en aquellos que no contienen una población musulmana significativa, tal como es el caso de Filipinas y Tailandia.

En segundo lugar, **Milena Maroevich y Martina Zanotti** presentan su artículo titulado “Los impactos del cambio climático en el Sudeste Asiático: los desplazados climáticos como principal consecuencia del aumento del nivel del mar en Indonesia”. En él, estudian el caso de Indonesia como ejemplo paradigmático de los desafíos que plantea el cambio climático en el Sudeste asiático, abordando el impacto humano del cambio climático y las políticas implementadas para mitigar sus efectos y proteger a las comunidades vulnerables.

El tercer artículo, “En búsqueda de la transformación digital: avances y logros en el marco del ASEAN Digital Masterplan (2021-2024)”, escrito por **Lila Victoria Soldano**,

analiza el impulso a la transformación digital en el seno de la ASEAN, liderado por el ASEAN Digital Masterplan 2025 (ADM 2025). La autora destaca los esfuerzos de la región por consolidarse como un actor global en materia digital, a través de iniciativas orientadas al desarrollo de infraestructura, la ciberseguridad, la gobernanza y la inclusión digital. Asimismo, identifica los principales desafíos que enfrenta el bloque para alcanzar una integración digital efectiva y sostenible.

En cuarto lugar, **Mauricio Tejedor** presenta “Arquitectura Financiera Internacional e instituciones contestatarias en el Sudeste Asiático”. Este artículo analiza el rol de la arquitectura financiera internacional en el marco de la Crisis Financiera Asiática de 1997, evidenciando sus limitaciones como mecanismo de recuperación, al mismo tiempo que destaca la emergencia de múltiples respuestas regionales y su papel en la construcción de una mayor autonomía financiera basada en la adaptación de los instrumentos a las necesidades particulares de los países asiáticos.

Finalmente, el quinto artículo se titula “La piratería como un dilema a la seguridad del Estrecho de Malaca: un viaje desde la crisis asiática del 97 hasta la actualidad” a cargo de **Lucas Taborda**, quien aborda el fenómeno de la piratería en el Estrecho de Malaca, una de las rutas marítimas más estratégicas del comercio mundial. El estudio analiza las respuestas de Indonesia, Malasia y Singapur frente a esta amenaza, destacando las medidas adoptadas tanto a nivel nacional como regional, subrayando el rol esencial de la cooperación regional en la estrategia contra este flagelo mundial.

Consideramos que estos trabajos contribuyen significativamente a la comprensión de las transformaciones en curso en el espacio asiático y a la construcción de una mirada crítica desde América Latina hacia las realidades del Sur Global.

3

María Clara García

María Noel Dussort

Editoras

ÍNDICE

Turismo halal en el Sudeste Asiático: estudio del caso filipino y tailandés 5
Quimey Danelutti

Los impactos del cambio climático en el Sudeste Asiático: los desplazados climáticos como principal consecuencia del aumento del nivel del mar en Indonesia..... 15
Milena Maroevich
Martina Zanotti

En búsqueda de la transformación digital: avances y logros en el marco del ASEAN Digital Masterplan (2021-2024) 28
Lila Victoria Soldano

Arquitectura Financiera Internacional e instituciones contestatarias en el Sudeste Asiatico 42
Mauricio Tejedor

La piratería como un dilema a la seguridad del Estrecho de Malaca: un viaje desde la crisis asiática del 97 hasta la actualidad 54
Lucas Taborda

Turismo halal en el Sudeste Asiático: estudio del caso filipino y tailandés

Halal tourism in Southeast Asia: case of study of the Philippines and Thailand

Quimey Danelutti *

Resumen

El crecimiento de la población musulmana sumado al aumento en su capacidad económica llevó a que varios países comenzaran a mostrar un interés estratégico en adaptar la industria turística a los requisitos de la certificación halal. En esta línea, el Sudeste Asiático ha sido la zona más elegida por los fieles del Islam. Dentro de los Estados que de la región que no cuentan con una población musulmana significativa, vale destacar los esfuerzos de Filipinas y Tailandia.

Palabras clave: Turismo halal, Sudeste Asiático, Filipinas, Tailandia.

Introducción

5

En los últimos años, la clase media musulmana ha aumentado considerablemente hasta convertirse globalmente en “la más adinerada, educada, ambiciosa y cosmopolita” (Jia y Chaozhi, 2020) capaz de aportar una suma significativa de dinero en la industria turística de acuerdo a un Informe sobre el Estado de la Economía Islámica Mundial (2022). Ya en el 2015 los gastos de los viajeros musulmanes “rondaban los 142 billones de dólares, lo cual equivalía al 11% del turismo global” (Thomson Reuters y Dinar Standard, 2015). Sin embargo, esta cifra no ha cesado de aumentar: Anualmente, los turistas que profesan esta religión gastan 220 billones de dólares y se estima que “la cifra llegará a 300 billones en el 2026” (Belopilskaya, Visutthithada y Wieser en Abror, Wardi, Trinanda y Patrisia, 2019). En esta línea, la organización de investigaciones sobre turismo halal *CrescentRating* estima que “para el 2026 habrá un total de 230 millones de musulmanes viajando por el mundo” (*CrescentRating* en *The Diplomat*, 2019). Así, estos viajeros representan uno de los más grandes nichos en el turismo global: el turismo halal.

Halal es un concepto árabe que hace referencia a todo lo permitido dentro de la ley islámica (Shariah) y la certificación homónima le brinda seguridad a sus consumidores

* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Comunicación Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA, UNR). Correo: quimeyrocio@yahoo.com.ar

de que productos, servicios y actividades cumplen con los requisitos de la Shariah, “la cual los creyentes del Islam deben seguir” (Samori, Salleh y Khalid, 2015). Así, la aplicación mundial de dicha modalidad contribuye a la expansión de nuevas oportunidades de hospitalidad, como a la creación de nuevos espacios, como hoteles y restaurantes halal. En el caso de los alojamientos, deben contar con una sala para orar y una quibla en dirección a la Meca, un dispositivo que llame a los creyentes a rezar, comida halal (alimentos que no contienen cerdo, animales sacrificados sin antes haber pronunciado el nombre de Alá, seres vivos carnívoros o aves de presa) y bebidas sin alcohol. En esta línea, es vital mencionar que esta certificación no debe ser considerada una marca, sino una “filosofía que abarca disciplinas diversas como gestión institucional, conductas organizacionales, antropología cultural y sociológica” (Wilson y Liu en Samori, Salleh y Khaled, 2010). A su vez, la misma busca tener un impacto positivo en el medioambiente ya que “el Islam considera a sus seguidores como sirvientes de la naturaleza que deben coexistir en armonía con otras criaturas y la corrupción de todo tipo, incluyendo la ambiental (..), produce odio en el Dios Todopoderoso” (Battour, Salaheldeen, Mady y Elsotouhy, 2021). De esta manera, todo aquello que posee el sello “halal” implica una visión de “sanidad junto con ser considerados con la sociedad, el medioambiente y los animales” (Battour, Salaheldeen, Mady y Elsotouhy, 2021). Por lo tanto, estos productos y servicios “se consumen también por turistas que no son musulmanes, pero buscan un estilo de vida saludable (..), contribuyendo así al aumento de la demanda de estos productos y servicios” (Stephenson en Al-ansi y G.T. Olya, 2017).

6

Como consecuencia, en palabras de *Travel Weekly Asia* (2024), muchos países (entre ellos los del Sudeste Asiático que no tienen al Islam como religión oficial) comenzaron a tener interés estratégico en adaptar y desarrollar el mercado turístico a los requisitos de la certificación halal. El objetivo de este artículo es exponer las características y avances del turismo halal en el Sudeste Asiático en el período del 2020-2024 y presentar las destacadas e innovadoras políticas gubernamentales al respecto en Filipinas y Tailandia.

Turismo halal en el Sudeste Asiático

Esta región geográfica se caracteriza por ser un caleidoscopio cultural, étnico y religioso cuyos principales ingresos provienen del sector turístico. En este marco, si bien hay diversidad de credos, la mayoría de la población es musulmana: “87 % de los Indonesios, el 61% de los Malayos, el 79 % de Brunéi, el 14% de la India y en menor medida entre un 5 y 10 % de la población vietnamita y tailandesa” (Funes, 2021). Esto genera condiciones óptimas para que se desarrolle el turismo halal exitosamente. En este sentido, el Sudeste Asiático ha ganado en los últimos años el premio al Destino Turístico más elegido por quienes profesan el Islam, conforme al Índice de Turistas

Musulmanes a Nivel Global (GMTI) de *Mastercard-CrescentRating*¹. Según el informe, este mercado ha crecido exponencialmente, alcanzando los 168 millones de viajeros (un 5% más respecto al porcentaje pre pandemia). A su vez, se estipula que el turismo halal se convertirá en una “fuente de prosperidad en los países del Sudeste Asiático con el potencial de generar ganancias en los países que lo conforman si se realiza eficazmente” (Nurrachmi, 2019). En esta línea, siguiendo a *US ASEAN* (2023), el turismo halal podría cumplir un rol importante como iniciativa para revitalizar la industria turística de estos países donde “la llegada de extranjeros cayó en más de un 80% y los ingresos de la industria se desplomaron en un 75% tras la pandemia del COVID-19” (Lin en *The ASEAN Magazine*, 2024). De esta forma, el turismo halal se ha convertido en uno de los temas principales en la agenda turística de los gobiernos de esta zona (independientemente de sus diversas condiciones políticas, económicas y sociales). Dicha creencia en el impacto positivo de esta manera de viajar radica, en palabras de Nurrachmi (2015) en que “los viajeros del Medio Oriente son conocidos no sólo por gastar mucho dinero, sino también elegir destinos que se adecuan a su cultura”. En esta línea, uno de los aspectos cruciales en el desarrollo del turismo halal es que sus consumidores se sientan satisfechos con la manera en que determinado país adopta esta filosofía ya que, si esto sucede, habrá mayor interés en visitar dicho Estado.

7

Malasia, en palabras de la Certificadora Halal del Centro Islámico de la República Argentina, es el referente más importante de dicho mercado mundial. Si bien desde el 2019 es el destino del Sudeste Asiático más elegido por los turistas musulmanes, este país no sólo tiene como religión oficial al Islam, sino que también es parte de la Organización de Cooperación Islámica (OCI), la cual agrupa a los Estados de mayoritaria o significativa población musulmana. Esto se traduce en que el país sea un ejemplo del desarrollo del turismo halal, ya que “su sistema legal está enteramente basado en la *Sharia* o ley islámica” (Jafari y Scott en Olya y Al-ansi, 2017). De esta manera, los turistas que profesan esta religión se sienten más seguros en el consumo de productos y servicios halal en este país asiático, optando por visitarlo antes que a otros Estados de esta zona geográfica que son étnicamente diversos, tanto para evitar la incertidumbre como el estrés de consumir mercadería considerada *haram* (prohibida), o no sentirse satisfechos durante su estadía. Este paso en falso podría significar riesgos financieros, sociales y psicológicos por “no haber salvaguardado su religión y honor” (Bonne y Verbeke en Olya y Al-ansi, 2017).

Actualmente, varios investigadores sostienen que los viajeros musulmanes se enfrentan a varias circunstancias como: la falta de conciencia por parte de la industria

¹ El Índice de Turistas Musulmanes a Nivel Global de *MasterCard-CrescentRating* (GMTI, por sus siglas en inglés) es el principal encargado de monitorear el crecimiento y desarrollo del turismo halal anualmente. Así, es considerado una de las fuentes principales de este sector.

turística de los países que no pertenecen a la OCI, la escasa o inconsistente información en diferentes espacios y el desconocimiento de las necesidades y preferencias de este grupo demográfico. Ante esto, algunos Estados del Sudeste Asiático que no tienen el Islam como religión oficial han comenzado a priorizar el desarrollo responsable del turismo halal, entre ellos valen destacar los esfuerzos de dos países: Filipinas y Tailandia.

Turismo halal en Filipinas

En 2023, Filipinas ganó el premio al Destino Emergente del Año Amigable para Musulmanes (*Emerging Muslim-Friendly Destination of the Year*) en la Cumbre Global del Turismo Halal llevada a cabo en Singapur. Ahora bien, ¿por qué obtuvo este reconocimiento?

De acuerdo con diversos medios, entre ellos el portal de noticias *Philstar Global* (2023), “el turismo halal se ha convertido en una de las prioridades del Plan de Desarrollo del Turismo Nacional Filipino” a llevarse a cabo desde 2023 a 2028. En esta línea, se estipula que la visita de musulmanes a este país de mayoría católica será de 230 millones en los próximos años y para el 2028 esa cifra llegará a los 225 billones.

Filipinas ha presentado interés en fomentar esta forma de viajar desde el año 2016, cuando anunció su colaboración con la autoridad internacional del turismo halal *CrescentRating* con el objetivo de identificar espacios entre las instalaciones y los servicios del país y desarrollar una campaña de marketing dirigida a los viajeros que profesan el Islam. No obstante, comenzó a destacarse por ello recién en los últimos años gracias a sus políticas.

Si bien uno de los motivos detrás de esta iniciativa fue revitalizar la industria turística tras desplomarse los arribos internacionales en un 82% durante la pandemia del COVID-19, según *Arab News* (2022), también vale destacar que en este período el Estado compuesto por 7.641 islas observó que Europa y China, destinos más elegidos por los musulmanes anteriormente, comenzaron a ralentizar el desarrollo del turismo halal. Así, el Departamento de Turismo filipino (DoT, por sus siglas en inglés) identificó una oportunidad para atraer a estos viajeros y puso en marcha numerosas medidas, entre ellas, aumentar el número tanto de hoteles como restaurantes con certificación halal y crear guías para orientar a quienes trabajan en el rubro turístico sobre las prácticas y creencias de quienes profesan el Islam. A modo de ilustración, en abril de 2023 se registraron 289 establecimientos halal y el gobierno se comprometió a financiar las certificaciones de los espacios culinarios. A su vez, la Subsecretaría de Turismo del país Myra Paz Valderrosa-Abubakar resaltó que el Departamento de Turismo sumó a la campaña nacional a las Miss Universo de Bahrain y Pakistán con el

objetivo de “asistir en la promoción del turismo halal en las Filipinas” (Valderrosa-Abubakar en *Arab News*, 2023).

Todos estos esfuerzos dieron resultado: durante el decimonoveno año del Congreso del Comité de Asignaciones Presupuestarias para 2025 llevado a cabo el 20 de agosto de 2024, la Secretaria de Turismo de Filipinas, Christina Garcia Frasco, informó que “el arribo de viajeros de países musulmanes alcanzó un aumento del 120% desde 2022 (...)” (Frasco en *Travel Daily News*, 2024). Y el gobierno va por más: en septiembre de 2024, el DoT inauguró una playa exclusiva para musulmanes en una isla en el centro de Filipinas llamada Boracay. Este espacio bajo el nombre Marhaba Boracay fue producto no sólo de reuniones diplomáticas que tuvo el país con los embajadores de Malasia y Brunei, sino también del *feedback* que recibió la industria turística de Filipinas por parte de los visitantes que profesan el Islam. Así, Marhaba Boracay fue diseñada para atender las necesidades de estos turistas, teniendo como referencia la Sharia y destinos islámicos conocidos por sus playas paradisíacas como las Maldivas.

A su vez, este lugar fue pensado para que, en palabras de la Subsecretaria de Turismo filipino, “las musulmanas se sientan cómodas” (Abubakar en *Arab News*, 2024). En este sentido, vale destacar que la Directora General en Guía de viajes halal Soumaya T. Hamdi remarcó en *Asia Media Centre* (2023) que “se está registrando un aumento en el número de musulmanas que viajan solas o en grupo (...), lo cual resulta en que haya más agencias turísticas fundadas por mujeres que buscan satisfacer sus demandas”. Uno de estos requisitos es la privacidad, por lo que es necesario que haya espacios exclusivos para ellas. De esta manera, se puede observar el trabajo exhaustivo por parte del Departamento de Turismo de Filipinas para crear políticas halal que beneficien a todos por igual.

9

A pesar de estos esfuerzos, el país conocido mundialmente por sus playas no logró ubicarse dentro del *top 5* en el *ranking* realizado por *MasterCard-CrescentRating* en 2024 de los destinos turísticos que no pertenecen a la OCI que más han desarrollado el turismo halal. Dentro de la zona geográfica que conforma el Sudeste Asiático, sí lo han logrado Singapur y Tailandia.

Turismo halal en Tailandia

Tailandia, según Aulia, Vira, y Surwandono (2024) es uno de los países que no pertenece a la Organización de Cooperación Islámica que más éxito tuvo en el desarrollo de la industria halal, convirtiéndose en uno de los principales exportadores de estos productos. Este es resultado de varios factores, entre ellos cabe resaltar la influencia de la población musulmana del país (especialmente en el sur) y el reconocimiento temprano del potencial de esta industria al crear el Concejo Central Islámico de Tailandia (CICOT, por sus siglas en inglés) en el año 2002, con el objetivo de

otorgar certificaciones halal y asegurarse, a través de un trabajo en conjunto con instituciones locales e internacionales, que los bienes halal cumplen tanto con la dieta musulmana como con sus normas éticas. En este sentido, la popularmente llamada “Tierra de las sonrisas” ha implementado políticas innovadoras para fomentar el turismo halal en su territorio, destacándose que 12 países de mayoría musulmana no requieren visa para ingresar así como la creación de aplicaciones para dispositivos móviles para que los viajeros que profesan el Islam puedan tener información en varios idiomas, como el árabe, tailandés e inglés, sobre las mezquitas más cercanas, la dirección de la Qibla, el llamado a oración y los restaurantes halal que los diferentes destinos del país tienen para ofrecer.

Si bien estas medidas se mantienen, tras la pandemia del COVID-19 el gobierno se ha comprometido en reforzar el turismo halal, resultando en un aumento del “65% de arribos provenientes del Medio Oriente en comparación al 2019” (*Halal Times*, 2023) y el crecimiento del mercado halal tailandés en un 10% según afirmó *Bangkok Post* (2021). Cabe mencionar también que en 2022 Tailandia restableció relaciones diplomáticas con Arabia Saudita, tras lo que ambos Estados acordaron brindarse apoyo mutuo en la revitalización de áreas como seguridad, energía y turismo. De esta manera, el gobierno tailandés dio a conocer su plan de 4 años, que va de 2024 a 2027, para promocionar al país como “la cocina halal del mundo” y como el “centro halal” del Sudeste Asiático. Este plan de acción que cuenta con un presupuesto 1.23 billones de bat (lo cual equivaldría a más de 3 millones de dólares) busca desarrollar 5 ejes, entre ellos, la comida y el turismo halal², ya que, de acuerdo con el Dr. Winai Dahlan, Director fundacional del Centro de Ciencia Halal de la Universidad de Chulalongkorn, el continuo avance y mejoramiento de la certificación halal en la gastronomía no sólo asegura el cumplimiento de las normativas de este tipo de platos, sino también aumenta la confianza de los viajeros que profesan el Islam. A modo de ilustración, solamente en Bangkok se registraron un total de 900 restaurantes con dicha certificación y se cree que hay un total de 3500 en el país. Así, estos esfuerzos por introducir la comida halal tailandesa conforma, en palabras de Dahlan (2024), “una estrategia por parte del gobierno de generar *soft power*” (Dahlan en *Arab News*, 2024).

En líneas generales, las medidas que se han desarrollado en Tailandia para fomentar tanto la industria como el turismo halal a lo largo de los años resultaron en propiciar un ambiente óptimo para los viajeros musulmanes, lo cual explica por qué este país, en palabras de *MasterCard-CrescentRating* (2024), continúa siendo uno de los 5 destinos que no pertenecen a la OCI más elegidos por los turistas islámicos.

² Los otros ejes de este plan de acción son la moda halal (textiles, joyas y artículos de cuero), la medicina halal que también incluye tanto hierbas como cosméticos, productos relacionados con el cacao y los servicios halal.

Reflexiones finales

El interés estratégico por el turismo halal es producto del crecimiento de la población musulmana, la cual es cada vez más afluente y capaz de aportar una suma significativa de dinero a la industria turística. Si bien “halal” se refiere a todo lo permitido por la Sharia, este sello es sinónimo de sanidad y cuidado del medioambiente. Por ende, los productos y servicios que tienen esta certificación se consumen también por viajeros que no profesan el Islam, despertando el interés de muchos países (entre ellos los del Sudeste Asiático) en adaptar la industria turística a los requisitos del sello halal.

El Sudeste Asiático, a pesar de caracterizarse por ser un caleidoscopio cultural, étnico y religioso, tiene mayoría de población musulmana, generando condiciones óptimas para que avance esta forma de viajar. Esto se refleja en que esta zona en los últimos años haya ganado el premio al Destino Turístico más elegido por los fieles del Islam conforme al Índice de Turistas Musulmanes a Nivel Global (GMTI) de *Mastercard-CrescentRating*. Dentro de los países que lo componen, vale destacar los esfuerzos de dos países que no conforman la OCI: Filipinas y Tailandia.

Por un lado, el turismo halal es una de las prioridades del Plan de Desarrollo del Turismo Nacional Filipino que se llevará a cabo desde 2023 hasta 2028. Dentro de esta estrategia, cabe distinguir las siguientes medidas: el financiamiento por parte del gobierno de las certificaciones de los espacios culinarios, la incorporación de las Miss Universo de Bahrain y Pakistán a la campaña nacional de promoción del turismo halal y la inauguración de una playa exclusiva para musulmanes en la isla de Buracay. Pese a esto, no logró ubicarse dentro del *top 5* en el *ranking* realizado por *MasterCard-CrescentRating* en 2024 de los destinos turísticos que no pertenecen a la OCI que más han desarrollado el turismo halal, como sí lo ha hecho Tailandia.

La llamada “Tierra de las sonrisas” se ha consolidado como uno de los principales exportadores de productos halal gracias al temprano reconocimiento de su potencial, implementando políticas como la eliminación del requisito el visado para 12 países de mayoría musulmana y la creación de aplicaciones para dispositivos móviles. Además, tras el aumento tanto de arribos de turistas de Medio Oriente como del mercado halal tailandés con el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Arabia Saudita, el gobierno dio a conocer su plan de 4 años para promocionar el país como “la cocina halal del mundo” y el “centro halal” del Sudeste Asiático.

Habiendo dicho esto, se puede concluir que tanto el creciente interés de varios Estados por desarrollar el turismo halal como los esfuerzos de los países analizados a este respecto son suficientes para afirmar que el turismo halal es un mercado importante dentro del turismo global “cuyo crecimiento escalará en un futuro cercano” (Mohsin et al, 2015).

Referencias bibliográficas

Aben, E., 3 de junio de 2023, "Philippines gains halal cred for efforts at Muslim-friendly travel", en *Arab News*. <https://www.arabnews.com/node/2315191/world>

Aben, E., 10 de septiembre de 2024, "Philippines opens Muslim women-dedicated beach in top resort island", en *Arab News*. <https://www.arabnews.pk/node/2570810/world>

Aben, E., 1 de octubre de 2023, "Miss Universes from Bahrain and Pakistan promote halal tourism in Philippines", en *Arab News*. <https://www.arabnews.com/node/2383576/world>

Aben, E., 23 de diciembre de 2022, "Philippines prioritizes Middle Eastern tourists for 2023", en *Arab News*. <https://www.arabnews.com/node/2220916/world>

Abror, A., Wardi, Y., Trinanda, O. y Patrisia, D., 2019, "The impact of Halal tourism, customer engagement on satisfaction: moderating effect of religiosity", en *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, DOI: 10.1080/10941665.2019.1611609

Ahmed, H., 19 de noviembre de 2020, "Thailand Pushing Technology To Attract Muslim Visitors", en *Halal Times*. <https://www.halaltimes.com/thailand-pushing-technology-to-attract-muslim-visitors/>

Al-ansi, A. y G.T. Olya, H., 2017, "Risk assessment of halal products and services: Implication for tourism industry", en *Tourism management* 65: Elsevier. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.10.015>

Aulia, Vira, y Surwandono., "INSTITUTIONALISATION OF HALAL POLICY: A Case Study in Thailand", en *Journal Of Contemporary Islam And Muslim Societies* 8, no. 1 (2024): 28–55. doi:<http://dx.doi.org/10.30821/jcims.v8i1.19182>

Battour, M., Salaheldeen, M., Mady, K. y Elsotouhy, M., 2021, "Halal Tourism: What Is Next For Sustainability?", en *Journal of Islamic Tourism*, Volumen 1, pp. 79-90.

Funes, L., 2 de marzo de 2021, "Mercado Halal en el Sudeste Asiático: oportunidades comerciales para Argentina", en *Grupo de estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA)*. <https://geirprecsur.wordpress.com/2021/03/02/mercado-halal-en-el-sudeste-asiatico-oportunidades-comerciales-para-argentina/>

"Mercado Halal", en *Certificadora Halal del Centro Islámico de la República Argentina*. : <https://halal.org.ar/#mercado-halal>

Nurrachmi, R., 2019, "The potential industry of Islamic tourism in ASEAN countries", en *IJIBE (International Journal of Islamic Business Ethics)*, Vol. 4 No. 2. E-ISSN: 2502-0633, P-ISSN: 2502-4647

Samori, Z., Salleh, N. y Khalid, M., 2015, "Current trends on Halal tourism: Cases on selected Asian countries", en *Tourism Management Perspectives*.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.tmp.2015.12.011>

"Southeast Asia is the World's Leading Muslim Tourist Destination", Junio 2024, en *M Nation*.
<https://mnation.uk/southeast-asia-is-the-worlds-leading-muslim-tourist-destination/#:~:text=June%2C202024->
<https://mnation.uk/southeast-asia-is-the-worlds-leading-muslim-tourist-destination,145%20destinations%20in%20the%20world>

"Thailand and Saudi Arabia Normalise Diplomatic Relations in Historic Visit", 26 de enero de 2022, en *Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand*.
<https://www.mfa.go.th/en/content/saudi-arabia-thailand-normalise?cate=5d5bcb4e15e39c3060006842>

"'Thailand halal Assembly 2021' virtual event explores the science and technology propelling Thai halal to global glory Thailand halal Assembly 2021", 17 de diciembre de 2021, en *Bangkok Post* PCL.
<https://www.bangkokpost.com/thailand/pr/2233731/thailand-halal-assembly-2021-virtual-event-explores-the-science-and-technology-propelling-thai-halal-to-global-glory-thailand-halal-assembly-2021>

"Thailand Sets Goal to Become ASEAN Halal Hub by 2027", 12 de julio de 2024, en *Thailand's PRD*.
<https://thailand.prd.go.th/en/content/category/detail/id/48/iid/305988>

"The ASEAN Economic Community Digest: Developing Sustainable Tourism in a Post COVID-19 ASEAN", 27 de marzo de 2024, en *The ASEAN Magazine*.
<https://theaseanmagazine.asean.org/article/the-asean-economic-community-digest-developing-sustainable-tourism-in-a-post-covid-19-asean/>

"The Philippines expands Muslim-Friendly tourism with new Halal initiatives", 1 de septiembre de 2024, en *Tourism international*.
<https://thetourisminternational.com/the-philippines-expands-muslim-friendly-tourism-with-new-halal-initiatives/travel-tourism/>

Villeza, M., 5 de junio de 2023, "Philippines awarded emerging Muslim-friendly destination 2023", en *Philstar Global*.
<https://www.philstar.com/headlines/2023/06/05/2271593/philippines-awarded->

[emerging-muslim-friendly-destination-2023#:~:text=MANILA%2C%20Philippines%20E2%80%94%20The%20Philippines%20was,Global%20Summit%202023%20in%20Singapore](#)

Wahyono, Z. y Razak, M., 2020, "Islamic Tourism in Southeast Asia: The Concept and its Implementation", en *International Journal of Halal Research*. Vol. 2, No. 2, pp. 90-105.

Los impactos del cambio climático en el Sudeste Asiático: los desplazados climáticos como principal consecuencia del aumento del nivel del mar en Indonesia

The impacts of climate change in Southeast Asia: climate displaced people as the main consequence of sea level rise in Indonesia

Milena Maroevich *

Martina Zanotti *

Resumen

La República de Indonesia es un Estado archipiélago conformado por 17.500 islas que cuenta con 54.000 km de costa. Es el cuarto país más poblado del planeta, y la mayor parte de su población habita en zonas costeras, que se ven amenazadas por el aumento del nivel del mar. Este fenómeno genera inundaciones frecuentes, erosión del suelo, y fuerza a miles de personas a abandonar sus hogares. De esta manera surgen los desplazados climáticos: personas que por motivos ambientales deben desplazarse a un nuevo lugar, ya sea de manera temporal o permanente. En un mundo donde el cambio climático significa una amenaza cada vez mayor, más aún para regiones como el Sudeste asiático, Indonesia representa un caso paradigmático para estudiar las consecuencias del mismo y las respuestas concretas para mitigar sus efectos y proteger a la población.

Palabras clave: Indonesia, aumento del nivel del mar, cambio climático, desplazados climáticos, Sudeste asiático.

Introducción

En las últimas décadas la comunidad internacional ha tomado mayor conciencia sobre la emergencia ambiental originada por el cambio climático. Los eventos climáticos extremos y de aparición lenta, que han provocado el desplazamiento de individuos, entre otros daños y pérdidas, son cuestiones de gran relevancia en la agenda global.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su artículo

* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA, UNR). Correo: milenamaroevich@gmail.com

* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA, UNR). Correo: 1martinazanotti@gmail.com

1 define al cambio climático como “el cambio de clima atribuible directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (CMNUCC, 1992: 6). El mismo engloba no sólo el aumento de las temperaturas medias, sino también las catástrofes naturales, los cambios en los hábitats de la fauna y la flora, el ascenso del nivel del mar y otros muchos efectos (National Geographic, 2024).

Entre estos últimos, el aumento del nivel del mar, comprendido como la elevación del nivel marítimo causado por el calentamiento global, debido principalmente a la dilatación térmica de las aguas oceánicas y al rápido derretimiento del hielo terrestre, es considerado como uno de los efectos más inquietantes del cambio climático, especialmente para los países costeros e insulares y sobre todo para los pequeños Estados insulares que corren peligro de desaparecer en un plazo de 30 años (Gafner-Rojas, 2017).

Los efectos del aumento del nivel del mar ya son palpables y el panorama visible no es para nada alentador. Este fenómeno no solo provoca inundaciones constantes en las zonas costeras más bajas, las cuales dificultan el acceso al agua o hacen imposible el cultivo del suelo, sino que también afecta la flora y la fauna, perjudica importantes ecosistemas, amenaza los recursos productivos y económicos, provoca temporales, huracanes, tormentas de gran magnitud que, junto con otros fenómenos atmosféricos, ocasionan daños irreparables en infraestructura y, sobre todo, el desplazamiento de población. En cuanto a esto último, aunque actualmente no existe una definición universalmente aceptada para el término desplazado climático, se puede utilizar el concepto de migrante por motivos ambientales, comprendido como una “persona que, debido principalmente a cambios repentinos o graduales en el medio ambiente, que inciden negativamente en su vida o en sus condiciones de vida, se ve obligada a abandonar su lugar de residencia habitual, o decide hacerlo, con carácter temporal o permanente, y se desplaza a otras partes de su país de origen o de residencia habitual, o fuera del mismo” (OIM, 2019: 138).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, la República de Indonesia en virtud de su condición de Estado archipiélago, está conformada por 17.500 islas y cuenta con 54.000 km de costa, la segunda más larga del mundo después de la canadiense. Es el cuarto país más poblado del planeta, y el 60% de su población habita en las zonas costeras, las cuales se ven amenazadas por el aumento del nivel del mar, provocando el desplazamiento de población en diversas áreas vulnerables (Oficina de Información Diplomática, 2024). En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar los impactos del cambio climático en el Sudeste Asiático, particularmente los desplazados climáticos como principal consecuencia del aumento del nivel del mar en Indonesia.

El aumento del nivel del mar en el Sudeste Asiático e Indonesia

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2019) argumenta que las emisiones antropogénicas, es decir, las resultantes de las actividades humanas, han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0 °C con respecto a los niveles preindustriales. Como consecuencia de esto el nivel medio del mar global aumentó 0,20 [de 0,15 a 0,25] metros entre 1901 y 2018. Desde el siglo XX en adelante, la tasa media de aumento del nivel del mar ha demostrado una tendencia creciente pasando de 1,3 [de 0,6 a 2,1] milímetros anuales entre 1901 y 1971, a 1,9 [de 0,8 a 2,9] milímetros anuales entre 1971 y 2006, a finalmente 3,7 [3,2 a 4,2] milímetros anuales entre 2006 y 2018. Incluso si el calentamiento global se limita a 1,5 °C, como se estipula en el Acuerdo de París de 2015, se proyecta un aumento de entre 28 a 55 centímetros para el año 2100, mientras que en un escenario de altas emisiones se estima un aumento de entre 63 a 101 centímetros (IPCC, 2021: 6).

El aumento del nivel del mar no ocurre de manera uniforme. Los cambios en el mismo muestran patrones regionales fuertes (en el espacio y el tiempo) que pueden desviarse drásticamente de los promedios globales. En este sentido, algunas regiones experimentan un incremento del nivel del mar local más rápido y más alto que el promedio global. Como ejemplo de un patrón no uniforme encontramos a la región del borde del Océano Índico, la cual alberga a un tercio de la población mundial, en su mayoría de países en desarrollo con áreas costeras bajas que son altamente vulnerables a la variabilidad y el cambio climático (Han, Zhang, Meehl. et al., 2020). Por otra parte, estas variaciones en el nivel del mar pueden ser impulsadas por factores climáticos y estacionales, así como por procesos geológicos y otros factores no climáticos. En Indonesia, situada en la confluencia del este tropical del Océano Índico y el oeste del Océano Pacífico, el nivel del mar es generalmente alto durante el “northwest monsoon” (monzón del noroeste) y bajo durante el “southeast monsoon” (monzón del sudeste), pero existe también la posibilidad de que fenómenos naturales extremos, como La Niña y El Niño, generen anomalías en el nivel del mar. En cuanto a las causas no climáticas, la singularidad de la configuración tectónica en Indonesia, como la deformación de la tierra y del fondo oceánico, junto con el calor derivado de puntos calientes en el núcleo-manto, también son considerados como contribuyentes significativos a los cambios observados en el nivel del mar (Karlina y Johan, 2020).

En la región del sudeste asiático, otros países que se ven afectados por este fenómeno son Filipinas, Vietnam y Tailandia. Es por este motivo que la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) reconoce al aumento del nivel del mar como el principal impacto del cambio climático en la región, seguido por los eventos climáticos extremos, precipitaciones extremas e inundaciones, entre otros (ASEAN, 2023). Entre las opciones de respuesta, los Estados miembros consideran identificar las propiedades costeras que estén en riesgo y elaborar y adoptar un plan

de acción ambiental marino y costero regional de la ASEAN para el período 2025-2050. Sin embargo, la organización también reconoce que para elaborar respuestas sinérgicas, es necesario que los países realicen sus propios planes de administración a nivel nacional y subnacional.

El compromiso climático de Indonesia: adaptación y mitigación ante el aumento del nivel del mar

El Acuerdo de París del año 2015, fruto de la COP21, tiene como fin enfrentar el cambio climático y sus impactos negativos. Para ello establece una serie de objetivos a largo plazo que sirven de guía para las naciones, entre los cuales cabe destacar los siguientes: 1) reducir sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero para limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a 1.5 °C; 2) examinar la contribución de los países a la reducción de las emisiones cada cinco años, y; 3) ayudar a las naciones más pobres proporcionando financiación climática (ONU, n.d). En este sentido, aunque el aumento del nivel del mar no se menciona como un tema independiente, se encuentra implícito dentro de los objetivos más amplios del Acuerdo de París relacionados con la mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático.

En 2015 Indonesia presentó su nuevo plan de acción climática a la CMNUCC. Esta Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés) es anterior a la firma del acuerdo y describe la voluntad del país de iniciar un camino de transición hacia la realización de cambios significativos y a largo plazo y, sobre todo, hacia un futuro bajo en emisiones de carbono. Como el país archipiélago más grande del mundo, con su Doctrina del Archipiélago (Wawasan Nusantara), Indonesia considera que los esfuerzos integrados en adaptación y mitigación del cambio climático basados en la tierra y el océano, junto con las diversas estrategias de reducción del riesgo de desastre formuladas, son una consideración estratégica crucial para lograr la resiliencia climática (INDC, 2015).

Se considera que el cambio climático traerá como consecuencia el aumento del riesgo de desastres hidrometeorológicos, los cuales representan el 80% de las ocurrencias de desastres en Indonesia. Las poblaciones más pobres y marginadas tienden a vivir en áreas de alto riesgo que son propensas a inundaciones, al aumento del nivel del mar y a la escasez de agua potable. Por ello mismo, el gobierno indonesio ha realizado destacados esfuerzos para desarrollar e implementar un Plan Nacional de Acción sobre Adaptación al Cambio Climático (RAN-API) (INDC, 2015). Este plan establece varios objetivos, entre los cuales se destaca alcanzar la resiliencia de las zonas costeras y pequeñas islas, reconociendo su vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático. El logro del mismo se propone a través de distintas estrategias que se concretarán por medio de cinco Programas Principales, a saber: 1) el Grupo de Trabajo sobre el aumento de la capacidad de las poblaciones costeras y de las islas pequeñas

en relación con el cambio climático, dirigido a promover la sensibilización pública sobre el fenómeno y los impactos del mismo; 2) el Grupo de gestión y utilización del medio ambiente y los ecosistemas para la adaptación al cambio climático, dirigido a mejorar la calidad del medio ambiente en las zonas costeras y las islas pequeñas; a la identificación, mantenimiento y rehabilitación de los ecosistemas costeros; y al mantenimiento y rehabilitación de zonas de protección no estructurales o playas naturales y su entorno; 3) el Grupo de aplicación de medidas estructurales y no estructurales de adaptación para anticipar la amenaza del cambio climático, dirigido al desarrollo de la resiliencia costera, es decir, al ajuste y fortalecimiento de carreteras, muelles, puertos, como también a la construcción de diques, espigones, rompeolas; 4) el Grupo de integración de las medidas de adaptación en el plan de gestión de las zonas costeras y de las islas pequeñas, dirigido a la formulación de normas, a la evaluación y mapeo de riesgos, entre otros, y; 5) el Grupo de trabajo sobre el refuerzo del sistema de apoyo a la adaptación al cambio climático en las zonas costeras y las islas pequeñas (RAN-API, 2014).

Además de firmar el Acuerdo de París, el compromiso de Indonesia con el ambiente incluye el esfuerzo por lograr cero emisiones de carbono antes de 2060, el desarrollo de nuevas energías renovables, e incluso en 2019 se anunció el traslado de la capital a una nueva ciudad, Nusantara. El cambio de capital es un proyecto con un enfoque sostenible y las causas detrás incluyen los serios desafíos que enfrenta Yakarta -la capital tradicional del país-, como el hundimiento del suelo y la amenaza del aumento del nivel del mar. Sin embargo, las controversias no tardaron en aparecer: entre los cuestionamientos que afloraron se encuentra la falta de consulta con la opinión pública, la elección de la ubicación, y la falta de inversiones. De hecho, los críticos también se preguntan si los ciudadanos de Yakarta realmente querrían cambiar su ubicación a Nusantara.

Asimismo, Indonesia está comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siendo el ODS 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” el más relevante en este caso. En el marco de estos objetivos, el gobierno indonesio diseñó la política “Fortalecimiento del medio ambiente y mejora de la resiliencia frente a los desastres naturales y el cambio climático”, que es parte del Plan Nacional de Desarrollo a Medio Plazo (RPJMN) 2020-2024 (INTOSAI, 2024). En dicho plan se proyecta atender la vulnerabilidad de las zonas costeras. Sin embargo, no hay consenso sobre las medidas a tomar. Para algunas autoridades, la solución está en reforzar los diques costeros y fluviales, mientras que otras defienden la construcción de muros marinos.

El desarrollo de tecnología precisa y sofisticada es indispensable para seguir combatiendo los desafíos que presenta el cambio climático. En el caso de Indonesia, la intervención de ciertos actores resulta clave para el sector de investigación y

desarrollo, destacándose el instituto holandés Deltas, que cuenta con una sede en Yakarta. Los representantes del mismo afirmaron que gracias a la tecnología LiDAR (Remote-sensing Light Detection and Ranging, en español, detección y localización por luz) se descubrió que las tierras costeras del país eran más bajas de lo que se creía, y que por lo tanto, el riesgo de inundaciones era mucho mayor.

A nivel gubernamental, Indonesia cuenta con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación desde 2019, que depende directamente del presidente y forma parte del Consejo Científico Internacional, una ONG internacional que reúne a organismos científicos de distintas áreas. Otros actores gubernamentales son el Ministerio de Asuntos Marinos y Pesca y el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, que junto a la ONG Wetlands International y la fundación holandesa Ecoshape, idearon un proyecto para reconstruir 20 kilómetros de costa de manglares, una barrera natural ante desastres naturales.

A nivel internacional, el Fondo de Adaptación, creado por la CMNUCC en el año 2001 para financiar proyectos y programas de adaptación al cambio climático, reconoce como Entidad Nacional de Implementación al fondo indonesio Partnership for Governance Reform (Kemitraan), lo que significa que está acreditado para recibir transferencias financieras directas desde el Fondo para llevar a cabo proyectos (Adaptation Fund, 2020). El Fondo de Adaptación y Kemitraan trabajan en conjunto en la construcción de grandes bermas destinadas a desviar olas y en la plantación y monitoreo de manglares en Java. Adicionalmente, Indonesia forma parte del Foro de Estados Archipelágicos e Insulares, desde que el mismo fue establecido en 2018 con el objetivo de coordinar y estructurar los esfuerzos contra los desafíos en común, como el aumento del nivel del mar y el cambio climático.

El impacto del cambio climático en la movilidad humana en Asia

Los eventos climáticos extremos y de aparición lenta, causados por el cambio climático, provocan diversas consecuencias. Cada año somos testigos de múltiples desastres relacionados con amenazas hidrometeorológicas y climatológicas, como inundaciones, tornados, sequías, ciclones, intrusiones de agua salada, deshielo de glaciares, como también amenazas geofísicas, dentro de las cuales se destacan los terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas. Estos ocasionan el desplazamiento de millones de personas al año, entendiendo que este movimiento puede tener lugar dentro de un país (interno) o a través de fronteras internacionales. En este sentido, en 2022 hubo un total de 60.9 millones de personas desplazadas internamente, teniendo en cuenta que 32.6 millones de los desplazamientos fueron causados por desastres. Esta cifra aumentó un 60% en comparación con el año 2021 y se posicionó como el número más alto hasta el momento, puesto que aún no se cuentan con los datos oficiales del año 2023 (IDMC, 2023).

Si bien el cambio climático constituye un factor importante a contemplar cuando hablamos de los desplazamientos, este no es el único. Existe una múltiple causalidad vinculada a cuestiones como la violencia, los conflictos armados, la gobernanza deficiente, las dificultades asociadas al desarrollo, los cambios demográficos-económicos, la mala planificación urbana en ciudades de rápida expansión, entre otros (ACNUR, 2015). En este sentido, la región asiática se presenta como una de las áreas más proclives del mundo a sufrir desastres, entendiendo que la frecuencia e intensidad de estos eventos se aceleran cada vez más gracias al fenómeno del cambio climático. Además, Asia está experimentando un proceso de urbanización rápido que, de la mano de un crecimiento general de la población, impulsa a las poblaciones socioeconómicamente vulnerables a vivir en áreas más densamente pobladas y susceptibles de riesgos relacionados con el medio ambiente, lo cual aumenta el número de individuos desplazados (García Ruiz, 2019).

A pesar de que el cambio climático afecta a todos los países del mundo, los impactos del mismo tienen una mayor incidencia en los Estados considerados como mayormente vulnerables, es decir, en los países en desarrollo. Dentro de estos últimos encontramos a Indonesia. El país viene sobreviviendo a distintos desastres como inundaciones, ciclones, entre otros, que han provocado el desplazamiento forzoso de su población en búsqueda de mejores condiciones de vida. Durante el período 2010-2021 se registraron en el país 6.5 millones de desplazamientos vinculados a al menos 1,845 eventos de desastre. En cuanto a esto último cabe destacar que las inundaciones causaron el 63% de los mismos, los terremotos el 21%, las erupciones volcánicas el 13%, y las tormentas junto con los movimientos de masas, como los deslizamientos de tierra, representaron el resto (IDMC, 2023). A este respecto, la expansión de las ciudades ha aumentado aún más el riesgo de desplazamiento por inundaciones, particularmente en áreas con brechas de planificación para soportar el impacto de los peligros (IDMC, 2022). Un ejemplo de ello es el ya mencionado traslado de la capital indonesia, Yakarta, a una ciudad completamente nueva que se construirá en la isla de Borneo.

21

Desplazados climáticos como consecuencia del aumento del nivel del mar

Por su parte, el aumento del nivel del mar tiene múltiples implicaciones tanto para los Estados como para su población, siendo la más grave de ellas la posible desaparición de territorios de los Estados insulares de baja altitud. Al ser un proceso de deterioro progresivo y continuado del entorno, brinda al individuo la oportunidad de ir consolidando una “disposición a emigrar” a medida que va contemplando cómo se erosionan gradualmente los recursos económicos y las estructuras sociales de su comunidad. Asimismo, lo más usual es que el desplazado permanezca dentro del país re-asantándose en otras áreas que no hayan sido todavía afectadas, como por ejemplo, en zonas más elevadas (Gracia Pérez, 2019).

Aunque son varios los países que se enfrentan a esta amenaza, la realidad es que las dificultades que envuelven al proceso de monitoreo del aumento del nivel del mar impiden recolectar datos precisos de la población afectada e implementar medidas preventivas eficaces. La variabilidad en las proyecciones y la falta de recursos adecuados agravan la situación de vulnerabilidad de las comunidades que habitan en ciudades costeras.

Aunque existen casos más complicados, la mayor parte de los desplazamientos causados por desastres naturales en Indonesia son evacuaciones preventivas o reubicaciones a corto plazo mientras se reparan sus hogares. Frecuentemente, los desplazados se hospedan en casas de conocidos, siendo la segunda opción los refugios colectivos (existen opciones gratuitas en mezquitas, salas públicas y centros deportivos), y la tercera al aire libre o en un refugio improvisado (IDMC, 2023). De acuerdo a IDMC, no parece haber una comprensión real del impacto a mediano y largo plazo sobre los desplazados internos, a pesar de los grandes esfuerzos de las autoridades y de las organizaciones no gubernamentales.

De acuerdo a la revista *Geophysical Research Letters* (2022), en las ciudades que se encuentran bajo peligro por la subsidencia del suelo y la amenaza del aumento del nivel del mar, es necesario un seguimiento continuo y una intervención política para reducir las tasas de colapso y minimizar sus consecuencias. Los ejemplos conocidos de gestión sostenida del hundimiento costero implican un descenso relativamente localizado, una gobernanza eficaz y una gran inversión de capital.

El impacto del aumento del nivel del mar en Yakarta y la controvertida reubicación de la capital

Indonesia presenta un grave riesgo debido al incremento del nivel del mar, fenómeno que amenaza especialmente a su capital, Yakarta. La ciudad, hogar de 11 millones de personas, se ha estado hundiendo el doble de rápido que el promedio mundial de las mega ciudades costeras. La misma no solo sufre las consecuencias del cambio climático, sino que también se ve afectada por la extracción excesiva de aguas subterráneas, lo que produce que el terreno se hunda a un ritmo inquietante. Como resultado de esto se espera que para el 2050 aproximadamente el 95% del norte de Yakarta se encuentre bajo agua. Por ello, distintos factores han impulsado al gobierno a buscar una nueva sede siendo Nusantara la localidad escogida. Joko Widodo, el presidente de la República de Indonesia, manifestó que la reubicación ha sido discutida durante años, lo cual indica que los funcionarios gubernamentales sabían desde hace tiempo que el aumento del nivel del mar provocaría que Yakarta fuera inadecuada como capital (McCarthy y Sánchez, 2019).

Igualmente, se han planteado diversas preocupaciones en torno al plan de reubicación. Por un lado, Indonesia aún se encuentra lidiando con las secuelas de la pandemia de

COVID-19, junto con otros problemas socioeconómicos que siguen sin resolverse. El traslado de la capital coincide con los esfuerzos del país por superar el impacto económico de la pandemia, ya que requiere una gran cantidad de dinero, lo que podría desencadenar una crisis económica. Por otro lado, el proceso de elaboración de las leyes que rigen la transferencia de la capital fue rápido y no deliberado. Además, las personas involucradas en el proceso de discusión no incluyen a aquellas directamente afectadas por el reasentamiento ni a representantes de las subnaciones de Indonesia (Perwira et al, 2024). Por último, el gobierno afirmó que la construcción de la nueva capital priorizaría el desarrollo verde y sostenible, y que la tala de bosques sería mínima, además de respetar los derechos de los pueblos indígenas en el proceso. Pero, a pesar de todo esto, la construcción de este proyecto en el medio del bosque, considerado uno de los pulmones del mundo y la mayor selva tropical del sudeste asiático, es un riesgo. Distintas investigaciones encontraron que los ecosistemas sensibles, como las reservas forestales y manglares, están siendo afectados por el impacto directo e indirecto de la nueva capital.

Pese a los problemas que suscita este proyecto, el desarrollo del mismo se encuentra en plena evolución. A este respecto cabe preguntarse acerca de la población que debe desplazarse. En esta línea, el enfoque del gobierno ha estado puesto más en el desarrollo de la infraestructura de Nusantara y en el otorgamiento de incentivos para las empresas que quieran establecerse allí, que en tomar medidas sobre los individuos que deban trasladarse.

Es importante destacar que la primera etapa del proyecto contempla solamente el traslado de funcionarios, y no del resto de la ciudadanía. En relación a esto, de acuerdo a ciertos investigadores como Rukmana, experto en Planificación Comunitaria y Regional, difícilmente se observarán cambios significativos en el problema de superpoblación de Yakarta a corto o mediano plazo. Esto se debe a que la proyección del gobierno indonesio prevé que se supere el millón de habitantes en Nusantara recién en 2045, y Yakarta tiene una población de más de 10 millones de personas.

Por mucho tiempo los gobiernos han hecho caso omiso a la crisis ambiental causada por las emisiones de gases de efecto invernadero liberadas en la atmósfera. Ahora, las consecuencias de esa falta de acción se sienten en todo el mundo, y se espera que para finales de siglo más de 2 mil millones de personas sean desplazadas por el ascenso del nivel del mar (McCarthy y Sánchez, 2019).

Reflexiones finales

Es fundamental subrayar la urgencia del problema que representan los desplazados climáticos en Indonesia como consecuencia del aumento del nivel del mar. Ante un escenario internacional cada vez más incierto por la proliferación de catástrofes climáticas y la ausencia de un marco jurídico acorde, las ciudades costeras enfrentan

un riesgo existencial. No solo la subida del nivel del mar representa una amenaza para la supervivencia de millones de personas, sino que también pone en riesgo los ecosistemas y las economías de distintos países.

Aunque la conciencia global sobre el cambio climático es cada vez más fuerte, la realidad es que no se tradujo en un cambio en los marcos de derecho internacional. Por ejemplo, la Convención sobre los Refugiados de 1951 no contempla la situación de aquellas personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares por motivos ambientales. La falta de un estatus legal preciso para los desplazados climáticos solo empeora la vulnerabilidad de los mismos, cuyos derechos básicos no se cumplen.

Indonesia ha implementado diversas políticas para hacer frente al cambio climático, como la creación del Plan Nacional de Acción sobre Adaptación al Cambio Climático (RAN-API) y el compromiso de alcanzar cero emisiones de carbono antes de 2060. Sin embargo, la magnitud del desafío exige una respuesta internacional más robusta y coordinada. La reubicación de la capital de Yakarta a Nusantara refleja los esfuerzos del gobierno por adaptarse a los efectos del cambio climático, pero también pone de manifiesto la complejidad de los desplazamientos internos y las dificultades asociadas a los proyectos de reubicación.

En conclusión, la situación de los desplazados climáticos en Indonesia es un recordatorio de la urgencia de desarrollar soluciones a nivel global para enfrentar el impacto del cambio climático. Es fundamental no solo mitigar las causas del calentamiento global, sino también abordar las consecuencias que ya son una realidad para millones de personas. La falta de un marco legal internacional agrava la situación, lo que subraya la necesidad de avanzar hacia acuerdos que protejan a los desplazados climáticos y les otorguen los derechos que merecen en un contexto de creciente incertidumbre ambiental.

24

Referencias bibliográficas

ACNUR, 2015, "Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático - Volumen I".
<https://www.acnur.org/media/agenda-para-la-proteccion-de-las-personas-desplazadas-traves-de-fronteras-en-el-contexto-de>

Adaptation Fund, 2020, *Informe Anual de Desempeño - Año 2020*.
https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2021/01/AF-APR-2020-Spanish_final.pdf

Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, 2023, *Sixth ASEAN State of the Environment Report*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/Sixth-ASEAN->

[State-of-the-Environment-Report-SOER6 20240517 COMPRESSED.pdf](#)

CMNUCC, 1992, “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”.

https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

GAFNER-ROJAS, C. M., 2017, “El aumento del nivel del mar en el Acuerdo sobre Cambio Climático de 2015”. Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uxternado.edu.co/entities/publication/bee2ce85-896b-4852-8c3c-03b7c7827e56>

GARCÍA RUIZ, A., 2019, “Los olvidados de la movilidad humana: migración y desplazamiento de personas frente al desafío climático y medioambiental”. Revista Crítica Penal y Poder 2019, nº 18 Diciembre (pp. 134-144) Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona

GRACIA PÉREZ, D., 2019, “La tragedia de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Desplazamientos climáticos ante la subida del nivel del mar”. Anuario Hispano-Luso-Americanano de derecho internacional, ISSN 0570-4316, Nº 24, 2019, págs. 257-268

25

HAN, W., ZHANG, L., MEEHL, G.A. et al., 2022, Sea level extremes and compounding marine heatwaves in coastal Indonesia. *Nat Commun* Vol. 13, 6410. <https://doi.org/10.1038/s41467-022-34003-3>

HAPSARI SUSILO, C. y MARHENDRA RAHARDYAN, T., 2024, *Mantenerse a flote – ciudades que se hunden y cómo las EFS pueden contribuir a mitigar el aumento del nivel del mar y el cambio climático*. *Intosai Journal* Vol. 51, No. 1, 46-51. <https://intosajournal.org/es/journal-entry/mantenerse-a-flote-ciudades-que-se-hunden-y-como-las-efs-pueden-contribuir-a-mitigar-el-aumento-del-nivel-del-mar-y-el-cambio-climatico/>

IDMC, 2022, “Disaster Displacement in Asia and the Pacific”. <https://www.internal-displacement.org/disaster-displacement-in-asia-and-the-pacific-2022/>

IDMC, 2023, “Global Report on Internal Displacement 2023”. https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2023_Global_Report_on_Internal_Displacement_LR.pdf

IDMC, 2023, “Disaster displacement: Indonesia country briefing”. https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2023_Global_Report_on_Internal_Displacement_LR.pdf

displacement.org/sites/default/files/publications/documents/220304_IDMC_CountryReport_Indonesia.pdf

INDC, 2015, "Intended Nationally Determined Contribution. Republic of Indonesia".
<https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Indonesia/1/INDC REPUBLIC%20OF%20INDONESIA.pdf>

IPCC, 2019, "Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza".
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Headline_Statements_Spanish.pdf

IPCC, 2021, "Cambio climático 2021: Bases físicas".
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_Spanish.pdf

KARLINA, T. y JOHAN, W. A., 2020, "Sea Level Rise in Indonesia: The Drivers and the Combined Impacts from Land Subsidence," ASEAN Journal on Science and Technology for Development: Vol. 37: No. 3, Article 3. DOI: <https://doi.org/10.29037/ajstd.627>
<https://ajstd.ubd.edu.bn/journal/vol37/iss3/3>

26

MCCARTHY y SÁNCHEZ, 2019, "Rising Sea Levels Forcing Relocation of Indonesian Capital".
<https://www.globalcitizen.org/en/content/indonesia-jakarta-climate-change/>

National Geographic, 2024, "¿Qué es el calentamiento global?".
https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/que-es-el-calentamiento-global#header_16516181_0

Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2024, "Ficha país: República de Indonesia".
https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/INDONESIA_FICHA%20PAIS.pdf

OIM, 2019, "Glosario de la OIM sobre Migración".
<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

ONU (n.d). "El Acuerdo de París". : <https://www.un.org/es/climatechange/paris->

agreement

PERWIRA et al., 2024, Capital city relocation in Indonesia: compromise failure and potential dysfunction, Cogent Social Sciences, 10:1, 2345930, DOI: 10.1080/23311886.2024.234593

RAN-API, 2014, “National Action Plan for Climate Change Adaptation”.
https://www.acccrn.net/sites/default/files/publication/attach/ran-api_english_translation.pdf

RUKMANA, D., 2024, “Thinking through the Socio-Political Implications of Indonesia’s Capital Relocation with Dr. Deden Rukmana”. Entrevistado por Georgetown Journal of International Affairs. Georgetown Journal of International Affairs.
<https://gjia.georgetown.edu/2024/05/11/thinking-through-the-socio-political-implications-of-indonesias-capital-relocation-with-dr-deden-rukmana/>

Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia, 22 de junio de 2022, *Capital Relocation to Go as Planned, President Jokowi Says.* <https://setkab.go.id/en/capital-relocation-to-go-as-planned-president-jokowi-says>

En búsqueda de la transformación digital: avances y logros en el marco del ASEAN Digital Masterplan (2021-2024)

Seeking digital transformation: advances and accomplishments within the ASEAN Digital Masterplan (2021-2024)

Lila Victoria Soldano *

Resumen

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha adoptado el **ASEAN Digital Masterplan 2025 (ADM 2025)** para impulsar su transformación digital. Este plan busca construir una economía digital integrada y competitiva, en el marco de la Cuarta Revolución Industrial, abordando los desafíos tecnológicos y la aceleración digital, impulsada por la pandemia de COVID-19.

El Masterplan busca posicionar a la región como un líder global en las temáticas mencionadas. Las declaraciones de los Ministros Digitales de la ASEAN entre 2021 y 2024 refuerzan el compromiso con el ADM 2025, enfocándose en fortalecer la infraestructura, la ciberseguridad, la gobernanza de datos y la inclusión digital. No obstante, a pesar de los avances, la ASEAN debe intensificar esfuerzos en integración regional, acceso equitativo y marcos normativos comunes para lograr una transformación digital sostenible y competitiva en el escenario global.

28

Palabras clave: ASEAN, ADM 2025, transformación digital, avances y logros

Introducción

La transformación digital está reconfigurando a nivel global la forma en que producimos, consumimos y nos relacionamos. Impulsada por avances tecnológicos exponenciales y acelerada por la pandemia de COVID-19, la revolución digital está generando nuevas oportunidades y desafíos para las economías y sociedades.

La pandemia de COVID-19 ha acelerado significativamente la adopción de tecnologías digitales en la ASEAN, revelando tanto las oportunidades como los desafíos de esta transformación. Si bien la región ha logrado avances significativos en términos de infraestructura digital, gobernanza y políticas, aún persisten brechas importantes en cuanto a la inclusión digital, la ciberseguridad y la cooperación regional.

* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA-PRECSUR). Correo: lilasoldano01@gmail.com

En el panorama en rápida evolución de la era digital, la transformación digital se ha convertido en un imperativo para las economías y sociedades de todo el mundo. En este contexto, la ASEAN se erige como una comunidad digital líder y un bloque económico impulsado por servicios, tecnologías y ecosistemas digitales seguros y transformadores. El ASEAN Digital Masterplan 2025 (ADM 2025) establece un entorno propicio que apoya el desarrollo digital y la armonización de los marcos legales, de gobernanza y de políticas.

El objetivo del presente trabajo es investigar sobre los avances de los Estados miembros de la ASEAN en el marco del ADM 2025, entre 2021 y la primera mitad de 2024. Se analiza cómo se abordan los desafíos en el marco de la Cuarta Revolución Industrial, cuáles son los objetivos del Masterplan y cómo se articula con las tendencias globales en materia de digitalización.

Por último, se describe cuál es el grado de implementación y profundidad de acciones y políticas digitales de los Estados miembros durante el recorte temporal escogido, y se observa el compromiso político de los Estados a través de un breve análisis de las declaraciones de las Conferencias de Ministros Digitales de la ASEAN, entre 2021 y 2024.

Contexto internacional

29

Actualmente, se está produciendo un cambio profundo en la estructura de la globalización. Los flujos de información sustituyeron en su dinamismo a los flujos de comercio tradicionales, generando un mayor tráfico de datos, ideas y conocimiento, al tiempo que se produjo una reconfiguración en las cadenas globales de valor, una “deslocalización”, impulsada, entre otros factores, por a) el ascenso de los salarios en los países en desarrollo que hizo que disminuyan las ventajas de deslocalizar; b) la automatización derivada de las nuevas tecnologías, que hacen cada vez más prescindible la presencia humana en el proceso de producción; y c) el aumento del nivel de vida en países en desarrollo (Fanjul, 2019).

En el marco de la **Cuarta Revolución Industrial** están emergiendo nuevas tecnologías que amplían y transforman los sistemas digitales, cuyo poder se amplifica por la forma en que se combinan y generan innovaciones, causando que, a medida que se acelere la difusión de las tecnologías, también lo hará su impacto en la inversión, productividad, estrategia organizacional, estructura industrial y comportamiento individual (Schwab, 2018). En este contexto, se considera que la **economía del conocimiento** permite que los sistemas económicos modernos realicen un gran avance en el crecimiento de la eficiencia, generando nuevas oportunidades en las economías emergentes, donde el rol del Estado es fundamental en la creación y el apoyo de infraestructura (Popkova,

2019). Siguiendo a Schwab, "lidiar con éxito con la velocidad y la escala del impacto de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial requerirá modelos de gobernanza nuevos y más ágiles, que incluyan al sector privado y a los gobiernos, que sean más compatibles, dirigidas y adaptadas a las nuevas normas, estándares y prácticas" (Schwab, 2019: 3).

En el contexto de la era digital, los gobiernos, las empresas y los individuos están migrando sus actividades al plano digital a un ritmo cada vez mayor, y la absorción de las tecnologías digitales continúa alcanzando nuevos niveles. En términos macroeconómicos, estas tendencias tienen el potencial de crear nuevas fuentes de productividad y crecimiento económico, aunque estas ganancias no son automáticas (Box y Lopez Gonzalez, 2017).

Mejorar el acceso a las tecnologías digitales requiere marcos regulatorios sólidos, estrategias digitales integrales, fuerte competencia en la provisión de infraestructura digital, y estrategias nacionales para garantizar tal acceso. En el marco de la Industria 4.0, los datos son la fuente clave de innovación y ventaja competitiva, sobre ellos, todas las partes interesadas tienen un papel que desempeñar para garantizar su uso adecuado. Para lograrlo, los países no sólo deben promover la reutilización y el intercambio adecuados de datos, sino también establecer marcos sólidos para la seguridad digital y la privacidad.

30

Contexto regional

Las condiciones sistémicas plantean un desafío a los países miembros de la ASEAN de incorporar tecnologías digitales a medida que persiguen el crecimiento y la prosperidad, principalmente a través de su agenda de integración regional. A nivel nacional, se debe garantizar que los ciudadanos cuenten con las habilidades adecuadas y necesarias para implementar y utilizar las tecnologías digitales. Es por ello que, a nivel regional, es conveniente fomentar el diálogo y la cooperación, con el objetivo de sacar el máximo provecho de las oportunidades que ofrece la economía digital, y avanzar hacia "una economía altamente integrada y cohesiva", "ASEAN competitiva, innovadora y dinámica" y "conectividad mejorada y cooperación sectorial" como se establece en el Plan de la Comunidad Económica de la ASEAN 2025 (Box y López Gonzalez, 2017: 55).

ASEAN ha participado activamente en discusiones globales y regionales sobre digitalidad. Los Estados miembros han trabajado activamente en la integración y colaboración económica digital, enfocándose en desarrollar infraestructura y regulación, y buscando prepararse para la transición hacia una economía digital. En este contexto, el ADM 2025 esboza el panorama político para la integración digital (Zulianto, 2024: 53).

El **ASEAN Digital Masterplan 2025** (ADM)¹ es un plan estratégico elaborado por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) con el objetivo de impulsar la transformación digital de la región. Adoptado en enero de 2021, detalla las acciones y políticas que los países miembros deberían implementar para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la tecnología y construir una economía digital más integrada y competitiva. A su vez, establece un entorno propicio que apoya el desarrollo digital y la armonización de los marcos legales, de gobernanza y políticas. Los países miembros se proponen posicionar a la Asociación como “*una comunidad digital líder y un bloque económico, impulsado por servicios, tecnologías y ecosistemas digitales seguros y transformadores*” (ASEAN, 2021: 3).

Los problemas globales que han dado forma al diseño de ADM 2025 fueron los siguientes:

- a) La pandemia de COVID-19 y las medidas necesarias para controlarla han tenido un gran impacto en la salud y la riqueza en todo el mundo. Se plantean cómo puede el ADM ayudar en la recuperación de la región tras la pandemia.
- b) El cambio climático se ha convertido en un problema importante y cada vez más urgente. Los servicios digitales tienen un papel importante que desempeñar en la reducción de emisiones de carbono.
- c) Las tendencias tecnológicas son en gran medida de naturaleza global. Algunas de estas tendencias tendrán un impacto significativo en la forma en que se entregan y utilizan los servicios digitales en la ASEAN durante los próximos cinco años. Por ello, se preguntan cómo deberían tenerlos en cuenta las acciones habilitadoras de ADM.

La visión del ADM 2025 propone que “los próximos cinco años podrían ver a la región de la ASEAN hacer grandes avances hacia convertirse tanto en una economía digital como en una sociedad digital. Una parte sustancial de la población de la ASEAN ahora posee dispositivos de banda ancha (ya sean fijos o móviles); los servicios en la nube podrían hacer posible ofrecer una funcionalidad innovadora a bajo costo; mientras que la pandemia de COVID-19 ha abierto los ojos de los responsables políticos, reguladores y empresas por igual a las ventajas de habilitar digitalmente una amplia gama de actividades económicas. Pero, ¿cómo serán esta economía digital y esta sociedad?” (ASEAN, 2021: 4).

En primer lugar, busca avanzar en una sociedad en la que todos los ciudadanos utilicen los servicios digitales para mejorar su vida diaria; para entretenerse; para comprar y vender cosas; para administrar su dinero; y para recibir una mejor educación y una

¹ Toda la información desarrollada a continuación fue extraída del documento oficial del ASEAN Digital Masterplan 2025.

mejor atención médica a través de servicios digitales. En segundo lugar, se refiere a las economías de los Estados Miembros, donde las empresas utilicen los servicios digitales para mejorar su productividad; como así también que organismos públicos ofrezcan una gama mucho más amplia de servicios de fácil acceso y rápidos de usar a los ciudadanos. En tercer lugar, generar una región más próspera, permitiendo, a su vez, que las empresas más innovadoras y eficientes de cada Estado miembro se expandan más fácilmente a través de la región para ofrecer una gama más amplia de productos más baratos y mejores a todos los consumidores. Finalmente, busca promover una economía regional capaz de recuperarse más rápidamente de la pandemia de COVID-19 durante los años siguientes, de una manera que sea más ecológica y sostenible a largo plazo.

Para lograr la visión de una economía digital y una sociedad digital, se requiere que los Estados miembros cumplan tres condiciones:

1. Conectividad de alta calidad y alta velocidad, a través de la infraestructura de telecomunicaciones.
2. Que los servicios que se ejecutan sobre esta conectividad deben ser seguros y relevantes para las necesidades de los usuarios finales.
3. Es necesario eliminar las barreras que impiden que muchas empresas y consumidores utilicen los servicios digitales. Para las empresas, el enfoque es mejorar la productividad a través de las habilidades digitales, y para los consumidores, mejorar la alfabetización digital básica y la asequibilidad para que los servicios digitales puedan ser ampliamente utilizados.

32

Para cumplir con estas tres condiciones, ADM 2025 ha especificado ocho **resultados deseables** (*desired outcomes - DO*) que el Masterplan debería cumplir en los próximos cinco años:

1. Acciones de ADM 2025 priorizadas para acelerar la recuperación de la ASEAN del COVID-19. El uso de mejores servicios digitales permitirá a las economías recuperarse más rápidamente de la pandemia. Se necesita acción, para garantizar que se priorice la implementación de ADM 2025 y que se reformen las regulaciones que ordenan el uso de servicios digitales en muchos sectores.
2. Aumento en la calidad y cobertura de la infraestructura de banda ancha fija y móvil. Una excelente infraestructura de telecomunicaciones está en el corazón de cualquier transformación digital. Lograr este resultado garantiza que la infraestructura de telecomunicaciones en la ASEAN se actualice a capacidades de tasas de datos más altas y resiliencia de manera oportuna y rentable y que su cobertura se extienda a las áreas rurales.
3. La prestación de servicios digitales de confianza y la prevención de daños al consumidor. Para garantizar la adopción de servicios digitales, particularmente en áreas como la salud y las finanzas, los consumidores deben confiar en estos

servicios. Esto también es cierto en tecnologías nuevas y emergentes. Una parte clave de esto es garantizar que las mejores prácticas de ciberseguridad y gobernanza de datos digitales se adopten lo más ampliamente posible, tanto para mitigar el impacto directo de una violación en las empresas y los consumidores como para generar confianza.

4. Un mercado competitivo sostenible para el suministro de servicios digitales. Para ayudar a hacer realidad la visión, se deben tomar medidas para garantizar que el mercado de servicios digitales esté diseñado para fomentar el desarrollo sólido y sostenible de los servicios digitales y para mejorar la competitividad de los diferentes actores del mercado.
5. Aumento de la calidad y el uso de los servicios de gobierno electrónico. Se necesitan servicios digitales relevantes y de alta calidad en toda la ASEAN. Los actores del mercado crearán muchos de estos servicios digitales. Pero los gobiernos de AMS tienen un papel importante que desempeñar aquí, tanto para proporcionar mejores servicios de gobierno electrónico como para hacer que los datos gubernamentales estén disponibles para los usuarios finales.
6. Servicios digitales para conectar negocios y facilitar el comercio transfronterizo. Los servicios digitales pueden hacer una contribución significativa a la reducción de las barreras comerciales. Este objetivo establece medidas que aprovechan los servicios de telecomunicaciones y el comercio electrónico para ayudar a facilitar el comercio transfronterizo.
7. Mayor capacidad para que las empresas y las personas participen en la economía digital. Proporcionar a la comunidad de la ASEAN mejores servicios digitales para mejorar su productividad impulsará la economía de la ASEAN. Este DO se centra en estimular el suministro local innovador y las capacidades creativas.
8. Una sociedad digitalmente inclusiva en ASEAN. Para desbloquear todos los beneficios de los servicios digitales, los ciudadanos y las empresas, especialmente las Pymes, deben adoptar y utilizar estos servicios. Hay cuatro barreras principales para lograr el acceso a los servicios digitales para todos en la ASEAN: falta de habilidades digitales, precios altos, falta de servicios y contenido relevante, y falta de conectividad disponible.

33

La crisis de COVID-19 se ha convertido en el impulso para acelerar la integración digital y promover la transformación digital. Las tecnologías digitales no solo han proporcionado un medio para que las autoridades respondan, supervisen y controlen eficazmente la propagación del virus, sino que también han permitido a la sociedad y a la economía reanudar cierto grado de actividad en medio de restricciones a los viajes y las actividades físicas (USAID, 2021).

El ASEAN Digital Masterplan 2025 se erige como un plan visionario para el futuro de la región. Reconociendo el papel fundamental de la tecnología en la configuración del tejido socioeconómico de la región, el ADM 2025 traza un rumbo hacia una región más conectada, innovadora e inclusiva. Lograr los objetivos del ADM 2025 también depende de un enfoque regional cohesivo y holístico en cuanto a la regulación digital en los Estados miembros.

Para analizar el avance de cada Estado miembro, se toman como referencia los **nueve puntos**² (*benchmarks*) del marco unificado de la *International Telecommunication Union* (ITU)³, que comprenden 119 indicadores / objetivos de mejores prácticas, que evalúan el grado de preparación digital, en pos de alcanzar los *desired outcomes* (DO) propuestos por el ADM:

- . B1: Agenda nacional de política digital
- . B2: Capacidad regulatoria
- . B3: Buena gobernanza
- . B4: Gobernanza colaborativa
- . B5: Participación de los interesados
- . B6: Instrumentos jurídicos para los mercados de TIC/telecomunicaciones
- . B7: Instrumentos jurídicos para mercados digitales
- . B8: Reglas de mercado
- . B9: Cooperación regional e internacional

En primer lugar, se puede observar que, entre 2022 y 2023, los Estados miembros han logrado avances significativos en la preparación digital, medido en términos de la “tasa de logro de los indicadores objetivo”, del marco unificado de la ITU. Algunos países superan el 67%, piso mínimo para considerar que se encuentran en un estado avanzado, como Singapur, con una tasa de logro de los indicadores del 89%, y Malasia, Filipinas y Tailandia también se destacan con puntuaciones altas del 84%, 78% y 75%, respectivamente. Otros, se encuentran entre el 34% y 66% de, ubicándose un estado de transición hacia la digitalización, como Laos (38%), Myanmar (49%), Vietnam (57%), Camboya (63%), Indonesia (65%) y Brunei (66%). A pesar de los esfuerzos, la región está por debajo de los promedios regionales y mundiales, enfatizando la necesidad de profundizar en mayores acciones hacia la transformación digital.

² National digital policy agenda; Regulatory capacity; Good governance; Collaborative governance; Stakeholder engagement; Legal instrument for ICT/telecommunication markets; Legal instruments for digital markets; Market rules; Regional and international cooperation.

³ Los datos desarrollados a continuación fueron extraídos del informe de ITU, *Digital policy action areas for a connected ASEAN*.

En términos agregados, la ASEAN ha alcanzado en diferentes niveles cada uno de los *nueve puntos*, identificando así algunas áreas de mayor fortaleza y otras donde debe profundizar sus esfuerzos. Las áreas donde puede observarse un notable progreso son: Agenda nacional de política digital (B1), Instrumentos jurídicos para los mercados de TIC/telecomunicaciones (B6), Buena gobernanza (B3), Instrumentos jurídicos para mercados digitales (B7), y Reglas de mercado (B8). En toda la región de la ASEAN, más de la mitad de los puntos de referencia del marco unificado se han logrado plenamente (alcanzando un promedio del 55% o más), lo que refleja el impacto positivo de las mejores prácticas, las herramientas y prácticas regulatorias y políticas. Por el contrario, aquellas áreas donde debe mejorar son: Gobernanza colaborativa (B4), Participación de los interesados (B5) y Cooperación regional e internacional (B9). En cuanto a la gobernanza colaborativa, la región está en proceso de identificar las deficiencias y abordar activamente las brechas actuales, con iniciativas para avanzar hacia el logro de los objetivos. Si bien el punto B7 se ha registrado en el 56% y el punto B6 en el 61%, todavía hay un déficit del 36% con respecto a las herramientas legales existentes para abordar las cuestiones políticas y reglamentarias en los mercados digitales, y una brecha del 32% que indica la ausencia de herramientas para abordar los problemas en los mercados de las TIC/telecomunicaciones. Esto afecta al estado de preparación de otros puntos de referencia.

35

Al momento de analizar de manera desglosada el grado de cumplimiento de cada país en cada *benchmark*, se puede observar que tanto los tres primeros países en nivel avanzado - Singapur, Malasia y Filipinas-, como los dos países con el porcentaje más bajo -Myanmar y Laos- se mantiene una tendencia general en términos de porcentajes, que se corresponde con el porcentaje general (enunciado anteriormente). Sin embargo, es en el rango medio -Tailandia, Brunei, Indonesia, Camboya y Vietnam- donde se observan las mayores diferencias.

Los tres primeros cumplen satisfactoriamente con los *nueve puntos*, fijando como piso un 70%, donde curiosamente Filipinas es el único país que alcanza el 100% (en B9), aunque el promedio la ubique en tercer lugar. A éstos se suman Tailandia en B2, B3, B5, B6, B8 y B9, y Brunei en B1, B2, B4 y B9. Indonesia cuenta con una amplia brecha que va desde un 32% en B2, hasta un 94% en B8. Camboya se mantiene entre 41% y 86% Laos no cumple satisfactoriamente con ninguno, teniendo porcentajes que van desde el 20% hasta un pico en 66%, y Myanmar, tiene con la particularidad de contar con un 9% como piso (B7) pero un 85% en B8.

Retomando los *desired outcomes* (DO) establecidos en el ADM 2025, se analiza en qué DO cada país debe priorizar y enfocar sus esfuerzos en términos de digitalización, en pos de cumplir con lo prometido en 2021. En términos generales, los diez Estados deben profundizar en *una sociedad digitalmente inclusiva en ASEAN* (DO8). Tanto Camboya, Laos, Myanmar, Filipinas, Tailandia, Vietnam como Singapur deben aunar

esfuerzos (en diferente medida) en la totalidad de los DO. Indonesia debe profundizar en la *prestashop de servicios digitales de confianza y la prevención de daños al consumidor* (DO3) y *aumento de la calidad y el uso de los servicios de gobierno electrónico* (DO5), mientras que Malasia debe trabajar más por *servicios digitales para conectar negocios y facilitar el comercio transfronterizo* (DO6), y por una *mayor capacidad para que las empresas y las personas participen en la economía digital* (DO7), y ambas, deben profundizar esfuerzos por un *aumento en la calidad y cobertura de la infraestructura de banda ancha fija y móvil* (DO2).

En términos políticos, los Estados miembros se han expresado con respecto a los objetivos que buscan lograr en el marco de la transición digital. De esta manera, entre 2021 y 2024, han tenido lugar una serie de Reuniones de Ministros Digitales de la ASEAN, donde **refuerzan el compromiso con el ADM 2025** para impulsar la transformación digital, y convertir a la región en una comunidad líder digitalmente conectada.

Las declaraciones de Malasia 2021, Myanmar 2022, Filipinas 2023 y Singapur 2024⁴ reflejan una evolución progresiva en la visión y las estrategias de la región para abordar la transformación digital. A través de un análisis comparativo de los documentos, se pueden identificar las siguientes tendencias:

- el compromiso para con el ADM 2025, subrayando su importancia en la transformación digital de la región y en la creación de una comunidad y bloque económico digital;
- alcance de la transformación digital, desde fortalecer la infraestructura digital hasta temas más complejos como ciberseguridad, gobernanza de datos y economía digital, todo ello en el marco de una creciente integración de la agenda digital con otros sectores clave como salud, educación y agricultura;
- fortalecimiento de la gobernanza digital, poniendo mayor énfasis en el desarrollo de marcos regulatorios para la gestión de datos, protección de la privacidad y ciberseguridad;
- cooperación regional, para armonizar políticas y regulaciones, y promover la interoperabilidad entre los Estados miembros;
- enfoque en inclusión digital, buscando reducir la brecha y garantizar el acceso a estas tecnologías, e implementando programas para desarrollar las habilidades digitales de la población y promover el emprendimiento digital.
- creciente preocupación por las amenazas ciberneticas y la necesidad de abordar de manera conjunta y coordinada a nivel internacional los desafíos en ciberseguridad que plantea el mismo avance tecnológico;
- constante adaptación a los cambios globales, por dos motivos: a) impacto del Covid-19, que aceleró la transformación digital en la ASEAN y puso de

⁴ La información desarrollada a continuación fue extraída de los textos de las cuatro declaraciones.

manifiesto la importancia de las tecnologías digitales para la recuperación económica; y b) el debate sobre la incorporación y tratamiento de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial (IA, blockchain, robótica, entre otras), y su impacto económico y social.

En particular, **Malasia 2021** prioriza acciones para acelerar la recuperación de la región tras la pandemia de COVID-19, centrándose en gestión de datos y flujos transfronterizos y en la digitalización de los servicios gubernamentales; **Myanmar 2022** destaca la importancia de construir mercados competitivos para los servicios digitales, mejorar la conectividad y fortalecer la ciberseguridad; **Filipinas 2023** se centra en analizar los avances concretos realizados hasta ese momento en el marco del ADM 2025; Y **Singapur 2024** establece una visión a largo plazo para la transformación digital, enfatizando en fortalecer la infraestructura digital pública, en la importancia de la confianza y la gobernanza de datos e IA.

Reflexiones finales

En el contexto global de la Cuarta Revolución Industrial, el ASEAN Digital Masterplan 2025 emerge como un plan estratégico fundamental para guiar a la región hacia una economía digital más integrada y competitiva. La pandemia de COVID-19 ha acelerado significativamente la adopción de tecnologías digitales en la ASEAN, revelando tanto las oportunidades como los desafíos de esta transformación. Si bien la región ha logrado avances significativos en términos de infraestructura digital, gobernanza y políticas, aún persisten brechas significativas en cuanto a la inclusión digital, la ciberseguridad y la cooperación regional.

37

No obstante los avances logrados por cada país en profundización de políticas y acciones, la región aún enfrenta desafíos significativos en su camino hacia la transformación digital. Tal como se expuso, persisten amplias brechas digitales entre los Estados miembros, principalmente en cuanto al acceso y disponibilidad de tecnologías para la población, inclusión digital y ciberseguridad. En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo, la armonización de las regulaciones nacionales digitales y consecución de un marco regulatorio común sigue siendo un punto débil.

Sin embargo, la responsabilidad traspasa los términos regionales. Los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en la creación de un entorno propicio para la innovación digital, la sostenibilidad y el desarrollo de capacidades nacionales.

Con respecto a las oportunidades, la ASEAN entiende la importancia y la necesidad de insertarse en los flujos internacionales de la transformación digital, cuyo corolario es el ADM 2025, haciendo hincapié en la sostenibilidad, la innovación y la cooperación

regional e internacional. De esta manera, se erige como un modelo o líder para otras regiones del mundo.

ANEXO

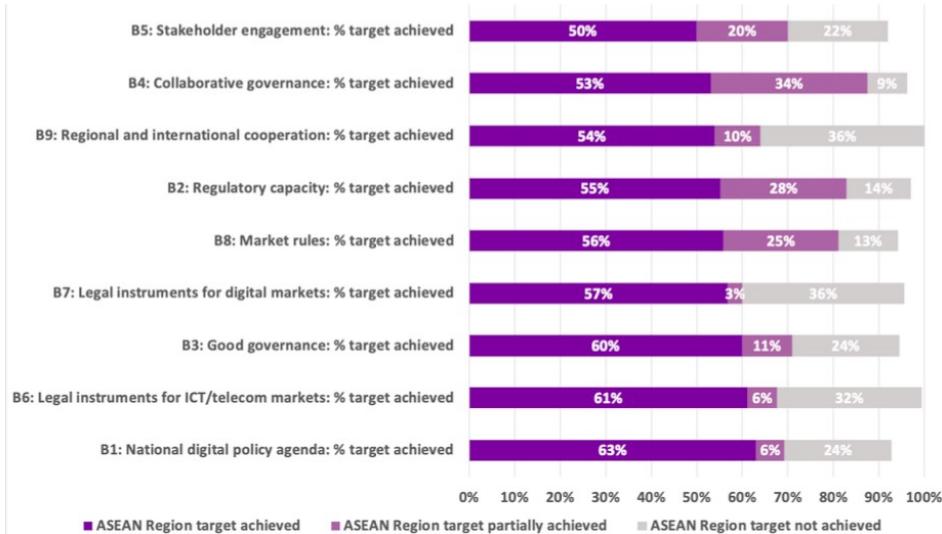
Figura 1. Porcentaje general de preparación de los marcos políticos, regulatorios y de gobernanza para la transformación digital en la región de la ASEAN.



38

Fuente: *Digital policy action areas for a connected ASEAN* (2024).

Figura 2. Benchmarks alcanzados, parcialmente alcanzados y no alcanzados



Fuente: *Digital policy action areas for a connected ASEAN (2024)*.

Figura 3. Puntuaciones generales del marco unificado y puntuaciones de referencia, 2023.

Country	Unified framework score	B1: National digital policy agenda		
		B2: Regulatory capacity	B3: Good governance	
Singapore	89%	85%	93%	82%
Malaysia	84%	81%	88%	86%
Philippines	78%	85%	81%	73%
Thailand	75%	65%	91%	73%
Brunei Darussalam	66%	73%	93%	50%
Indonesia	65%	65%	32%	82%
Cambodia	63%	62%	85%	86%
Viet Nam	57%	32%	63%	64%
Myanmar	49%	67%	51%	36%
Lao P.D.R.	38%	47%	35%	23%

Country	Unified framework score	B4: Collaborative governance		
		B5: Stakeholder engagement	B6: Legal instruments for ICT/telecom markets	
Singapore	89%	88%	80%	85%
Malaysia	84%	91%	90%	74%
Philippines	78%	84%	90%	68%
Thailand	75%	66%	80%	76%
Brunei Darussalam	66%	78%	60%	62%
Indonesia	65%	72%	50%	53%
Cambodia	63%	69%	40%	41%
Viet Nam	57%	44%	50%	82%
Myanmar	49%	47%	30%	56%
Lao P.D.R.	38%	66%	30%	47%

Country	unified framework Score	B7: Legal instruments for digital markets		
		B8: Market rules	B9: Regional and international cooperation	
Singapore	89%	100%	94%	80%
Malaysia	84%	86%	82%	70%
Philippines	78%	75%	70%	100%
Thailand	75%	63%	84%	70%
Brunei Darussalam	66%	63%	38%	80%
Indonesia	65%	74%	94%	50%
Cambodia	63%	44%	68%	60%
Viet Nam	57%	57%	60%	30%
Myanmar	49%	9%	85%	30%
Lao P.D.R.	38%	22%	28%	20%

Fuente: *Digital policy action areas for a connected ASEAN* (2024).

Referencias bibliográficas

ASEAN *Digital Masterplan 2025*, 2021. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/ASEAN-Digital-Masterplan-EDITED.pdf>

ASEAN Digital Ministers' Meeting, 22 de enero de 2021, *Putrajaya Declaration: ASEAN - A Digitally Connected Community*. Malasia. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Putrajaya-Declaration-Final.pdf>

ASEAN Digital Ministers' Meeting, 27 y 28 de enero de 2022, *Nay Pyi Taw Declaration: digital transformation: The Engine for ASEAN Economic Recovery from Covid-19*. Myanmar. <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/04/13-ADOPTED-Nay-Pyi-Taw-Declaration-as-of-240122-v2-cleared-00000002.pdf>

ASEAN Digital Ministers' Meeting, 9 y 10 de febrero de 2023, *3rd ASEAN Digital Ministers' Meeting Joint Media Statement*. Filipinas. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/02/Endorsed-3rd-ADGMIN-JMS.pdf>

40

ASEAN Digital Ministers' Meeting, 2 de febrero de 2024, *Singapore Declaration: Building an Inclusive and Trusted Digital Ecosystem*. Singapur. <https://asean.org/singapore-declaration-building-an-inclusive-and-trusted-digital-ecosystem/>

BOX, S. y LOPEZ GONZALEZ, J., 2017, "Chapter 2: The future of Technology: Opportunities for ASEAN in the Digital Economy", en *Global Megatrends: Implications for the ASEAN Economic Community*.

FANJUL, E., 2019, "Los cambios estructurales de la globalización", en *ARI*, Real Instituto Elcano, Nº94.

International Telecommunication Union (ITU), 2024, *Digital policy action areas for a connected ASEAN*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/03/Digital-Policy-Action-Areas-for-a-Connected-ASEAN.pdf>

POPKOVA, E. et al., 2019, *Industry 4.0: Industrial Revolution of the 21st Century*, Suiza, Springer.

SCHWAB, K., 2018, *Shaping the future of the Fourth Industrial Revolution*. Nueva York, Currency.

USAID, 2021, ASEAN Digital Integration Index. Measuring digital integration to inform economic policies.

ZULIANTO, Mukhamad, 2024, "ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA): Opportunities and Challenges for Vietnam", *Asia Pacific Journal of Public Policy*, 10(01), 53-62. DOI: 10.52137/apjpp.v10i1.214

Arquitectura Financiera Internacional e instituciones contestatarias en el Sudeste Asiatico

International Financial Architecture and Contestatory Institutions in Southeast Asia

Mauricio Tejedor*

42

Resumen

La Crisis Financiera Asiática (CFA) de 1997 reveló la vulnerabilidad de las economías del Sudeste Asiatico ante la liberalización financiera internacional. Las medidas tradicionales impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), resultaron contraproducentes y generaron un profundo malestar regional. Este trabajo analiza el rol de la arquitectura financiera internacional, la inadecuación de dichas instituciones durante la CFA y la posterior emergencia de respuestas regionales. A través del repaso de casos como Malasia, Japón y las iniciativas ASEAN+3, observamos cómo se construyen mecanismos que han fortalecido la cooperación intrarregional y promovido una mayor autonomía financiera como la Iniciativa Chiang Mai, su multilateralización, la Oficina AMRO y el desarrollo de mercados de bonos en moneda local. De esta forma, se concluye que, aunque no se reemplazó al FMI, estas respuestas configuran un modelo alternativo de gobernanza financiera regional que busca adaptarse a las particularidades asiáticas y generar herramientas propias.

Palabras clave: Crisis Financiera Asiática, Fondo Monetario Internacional, ASEAN+3, Arquitectura Financiera Internacional

Introducción:

Sus efectos devastadores hicieron de la Crisis Financiera Asiática de 1997 un caso único en tanto las consecuencias se limitaron a la región mientras que en el resto del mundo, continuaba el crecimiento económico. Años después, la recuperación se vio interrumpida por la Crisis de las Hipotecas Subprime en 2008. Sin embargo, a diferencia de crisis previas, el sudeste asiatico (SEA) solo experimentó una desaceleración, y no una recesión similar a 1997, gracias a fundamentos económicos

* Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA, UNR). Correo: tejedormauricio@gmail.com

más sólidos, mejor regulación financiera y mayor cooperación intrarregional (Seno-Alday, 2015; Khor et al, 2022, p. 3).

El objetivo principal de esta investigación es analizar la actuación de las instituciones financieras y sus motivaciones, así como las respuestas regionales que fortalecieron la posición financiera de la ASEAN frente a la crisis de 2008. El estudio en cuestión se centra en el SEA, especialmente en los países de la ASEAN+3, entre los años 1997-2020.

La investigación abordará las preguntas: ¿Cuáles fueron las causas de la CFA? ¿Qué medidas tomaron los actores de la arquitectura financiera internacional? ¿Cómo reaccionaron los países del SEA ante los diagnósticos de terceros y cuál fue su respuesta?

Contexto histórico financiero previo a la crisis financiera asiática

Previo a la Crisis Financiera Asiática de 1997, los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) eran los candidatos en la lista de grandes milagros económicos. Los grandes ganadores de la globalización y las cadenas globales de valor mantenían un crecimiento medio anual del PBI del 6,5% (Banco Mundial, s. f. A) y, en un contexto de plena desregulación financiera⁵, competencia desregulada entre los países del SEA y liquidez global producto de una caída en las tasas de interés de la Reserva Federal a partir de 1990, las economías de la ASEAN fueron receptoras de una masiva cantidad de capitales internacionales, creyendo que el crecimiento sería constante (Balakrishnan et al., 2012, p. 10; Weisbrot, M., 2007; DW, 2022, 8m)

Las instituciones financieras internacionales alimentaban aún más el entusiasmo por la desregulación, fomentando la liberalización de la cuenta capital y de los flujos privados de capital (Fondo Monetario Internacional, 1997).

La liquidez que ingresó al SEA disparó el precio de los activos financieros y se multiplicaron las inversiones sobre la economía real. Las instituciones financieras locales obtenían fondos en el exterior para otorgarlos a megaproyectos y desarrollos inmobiliarios de dudosa rentabilidad (Khor & Kee, 2008). A estos factores, se suma el tipo de cambio fijo con el dólar, utilizado para estimular el crecimiento económico impulsado por las exportaciones y vulnerable a masivas salidas de capitales (Khor et al, 2022).

La suba de tasas de la Reserva Federal en 1995 fortaleció el dólar y las monedas ancladas. Sumado a la recesión japonesa y la devaluación del yuan en 1994, se redujo la competitividad de las exportaciones de la ASEAN, presionando sobre las monedas locales y generando una primera salida de capitales especulativos hacia activos más

⁵ Con Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal entre 1986 y 2006, como su mayor exponente.

seguros⁶. A fin de sostener el esquema, los Bancos Centrales de la ASEAN vendieron divisas, agotando rápidamente sus reservas.

En particular, el Banco Central de Tailandia mantenía el tipo de cambio fijo, exponiendo los balances a especulaciones que presionaban la devaluación del baht, lo que encarecía la deuda externa en dólares tomada por actores locales.

La crisis estalló el 2 de julio de 1997, cuando Tailandia, sin reservas ni acceso al crédito, abandonó el tipo de cambio fijo. El baht se depreció un 18% en un solo día, disparando la fuga de capitales en la región.

La combinación de crisis cambiaria, devaluaciones, opacidad financiera, endeudamiento, fuga de capitales y pérdida de confianza desató una recesión en el SEA por efecto contagio con fuertes caídas del PBI en 1998: Indonesia -13%, Tailandia -7,6%, Malasia -7,3% y Filipinas -0,5% (Banco Mundial, s.f. B).

El rol del FMI ante la crisis

El accionar del FMI durante la crisis fue objeto de críticas y defensas. En sus documentos, el organismo parece justificarse y deslindarse de sus consecuencias. En la edición de 1999 de *Finanzas y Desarrollo*, se afirma que el FMI había advertido a Tailandia sobre la inminencia de la crisis, pero que las autoridades no reconocieron su gravedad. Además, se justifica aclamando que la advertencia no se había hecho pública por su “*alto riesgo*” (Aghevli, 1999), sugiriendo que las acciones tomadas eran inevitables.

Antes de abordar las medidas exigidas por el FMI, es clave señalar un hecho destacado tanto por críticos asiáticos como por el propio fondo en *Finanzas y Desarrollo* (1999). Desde el inicio de la CFA, el FMI interpretó la debacle como un reflejo de la crisis de deuda latinoamericana de los años 80, priorizando debilidades estructurales sobre problemas de liquidez. Una lectura apresurada y simplificadora que condicionó las políticas adoptadas posteriormente.

A diferencia de América Latina en los 80 — donde la crisis fue de insolvencia estructural⁷ —, los críticos afirman que la CFA fue una **crisis de liquidez** causada por regímenes cambiarios anclados al dólar, que en contextos de salida masiva de capitales dificultaron el cumplimiento de obligaciones inmediatas, sin comprometer la capacidad de pago a largo plazo (Khor et al., 2022, p. 165).

Esta interpretación de la crisis por parte del FMI, explica por qué el organismo aplicó programas tradicionales de estabilización que, según críticos, fueron inadecuados,

⁶ *Flight to quality*

⁷ Implica no solo que enfrentaban limitaciones para sus obligaciones a corto plazo, sino que no era posible generar los ingresos suficientes para pagar sus deudas en el futuro

especialmente en Tailandia, Indonesia y Corea del Sur. A estos países se les impusieron medidas *standard*: ajuste fiscal, suba de tasas, reformas institucionales y cierre de bancos, con el objetivo de frenar la devaluación, contener la fuga de capitales y restaurar la confianza (Khor et al., 2022, p. 683).

Ex-ante, las propuestas del FMI y los viejos programas de austeridad convencionales parecían razonables ya que estaba aplicando políticas que exitosamente habían permitido solucionar la crisis de la deuda latinoamericana años atrás.

Ex-post, las condicionalidades impuestas por el FMI dañaron seriamente su credibilidad. No lograron restablecer la confianza ni mitigar el impacto macroeconómico, afectando de forma duradera su autoridad en la región.

La principal crítica fue la **inadecuación** de las medidas impuestas y el fracaso del Fondo en actuar como prestamista de última instancia, debido a su reticencia a intervenir de forma rápida con montos significativos. En lugar de ello, el FMI priorizó negociar condicionalidades y reformas durante el momento más crítico. Esta estrategia resultó aún más cuestionable dado que los países asiáticos presentaban altos niveles de ahorro, baja inflación y cuentas fiscales equilibradas, por lo que las políticas de austeridad y contracción de la demanda resultaban inadecuadas (Weisbrot, 2007).

Reacciones regionales

45

Ante la tardía e ineficaz respuesta del FMI, tres actores principales alzaron su voz: Malasia, Japón y el SEA como región articulada.

1. Malasia

Inicialmente, Malasia siguió las políticas del FMI, pero la crisis se agravó con la caída del ringgit y del mercado bursátil, impactando negativamente en la economía real (Khor et al., 2022, p. 116).

El primer ministro Mahathir Mohamad rechazó públicamente el enfoque del FMI, denunciando que la austeridad dañaba la economía y facilitaba la compra de empresas locales por inversores extranjeros.

En septiembre de 1998, Malasia impulsó una estrategia poco ortodoxa basada en controles selectivos de capital y de cambio, contraviniendo al FMI, lo que generó críticas y rebajas en la calificación crediticia. Asimismo, estableció un mínimo de un año para inversiones extranjeras en cartera, restricciones en el flujo de billetes y reforzó la regulación financiera local (Khor et al., 2022, p. 120).

2. Japón

Fue el primero en advertir la crisis e intentar promover su visión respecto a las estrategias de salida. Haruhiko Kuroda, ministro de finanzas en aquel momento, afirmó que la CFA no fue causada por despilfarro fiscal o monetario, sino por mantener un tipo de cambio fijo al dólar en medio de masivos movimientos de capital (Khor et al., 2022, p. 165).

Kuroda sostuvo que se trataba de una crisis de liquidez, no de solvencia. Para Japón, las condicionalidades del FMI no se ajustaban a las necesidades del SEA. Indicó que la solución era otorgar nuevos créditos a largo plazo que inyectaran reservas rápidamente, para evitar que los inversores retiraran sus dólares por temor a no poder recuperarlos (Weisbrot, 2007).

Así, Japón propuso en 1997 la creación de un **Fondo Monetario Asiático** (FMA) (Khor et al., 2022, p. 166). Con él, buscaba crear una red regional de seguridad financiera para cubrir necesidades de financiamiento inmediatas y adaptarse al contexto asiático (Khor et al., 2022, p. 167; Weisbrot, 2007).

El plan del FMA enfrentó una fuerte oposición del Tesoro de Estados Unidos, quien insistió en que el FMI debía controlar las condiciones de cualquier rescate. Las críticas oficiales se centraron en el **riesgo moral**⁸ y la duplicación de funciones con el FMI (Khor et al., 2022, p. 168).

Por su parte, Eisuke Sakakibara, exministro de Finanzas de Japón, señaló que la verdadera razón de la oposición estadounidense fue que el FMA habría sustituido el rol del FMI en una región estratégica, debilitando la influencia de EEUU en el SEA (Khor et al., 2022, p. 169).

A pesar de los esfuerzos de Japón por fortalecer su moneda mediante estímulos y fuertes inyecciones de dinero público, la depreciación del yen continuó, lo que desencadenó la pérdida de prestigio de Japón en el SEA como motor económico y fuente de estabilidad financiera.

En contraste, China destacó por su resiliencia: décadas de acumulación de reservas, tipo de cambio fijo, estrictos controles de capital, baja exposición a deuda extranjera y políticas expansivas, le permitieron evitar la devaluación y resistir los efectos de la crisis (Khor et al., 2022, p. 775).

3. Sudeste Asiático

La actuación del FMI antes y después de la CFA generó en funcionarios y sociedades del SEA un efecto psicológico conocido como el “*estigma*” hacia el Fondo, que se

⁸ Facilitación de desembolsos laxos que permitieran postergar los ajustes necesarios.

traduce en evitar siquiera considerar solicitar ayuda financiera al organismo. Takatoshi Ito (2012) señala varias causas de este efecto:

- La imposición de políticas procíclicas basadas en un diagnóstico erróneo.
- Demora y bajo monto de los fondos otorgados.
- La escasa representación asiática en las instituciones, limitando la atención a sus alertas.
- La humillación pública durante las negociaciones, exemplificada en la foto del presidente indonesio Suharto firmando el acuerdo con el FMI en 1998, observado por el director del Fondo Michel Camdessus.

El “*estigma*” actuó como un mecanismo de resiliencia y motivación que justificó la necesidad de fortalecer la cooperación financiera regional.

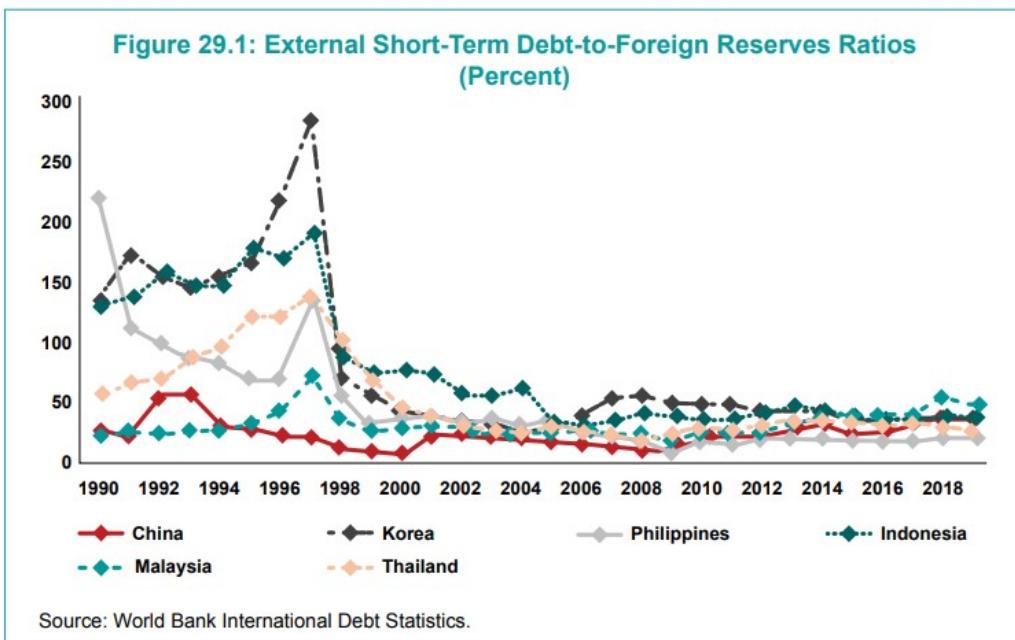
El primer mecanismo regional creado conjuntamente fue la **Iniciativa Chiang Mai** (CMI), el primer gran esfuerzo de cooperación regional orientado a mantener la estabilidad del tipo de cambio y garantizar liquidez rápida a corto plazo. Para ello, estableció una red de acuerdos bilaterales de *swaps* de divisas y creó un fondo común de reservas (Khor et al., 2022, p. 723).

47

Cabe destacar que la CMI no se planteó como una alternativa al FMI, sino como un complemento regional a sus actividades, reconociendo el papel central del Fondo. Inicialmente, los participantes acordaron no desembolsar fondos de la iniciativa a menos que el prestatario estuviera bajo un programa del FMI, pero Malasia logró que se permitiera a los países tomar prestado hasta el 10% de los fondos sin un programa de tal organismo, porcentaje que en 2005 se elevó al 20% (Ciorciari, 2011).

La Crisis Financiera Asiática puso en evidencia la vulnerabilidad estructural de los países altamente dependientes del financiamiento en moneda extranjera que expuso a las economías asiáticas a intensas fluctuaciones cambiarias y al encarecimiento de sus deudas. En respuesta, los países de ASEAN+3 impulsaron el desarrollo del mercado financiero local mediante la creación de la **Iniciativa de los Mercados Asiáticos de Bonos** (ABMI) en 2002.

Su objetivo fue fomentar el desarrollo de mercados de bonos en moneda local, promoviendo la integración regional para fortalecer la estabilidad y reducir la exposición a la especulación y a shocks externos. Un mercado local de bonos más profundo y líquido permitió disminuir la dependencia del financiamiento externo de corto plazo, sustituir préstamos en dólares por financiamiento en moneda nacional y canalizar el ahorro doméstico hacia inversiones regionales, amortizando el riesgo cambiario (Asian Development Bank, 2017).



(Khor et al., 2022, p.818)

El éxito y expansión de la ABMI se refleja en la notable reducción de la dependencia regional del financiamiento externo de corto plazo, contribuyendo a mitigar el “*pecado original*” y creciendo el mercado de bonos asiatico (Khor et al., 2022, p. 40).

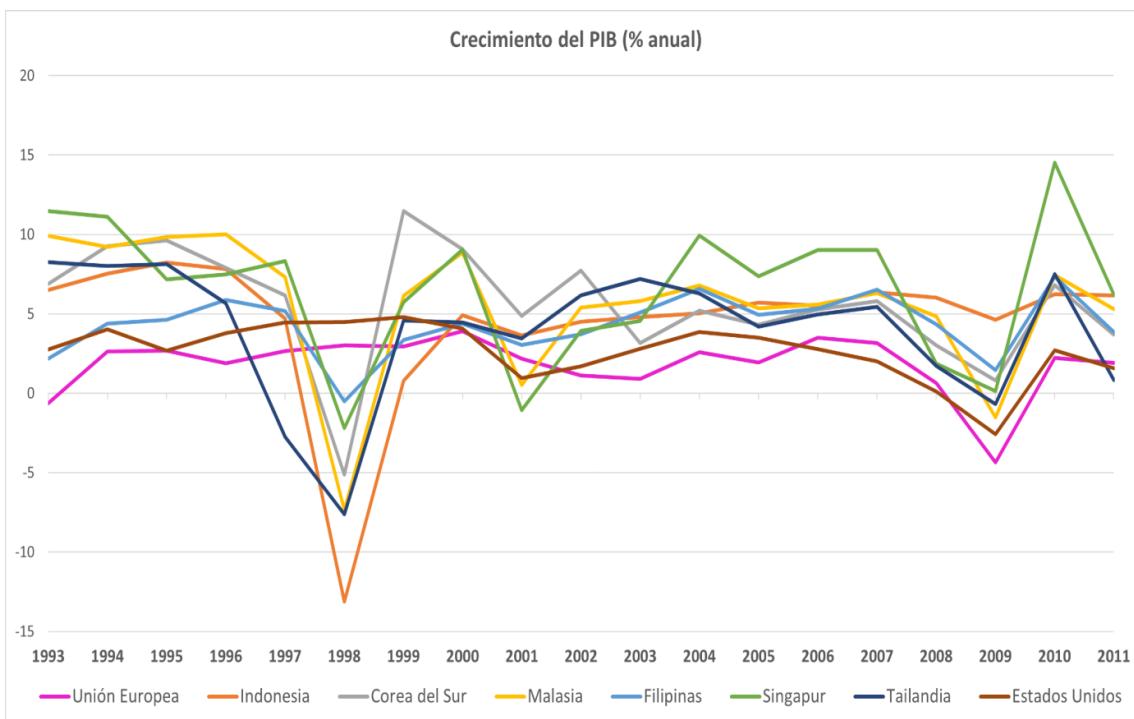
48

En cuanto a la prevención de crisis, la ASEAN+3 desarrolló un proceso de revisión para la detección temprana de vulnerabilidades llamado **Revisión Económica y Diálogo Político** constituyendo un mecanismo de supervisión basado en la facilitación de información, opiniones y colaboración en cuestiones financieras, monetarias y fiscales comunes (Khor et al., 2022, p. 489).

Impacto de la crisis financiera subprime de 2008 en el Sudeste Asiático

“*Los eslóganes pueden ser diferentes, pero hay muchas similitudes entre la crisis financiera asiática de 1997 y la actual*”. Así comienza un artículo de la revista “*Finanzas y Desarrollo*” (Khor & Kee, 2008), en el cual repasan que las CFA de 1997 y la crisis del 2008 poseen causas similares que las trascienden, reflejando el interrogante ¿que (no) aprendimos de la Crisis Asiática?

Ambos episodios compartieron causas comunes: exceso de liquidez, expansión crediticia imprudente y aumentos en los precios de los activos. Sin embargo, a diferencia de 1997, el SEA logró resistir con mayor solidez. Aunque no inmune, la región mantuvo un crecimiento económico más robusto que EEUU y la UE, como lo refleja el siguiente gráfico:



(Elaboración propia con datos del Banco Mundial)

49

Una de las razones de esta resiliencia fue la mejora significativa en los fundamentos macroeconómicos como la reducción del gasto, el equilibrio de cuentas fiscales, y el fortalecimiento de la regulación bancaria. A su vez, se promovió el uso de monedas locales en las transacciones financieras, disminuyendo la vulnerabilidad cambiaria. Las empresas redujeron drásticamente su endeudamiento externo, mientras que los bancos, menos expuestos a activos de alto riesgo como los CDO y CDS, lograron evitar cuellos de liquidez (Khor & Kee, 2008). El espacio fiscal y monetario construido les permitió implementar ambiciosos paquetes de estímulo sin recurrir a las tradicionales recetas de austeridad promovidas por el FMI (Khor et al., 2022, p. 35).

Al igual que la CFA, la crisis del 2008 también alentó la cooperación asiática acelerando el desarrollo e institucionalización de tres áreas principales:

A. Redes de seguridad financiera: Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada (CMIM) 2010

A diferencia de su antecesora, la **Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada** superó limitaciones clave. Por un lado, transformó la red de acuerdos bilaterales en un mismo fondo colectivo con un proceso de solicitud sencillo con normas generales estandarizadas para su activación.

Además, tanto el monto como el margen de independencia respecto del FMI se aumentó en dos ocasiones llevando este último hasta un 40% de fondos de libre

disponibilidad sin un programa del Fondo Monetario para 2021 (Khor et al., 2022, p. 742).

B. Supervisión económica y financiera: Oficina de Investigación Macroeconómica ASEAN+3 (AMRO) 2011

La creación de la **Oficina de Investigación Macroeconómica** respondió a la necesidad de una supervisión regional eficaz frente a las deficiencias mostradas por el FMI. Concebida como una institución independiente, AMRO actúa como unidad de vigilancia de la CMIM, contribuyendo a la detección temprana de riesgos y aplicación rápida de medidas correctivas junto al asesoramiento (Khor et al., 2022, p. 770; ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, 2011).

Aunque su surgimiento estuvo motivado por el malestar con el FMI, AMRO se plantea como un complemento que alienta explícitamente a *“mejorar la colaboración con las instituciones financieras internacionales pertinentes, incluidos el FMI, el BAD y el Banco Mundial”* (ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, 2011).

C. Desarrollo del mercado financiero: Profundización del mercado de bonos regionales 2009

A fin de impulsar mayor demanda de activos en monedas locales, los países de ASEAN+3 renovaron sus esfuerzos con el mecanismo de **Garantía de Crédito e Inversión** para fomentar la participación de más actores en el mercado de bonos asiáticos. Ofrecen garantías a los inversores para fomentar la emisión de bonos a largo plazo por parte de las empresas, a fin de obtener financiamiento a bajas tasas y con plazos de vencimiento extendidos (Capannelli & Kawai, 2014, p. 44).

Las estrategias, los cambios regulatorios, la liberalización del mercado cambiario y el fortalecimiento de las estructuras financieras contribuyeron al crecimiento y desarrollo de los mercados asiáticos, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Economy	Government Bonds		Corporate Bonds	
China	Pre-ABF	14.8967	Pre-ABF	0.2811
	Post-ABF	35.3507	Post-ABF	15.0076
	Difference	20.454***	Difference	14.7265***
Hong Kong	Pre-ABF	0.0000	Pre-ABF	26.2668
	Post-ABF	2.1997	Post-ABF	34.4229
	Difference	2.1997***	Difference	8.1561***
Korea	Pre-ABF	8.8931	Pre-ABF	21.7736
	Post-ABF	31.5675	Post-ABF	56.9563
	Difference	22.6744***	Difference	35.1827***
Indonesia	Pre-ABF	20.2743	Pre-ABF	1.5843
	Post-ABF	16.7111	Post-ABF	2.1708
	Difference	-3.5632*	Difference	0.5865*
Malaysia	Pre-ABF	40.4075	Pre-ABF	36.7900
	Post-ABF	46.2763	Post-ABF	40.0916
	Difference	5.8688*	Difference	3.3016
Philippines	Pre-ABF	32.0975	Pre-ABF	0.1600
	Post-ABF	30.7363	Post-ABF	4.3457
	Difference	-1.3612	Difference	4.1857***
Singapore	Pre-ABF	27.1914	Pre-ABF	21.9486
	Post-ABF	33.5978	Post-ABF	30.1920
	Difference	6.4064**	Difference	8.2434***
Thailand	Pre-ABF	23.9762	Pre-ABF	4.6900
	Post-ABF	30.3176	Post-ABF	14.5591
	Difference	6.3414***	Difference	9.8691***

(1998-2020. Khor et al., 2022, p. 807)

51

Reflexiones finales

Las cicatrices dejadas por la crisis de 1997 son innegables, no sólo en las economías, sino también en las sociedades del SEA. Más allá de las consecuencias inmediatas, los países de la región enfrentaron un impacto prolongado agravado por las condicionalidades impuestas externamente. La postura de países como Malasia en expresivo rechazo a las recetas ortodoxas y el intento de Japón por un Fondo Monetario Asiático, evidenciaron las limitaciones de la arquitectura financiera internacional del momento.

El “estigma” hacia el FMI fue clave para impulsar soluciones alternativas por y para el SEA, que reflejaron el deseo de la región de diversificar su dependencia, pero sin enfrentar expresamente a instituciones como el FMI percibidas como “insensibles” a las particularidades asiáticas.

Estas iniciativas no sólo fortalecieron la estabilidad regional gracias a la cooperación y coordinación, sino que también permitieron enfrentar con mayor éxito la crisis de 2008 que aceleró aún más el proceso de securitización financiera.

Sin embargo, se revela una preocupante inercia. Mientras Asia aprendió de su experiencia y logró un equilibrio eficaz entre liberalización financiera y regulación,

Occidente parece subestimar estas lecciones perpetuando un sistema que aún carece de una supervisión adecuada.

En este sentido, la pregunta de si realmente se aprendió algo de la crisis asiática resuena. La percepción de Asia como un "*mundo aparte*" donde las reglas económicas globales no aplicaban permitió que las vulnerabilidades que desencadenaron la crisis de 1997 fueran ignoradas. Como resultado, el colapso financiero de 2008 evidenció que los problemas estructurales no eran exclusivos de Asia. El fortalecimiento de la cooperación financiera en el sudeste asiático no solo ha sido una respuesta efectiva, sino que se presenta como un modelo del cual se puede aprender y adaptar.

Referencias bibliográficas

Aghevli, B. B. (1999, junio). *La crisis de Asia: causas y remedios*. Finanzas & Desarrollo, 36(2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/06/pdf/aghevli.pdf>

Asian Development Bank. (2017). *The Asian Bond Markets Initiative Policy Maker Achievements and Challenges*. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/322536/asian-bond-markets-initiative.pdf>

52

ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting. (2005, mayo 4). *The Joint Ministerial Statement of the 8th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting*. Asian Bonds Online. http://asianbondsonline.adb.org/documents/abmi_jms_20050504.pdf

ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting. (2011, mayo 4). *The Joint Ministerial Statement of The 14th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting*. https://amro-asia.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2016/09/Ha-Noi-Viet-Nam.pdf

Balakrishnan, R., Danninger, S., Elekdag, S., & Tytell, I. (2012). *Surging capital flows to emerging Asia: Facts, impacts, and responses* (IMF Working Paper No. 12/23). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Surging-Capital-Flows-to-Emerging-Asia-Facts-Impacts-and-Responses-25940>

Banco Mundial. (s.f. A). *Crecimiento anual del PIB (%) – Filipinas, Indonesia, Tailandia, Malasia, Singapur, Brunéi Darussalam (1990-1996)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=1996&locations=PH-ID-TH-MY-SG-BN&start=1990&view=chart>

Banco Mundial. (s.f. B). *Crecimiento del PIB (anual %): Malasia, Indonesia, Tailandia, Singapur, Filipinas y Brunéi (1990–1998)*.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=1998&locations=MY-ID-TH-SG-PH-BN&start=1990>

Capannelli, G., & Kawai, M.. (2014). *The political economy of Asian regionalism*. Springer. ADB Institute.

Ciorciari, J. D. (2011). *Chiang Mai Initiative Multilateralization*. Asian Survey, 51(5). <https://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2011.51.5.926>

DW. (2022, 16 de noviembre). *La primera crisis financiera moderna en el mundo globalizado* DW Documental. [Archivo de vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=gYqEnFo8WJU>

Fondo Monetario Internacional. (1997, octubre 6). *IMF given role in fostering freer capital flows; quota increase, SDR allocation agreed*. IMF Survey, 26(18), 289–304. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/100697.pdf>

IMF Communications Department. (2017, octubre 11). *The International Monetary Fund (IMF) and the ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) Agree to Enhance Cooperation*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/10/11/pr17395-imf-and-the-amro-agree-to-enhance-cooperation>

53

Ito, T. (2012). *Can Asia Overcome the IMF Stigma?*. The American Economic Review, 102(3). <https://www.jstor.org/stable/23245528>

Khor, H. E., Guinigundo, D. C., & Kawai, M.. (2022). *Trauma to triumph: rising from the ashes of the Asian financial crisis*. World Scientific Publishing; ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO). <https://www.worldscientific.com/worldscibooks/10.1142/12753>

Khor, H. E., & Kee, R. X. (2008, junio). *Asia: Una perspectiva sobre la crisis de las hipotecas de alto riesgo*. Finance & Development, 45(2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/06/khor.htm>

Seno-Alday, S. (2015, septiembre 28). *What ASEAN Can Teach the World About Surviving a Financial Crisis*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2015/09/what-asean-can-teach-the-world-about-surviving-a-financial-crisis/>

Weisbrod, M. (2007). *Diez años después: El impacto perdurable de la crisis financiera asiática*. Center for Economic and Policy Research. https://www.cepr.net/documents/publications/asia_crisis_espanol_2007_08.pdf

La piratería como un dilema a la seguridad del Estrecho de Malaca: un viaje desde la crisis asiática del 97 hasta la actualidad

Piracy as a Security Dilemma for the Strait of Malacca: A Journey from the 1997 Asian Crisis to the Present

Lucas Taborda *

Resumen

Los asaltos armados contra embarcaciones en el Estrecho de Malaca fueron y siguen siendo un fenómeno presente en dicha región. Sin embargo, durante finales del siglo XX y principios del XXI, ésta actividad criminal observó su auge en el sudeste asiático. La crisis financiera del año 97 y sus consecuencias, así como los factores socio-económicos e incluso históricos de la región son claves para entender las razones de la amenaza de la piratería en uno de los estrechos más importantes para el comercio mundial.

54

A pesar de las dificultades para la seguridad marítima de la región, los países estudiados en este trabajo, Indonesia, Malasia y Singapur, pudieron hacerle frente a esta amenaza de forma tanto individual como colectiva, obteniendo resultados diferentes, pero en gran parte positivos.

Si bien este tipo de amenazas se diversifican y complejizan con el tiempo, los esfuerzos colectivos de la región son un paso importante para la lucha contra la piratería, tanto en la zona como a nivel mundial.

Palabras clave: Piratería, Robos armados, Estrecho de Malaca, UNCLOS, ASEAN

Introducción

Es difícil separar la historia de la piratería de la historia de la navegación. Inicialmente, el robo, el saqueo, el secuestro y la esclavitud se consideraban práctica habitual entre marinos. La piratería nació a raíz de la utilización de rutas de navegación para fines comerciales. Incluso, en los tiempos de la antigua Roma, el emperador Julio César fue objeto del secuestro de piratas a cambio de una gran suma de dinero. Esta práctica alcanzó su plenitud entre los siglos XVI y XVIII, con abordajes y saqueos de buques

* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Comunicación Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA, UNR). Correo: lucastaborda2do@gmail.com

portugueses y españoles que navegaban con sus bodegas cargadas de plata y oro procedentes de las Indias Occidentales de América del Sur.

En el Sudeste Asiático, históricamente, la presencia de la piratería marítima ha persistido desde el siglo V, y forma parte de una compleja red social que combina elementos de competencia política y económica, y de estatus social (hecho que sucede hasta el día de hoy). Por esta causa, la percepción de la piratería puede variar y llegar a considerarse como una actividad repudiable, o bien, tener una connotación heroica.

Sin embargo, desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX esta actividad delictiva casi desapareció de la región. Durante este periodo y hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, los países de la región eran colonias occidentales, a excepción de Tailandia, que sirvió como Estado tapón entre los dominios británicos (Bangladesh, India y Pakistán, Malasia y Myanmar) y los franceses (la región que antiguamente se conocía como Indochina en Europa, y que actualmente conforman Camboya, Laos y Vietnam). Otros dominios británicos incluían Ceilán (actual Sri Lanka), Brunéi, Hong Kong y Singapur. Mientras tanto, Indonesia era una colonia neerlandesa, Filipinas una colonia estadounidense (tras la guerra de independencia con España), Timor oriental y Macao eran colonias portuguesas y Corea y Taiwán estaban bajo dominio japonés. Hacia en 1945, Japón había perdido todas sus colonias. Filipinas se independizó de Estados Unidos en 1946. Las colonias francesas también se independizaron en 1954 tras la victoria del Viet Minh frente a los franceses. Por su parte, en 1962, Indonesia y la Nueva Guinea Neerlandesa se independizaron de los Países Bajos. Para 1971 ya se habían independizado la mayoría de los territorios pertenecientes a la Corona Británica, a excepción de Brunéi y Hong Kong, que lo hicieron en 1984 y 1997, respectivamente. Finalmente, Papúa Nueva Guinea se independizó de Australia en 1975, Timor Oriental y Macao se independizaron de en 1975 y 1999 y Hong Kong, Macao y Taiwán pasaron a formar parte de China.

Un antecedente se puede encontrar entre los años 1975 y 1995, cuando se dió una oleada de refugiados bautizados “Boat People” que huyeron de Vietnam tras la guerra civil. El principal destino de los mismos era Tailandia, pero también lo eran Filipinas, Indonesia, Hong Kong, Malasia y Singapur. Alrededor de 2 millones de vietnamitas huyeron de su país durante estos años, de los cuales al menos un millón lo hicieron por mar, y aproximadamente 400.000 personas murieron en el proceso. Esta situación dio el puntapié inicial para que, en 1982, se iniciara un programa antipiratería en esos mares, especialmente en el mar de la China Meridional y en el golfo de Tailandia. Se trató de una pequeña contribución económica de países occidentales para ayudar a los gobiernos de los países del Sudeste Asiático a frenar estos actos delictivos, que tuvo escaso éxito y fue más bien de carácter disuasorio. Aunque permitió establecer un

destacamento militar permanente en la isla de Kra para evitar que se esté se usara como base de las operaciones piratas.

Ese mismo año, Naciones Unidas estableció en el Artículo 101 de la Convención sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) que la piratería sólo sería reconocida cuando se llevara a cabo en aguas internacionales. De este modo, lo que se produce dentro de las aguas de un país es un asunto de seguridad interna de cada estado. Más específicamente:

a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:

i. Contra un buque o una aeronave en el alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;

ii. Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;

b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;

c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente (Convención de Naciones Unidas sobre la Ley del Mar, 1982: 61).

Asimismo, otros crímenes marítimos que no entran en la categoría de piratería de la UNCLOS pueden ser clasificados como “robo armado contra barcos”, categoría bajo la cual se incluyen los ataques en los mencionados estrechos, debido a que estos crímenes se cometen en su mayoría en las aguas territoriales de los estados litorales. La Resolución A.1025 (26) (Anexo, párrafo 2.2) de la Organización Marítima Internacional (OMI) con el Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques, determina que los robos a mano armada perpetrados contra los buques son cualquiera de los actos siguientes:

1. Todo acto ilícito de violencia o de detención, o cualesquiera actos de depredación o de amenaza de depredación, que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de éste, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado.
2. Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos anteriormente o facilitarlos intencionalmente (Resolución A.1025 (26), 2009, p. 1).

El objetivo de este trabajo es brindar una visión integral del histórico fenómeno de la piratería que volvió a causar estragos en el mundo a finales del siglo pasado. Con particular énfasis en el estrecho de Malaca, una de las vías marítimas más importantes del mundo donde, sobre todo desde la crisis asiática de 1997, la piratería se impuso como uno de los principales problemas de la región. El recorte temporal abarca desde dicha crisis hasta la actualidad, y se analiza el rol y accionar de Malasia, Singapur e Indonesia, así como, en menor medida, el de Tailandia y Filipinas. . Se considera cómo el trabajo conjunto de estos países, sumado al rol de la ASEAN, puede ser un ejemplo de éxito en la lucha contra la piratería. Por último, es menester tener en cuenta la vinculación del terrorismo con la piratería, ya que estos fenómenos no pueden ser desligados en esta región.

El estrecho de Malaca

El estrecho de Malaca es hoy en día una de las principales vías marítimas de comunicación (SLOC, Sea Lane of Communication) del mundo con entre 50.000 y 90.000 barcos que circulan anualmente por sus aguas. Analistas como Carmen Ang (2021) lo consideran un choke point, que se define como un pasaje estratégico y angosto que conecta dos áreas una con la otra. En el caso del comercio marítimo, se trata generalmente de estrechos o canales. Lo que hace que estos estrechos o canales sean tan riesgosos es, por un lado, los riesgos estructurales y, por otro, los riesgos geopolíticos. En su punto más pequeño, el Estrecho de Malaca tiene aproximadamente 1.5 millas náuticas, lo que lo convierte en uno de los choke points más angostos del mundo.

57

Su importancia estratégica se remonta tiempo atrás, ya que el estrecho de Malaca históricamente ha sido un enclave comercial vital para conectar el Lejano Oriente, el Sur de Asia, el propio Sudeste Asiático, Oriente Medio y Europa.

En cuanto a su ordenamiento de navegación internacional, este se rige por el régimen de paso en tránsito, el cual se aplica a los estrechos estratégicos y principales utilizados para la navegación internacional. Dicho régimen garantiza el tránsito rápido e ininterrumpido, limitando las actividades a aquellas estrictamente relacionadas con la circulación y evitando que se altere la soberanía de los Estados ribereños. Este estatus fue otorgado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

Otras variables determinantes son su propia geografía y naturaleza del Sudeste Asiático, con sus más de 24.000 islas concentradas básicamente en Indonesia, con 17.000 islas y Filipinas con otras 8.000. Junto a estos dos archipiélagos, hay que destacar sus abundantes estrechos, además del Estrecho de Malaca destacan los de Sunda, Makassar y Lombok. Todo ello hace del Sudeste Asiático una región marítima

por autonomía donde los países que la componen son líderes mundiales en registro de barcos, armadores, astilleros, etc.

Por su parte, el estrecho de Malaca posee unas características geográficas muy especiales. Así, su longitud es de 600 millas náuticas y su ancho oscila entre las 200 y las 11 millas náuticas. Los cuatro Estados que tienen jurisdicción sobre él son Tailandia, Malasia, Singapur e Indonesia. Respecto a su delimitación geográfica, el estrecho de Malaca en el área occidental se encuentra entre el punto más al norte de Sumatra y el enclave más al sur de la famosa isla de Phuket en Tailandia. Por el lado oriental, se extiende desde Tanjong Piai en Malasia hasta Klein Karimoen en Indonesia. En la parte norte, se enclava en la costa suroeste de Malasia y al sur se extiende desde noroeste de Sumatra hasta la ciudad de Tanjung Kedabu y Kelin Karimoen en Indonesia.

Es debido su ubicación geográfica y su importancia estratégica no sólo para los Estados ribereños, sino también para potencias como China, India o Estados Unidos, que las amenazas a la seguridad en esta zona es un tema delicado en la agenda internacional.

El crecimiento del comercio dentro del propio Sudeste Asiático ha impulsado el comercio marítimo, especialmente en las últimas décadas. El desarrollo de la ASEAN Economic Community reforzará esta dinámica que debe estar acompañada por las mejoras en la conectividad marítima en la región y por ende por una masiva inversión en infraestructura.

58

Además, el Sudeste Asiático presenta otras características esenciales para entender la importancia estratégica del estrecho de Malaca. En primer lugar, el estrecho de Malaca y sus alrededores dentro del propio Sudeste Asiático alberga 3 de los 20 puertos con mayor tránsito de contenedores del mundo según el World Shipping Council (2023), hablamos de Singapur (número 2), Port Klang en Malasia (12) y Tanjung Pelepas, también Malasia (19). Esto implica que sea una de las rutas marítimas con mayor circulación de contenedores del mundo. También es vital su papel como vía energética y de transporte de recursos naturales variados como el petróleo, el gas o el carbón. Así, el 50 % de los recursos energéticos mundiales transitan por el estrecho de Malaca. El mismo se ha constituido como la segunda mayor autopista energética marítima del mundo tras el estrecho de Ormuz. Existen dos datos esclarecedores al respecto: en primer lugar, por el estrecho de Malaca circulan alrededor de 15 millones de barriles diarios de petróleo con destino principalmente a Taiwán, la República Popular de China, la República de Corea y Japón. De hecho, el 80 % del gas y petróleo importado por China, Corea del Sur, Japón y Taiwán pasa por estas aguas. Al mismo tiempo, el propio Sudeste Asiático es productor y exportador de petróleo, destacándose productores como Indonesia, que ha sido país miembro de la OPEP, y Malasia, parte de cuyas exportaciones se dirigen hacia el Lejano Oriente. Adicionalmente, el Sudeste Asiático es un importante productor y exportador de gas natural licuado. A este

respecto, la región se está convirtiendo en un importante hub. De esta forma, por Malaca también circula buena parte del gas natural consumido en Japón, quien se ha convertido en uno de los mayores consumidores y compradores de este importante recurso natural y que se provee de dicho recurso, entre otros, de los principales países productores del Sudeste Asiático. Al ser estas rutas marítimas un elemento imprescindible para el funcionamiento del comercio internacional, para la globalización y para el transporte, la interrupción del funcionamiento normal de la navegación, además de poner en riesgo las vidas de aquellos que tienen que surcar sus aguas, implica también un gran aumento de los gastos de transporte y logística a nivel internacional (García Sánchez, 2017).

A su vez, existe un ingente incremento del gasto militar en Asia por la cada vez mayor importancia geoestratégica de la región en su conjunto. De hecho, todos los países del Sudeste Asiático están aumentando sus presupuestos militares. Este gasto se está concentrando sobre todo en la renovación y modernización de las fuerzas navales de los respectivos ejércitos. Esto responde a varios factores pero principalmente se basa en la necesidad de mejora de las capacidades navales para defender la integridad territorial, mejorar la acción en los océanos, asegurar la protección de las principales vías marítimas y el combate a las nuevas amenazas a la seguridad que están en aumento y en constante evolución. El crecimiento del gasto en defensa también sucede en los países adyacentes y con grandes intereses en la región, como son, por el flanco occidental, India, y, por el lado oriental, Japón, Corea del Sur y la República Popular de China. Todos ellos están también incrementando a buen ritmo su gasto en defensa y modernizando y potenciando su poder naval. Por último, el propio Estados Unidos ha definido a Asia como uno de sus ejes estratégicos claves para el presente y futuro, y huelga decir que sus intereses políticos, económicos y de seguridad en la zona son claros.

La crisis de 1997 y los atentados del 9/10: la crisis financiera y el terrorismo como dimensiones fundamentales

Entre los años 1995 y 2004 se dio la peor época en el estrecho de Malaca en términos de incidentes. Así se produjeron 381 incidentes de los cuales 214 fueron actos de piratería, 107 se produjeron en aguas territoriales y los restantes, 60, se produjeron en puerto. En esta primera etapa hay que destacar los siguientes vectores: el primero, si bien los actos de piratería ya se daban desde antes de 1994, fecha en la que la Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés) empezó a recoger dicha información, en términos de seguridad fue el año 1999 cuando los actos de piratería y de robo armado se presentaron con inusitada fuerza.

El 2 de julio de 1997 el gobierno tailandés tuvo que devaluar su moneda, el bath, ante una masiva salida de capitales de fondos de inversión y especuladores. La crisis vino en

cadena: primeras suspensiones de pagos y bancarrotas, retirada de capitales y la economía tailandesa desplomándose. Por contagio financiero le sucedieron numerosas devaluaciones en Malasia, Indonesia y Filipinas, lo que repercutió también en Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur. En Indonesia la fuerte inflación de la rupia y las subidas resultantes en los precios de los alimentos llevaron a un levantamiento en el país, que tras la Revolución Indonesia de 1998 puso fin a la dictadura de Suharto e inició la difícil transición hacia la democracia.

Para frenar esta crisis intervinieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) junto a los países del G-7. La recuperación definitiva no tuvo lugar hasta tres años más tarde, cuando las compras de Estados Unidos en la región se recuperaron, y China hizo su aparición definitiva en la escena internacional, con su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001. La Crisis Asiática de 1997 aumentó la inestabilidad, la desigualdad y la pobreza en la región, lo que fomentó que la piratería marítima fuera vista como una actividad rentable. En Indonesia, por ejemplo, el PIB se contrajo en un 13% en 1998, mientras que en Malasia se contrajo en un 7%, de acuerdo con datos del FMI.

Muchas personas que vivían en las costas comenzaron a recurrir a actividades ilegales y especialmente a la piratería en los Estrechos como forma de suplementar sus ingresos.

60

Si nos detenemos en los robos armados por Estado, descubrimos que el país más afectado fue sin ninguna duda el de Indonesia con un 50% de los mismos. Frente a los datos bajos de Singapur, Malasia y Tailandia, siendo de 28 %, 14 % y 2 % respectivamente. Mostrando a las claras la debilidad del Estado indonesio en controlar sus aguas territoriales. Aspecto que sigue sin resolverse y que se conforma como uno de los principales talones de Aquiles de la seguridad en el estrecho de Malaca. Respecto a los robos armados en puerto, la tendencia es similar, cometiéndose en Indonesia casi el 60 % de los mismos.

Sin embargo, es importante tomar en consideración la sospecha de que la mayoría de los ataques no son reportados debido al miedo de los capitanes de que se dude de su competencia.

Los presupuestos destinados a la seguridad marítima y la defensa en países como Indonesia y Malasia se redujeron significativamente debido a la crisis. En Indonesia, el presupuesto de defensa se redujo en más de un 10% en 1998, según informes del Ministerio de Defensa de Indonesia. Teniendo en cuenta que en el año 1991 Singapur tomó medidas para monitorear de forma eficaz las costas por medio de la obtención de un mejor equipo de vigilancia. Asimismo, Malasia en 1993 creó un comando especial antipiratería para supervisar las líneas territoriales, una autoridad especial

policial y una brigada de apoyo. Indonesia, también se sumó en 1992 a este tipo de medidas por medio de la infiltración a diversos grupos de piratas para poder hacer frente a esta problemática.

Forcadell (2009) recoge, a partir de diversas fuentes, algunas de las razones que explican lo expuesto anteriormente. Entre ellas, se destaca lo discutido en el seminario de la OMI celebrado en Singapur en 1999, donde se achacaba el resurgimiento de la piratería en aguas asiáticas a la desaparición de las armadas alemana, británica y francesa, que frecuentaban esas aguas en la época colonial y durante la guerra fría (periódico "El Vigía"). A ello se suma el notable aumento en el tránsito de embarcaciones en la región producto de la necesidad que surge en el mercado globalizado de obtener productos básicos al menor precio (Forcadell, 2009).

Otros motivos, según la autora, pueden ser, en primer lugar, el desarrollo y mejora de la tecnología aplicada a grandes buques, provocando así la disminución de los tripulantes a bordo aún tratándose de buques de gran tonelaje. Dicha tecnología puede llegar al alcance de los piratas volviéndose en contra de los propios buques. En segundo lugar, la navegación en buques con bandera de conveniencia (con motivos de tributación), significa que se carece de la protección que aporta la presión diplomática que los países más desarrollados podrían ejercer sobre los países que den cobijo y atraque a dichos piratas.

Por último, cabe mencionar que el deterioro de la economía mundial, que afecta a los países causando una pobreza extrema, hace que los bolsillos de los habitantes de sus costas se vuelvan a favor de los piratas, proporcionándoles puertos seguros donde refugiarse y desde donde poder operar. Parte de esta población vulnerable, por lo general pescadores, e incluso personal de los gobiernos, se han hallado implicados en algunos ataques, o bien, en algunos episodios los mismos piratas se hacían pasar por personal de la guardia costera (Forcadell, 2009). La incidencia de las mafias también podría ser uno de los motivos, alentando y financiando diversos ataques, beneficiándose de los mismos.

Por otra parte, los atentados del 11 de septiembre de 2001 con el múltiple ataque con aviones en Estados Unidos pusieron en la primera plana internacional el terrorismo yihadista de Al Qaeda y sus terribles consecuencias. Sin embargo, previamente, el Sudeste Asiático había sido testigo de la organización, afortunadamente fallida, de un atentado que utilizaría aviones, denominado como Operación Bojinka, que pretendía asesinar al Papa en su visita a Filipinas en 1995. El complot fracasó pero el intento puso de manifiesto los deseos e intenciones diabólicas de Al Qaeda en el Sudeste Asiático y la importancia geoestratégica de la región. Además, hay que destacar, que la organización de dicho ataque corrió a cargo de Ramzi Yousef, el cerebro del atentado contra el World Trade Center en 1993 en Nueva York. Personaje que acabaría

escondido en Filipinas tras el atentado. Este dato es importante para comprender que el Sudeste Asiático ha sido y es uno de los principales campos de batalla del terrorismo yihadista.

Por otro lado, fueron los terribles atentados de Bali por parte de Jemaah Islamiyah, brazo armado de Al Qaeda en el Sudeste Asiático, donde un doble atentado suicida en 2002 mató a 202 personas, los que hicieron que se pusiera el foco mediático sobre la región. Pero junto al atentado de Bali la lista de masacres por parte de Jemaah Islamiyah en Indonesia es larga y siniestra como ponen de manifiesto los ataques contra la embajada de Australia en Yakarta en 2004, el triple atentado suicida en Bali en el año 2005 o el doble atentado suicida contra los hoteles JW Marriott y Ritz-Carlton en Yakarta en 2009.

El grupo terrorista Abu Sayyaf en Filipinas, movimiento separatista y yihadista; cuyo escenario de operaciones se encuentra en el sur de Filipinas, actualmente integrado en el ISIS o Estado Islámico; tiene una fuerte presencia en las islas Jolo y Basilan y sus alrededores, en la parte suroeste de Filipinas, donde desde 1969 los grupos Moro (minoría musulmana de Filipinas) han estado involucrados en una insurgencia que busca la independencia de la provincia de Moro. Desde su creación en 1991, Abu Sayyaf se ha caracterizado por llevar a cabo atentados con bomba, secuestros, asesinatos y extorsiones como medio para establecer un Estado independiente regido por la sharía (o Ley Islámica) en el sur de Filipinas. Otras actividades delictivas que se les atribuyen incluyen violación, agresión sexual, matrimonio forzado, tiroteos, tráfico de drogas y piratería marítima. Llegó a contar con varios miles de miembros, aunque se cree que en la actualidad solo cuenta con unos cientos. Cabe destacar que Abu Sayyaf no es el único grupo terrorista de la región, pues ha habido varios. Otro grupo aún activo es el Jemaah Islamiyah malayo, que se originó en 1993 y que actualmente también está integrado en el ISIS.

En este sentido, es importante lo que plantea Banlaoi (2005): “Debido a que la piratería es frecuente en el Sudeste Asiático, los grupos terroristas la encuentran como una cubierta atractiva para el terrorismo marítimo. Pese a que los motivos de los piratas y los terroristas son diferentes (los primeros persiguen ganancias económicas mientras que los últimos avances en sus objetivos políticos), los terroristas pueden adoptar tácticas piratas como secuestrar barcos, para luego explotarlos o para atacar a otras embarcaciones o puertos, y así generar terror” (Banlaoi, 2005, p.64).

Modos de operación de los piratas

Los ataques suelen ser oportunistas y nocturnos. Jiménez (2024) comenta que “los piratas se acercan a los buques, estén fondeados o en navegación, en bandas de entre tres a cinco hombres distribuidos en una o varias lanchas (o esquifes) con motores

fueraborda, y los abordan. Se aprovechan de la oscuridad de la noche y de la reducida velocidad que llevan los buques en esas aguas tan transitadas" (51). Las armas utilizadas son por lo general blancas, como machetes, cuchillos, hachas, martillos, barras de hierro, etc. aunque a veces también se utilizan pistolas u otras armas de fuego. Las primeras son fáciles de conseguir ya que son herramientas de uso habitual, especialmente entre pescadores. Las armas de fuego se encuentran en tienda de armas, así como en el mercado negro.

Además, la mayoría de los ataques están orientados al robo de equipamiento de los buques, de pertenencias de la tripulación, y en menor medida, de parte del cargamento que el buque atesore en ese momento (Moral Martín, 2015).

Sin embargo, desde 2011 se han registrado ataques mucho más meticulosos y sofisticados a gran escala, perpetrados por grupos delictivos bien armados y organizados. Se han registrado casos en los que un grupo de piratas asaltan un buque, normalmente petrolero, encierran a la tripulación, cambian el nombre del buque borrando o añadiendo letras, y desvían la mercancía a otra embarcación. Autoridades opinan que en algunos casos el capitán y el ingeniero jefe podrían estar involucrados en estas operaciones (Jiménez, 2024).

En el caso de los grupos terroristas que cometen actos de piratería como Abu Sayyaf llevan armas de fuego, y normalmente son armados por países árabes (Libia o Arabia Saudita, por ejemplo) u organizaciones que los apoyan, como Al Qaeda.

Actuación individual y colectiva, y sus resultados

La región del sudeste asiático se ha convertido en la región en la que se suceden más actos de piratería del mundo. En 2005, la Organización Marítima Internacional (OMI) estimó que un 40% de los incidentes de piratería a nivel mundial ocurrieron en las inmediaciones del estrecho de Malaca. Sin embargo, el número de ataques de piratas ha descendido desde el 2005 como consecuencia del establecimiento de patrullas en la zona por parte de los Estados litorales (Hidalgo García, 2015).

Un antecedente en la colaboración y soberanía de los Estados litorales en la zona se puede localizar en la reunión interministerial celebrada el 16 de noviembre en 1971 entre Indonesia, Malasia y Singapur, en la que se reafirmaba que la seguridad de la navegación por el estrecho de Malaca era responsabilidad exclusivamente de estos tres países (Hidalgo García, 2015).

Dentro de este marco de cooperación interno, estos Estados han llevado adelante iniciativas para hacer frente a la amenaza que supone la piratería, como la Patrulla Coordinada del Estrecho de Malaca (Malacca Straits Coordinated Patrol, MALSINDO), que se puso en marcha en 2004. En ella colaboran Malasia, Singapur e Indonesia para

patrullar de forma coordinada dentro de sus respectivas aguas territoriales pero sin la posibilidad de cruzar sus límites. Esta limitación se solucionó en parte con el establecimiento en 2005 de una patrulla aérea conocida como «Eyes in the Sky» que permitía entrar en las aguas territoriales de otro país hasta un límite de 3 millas náuticas. Finalmente, en abril de 2006, esta iniciativa quedó englobada en la MSP (Malacca Strait Patrols) junto con MALSINDO. Este tipo de patrullas suelen controlar las comunicaciones, mantener intercambio de información relevante con navegantes u otras patrullas, además de establecer un procedimiento operativo estándar (Standard Operating Procedure SOP) (Forcadell, 2009). También se introdujeron mejoras en los procedimientos de actuación y en la tramitación de permisos para traspasar las aguas territoriales entre los tres Estados participantes en las actividades de persecución. También forma parte de la MSP el Grupo de Intercambio de Inteligencia (Intelligence Exchange Group). En 2008, Tailandia se unió a la MSP, convirtiéndola en la primera y única iniciativa militar multilateral del sudeste asiático en la que solo intervienen los países de la zona (Hidalgo García, 2015).

En cuanto a la cooperación internacional, una de las principales iniciativas puestas en marcha para la lucha contra la piratería es la Regional Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery (ReCAAP), que ha sido ratificada por veinte países, entre los que no se encuentran Indonesia ni Malasia. Estos son los que muestran un mayor rechazo a la presencia de EE.UU. y sus aliados en sus aguas, como lo demuestra el rechazo de la propuesta de EE.UU. de la Iniciativa de seguridad marítima regional de 2004 (Regional Maritime Security Initiative, RMSI) con la que se ofrecía asistencia a los países litorales del estrecho de Malaca para prevenir el ataque de piratas y terroristas. Esta iniciativa fue diseñada para encuadrarla en el marco de la «Proliferation Security Initiative, (PSI)» dirigida por EE.UU. para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva y su posible uso por terroristas. La propuesta de EE.UU. estaba dirigida, principalmente, a compartir información más que al envío de tropas para la lucha antiterrorista. Sin embargo, Malasia e Indonesia se opusieron a la misma porque afectaba a su soberanía marítima y se rompía el paso inocente conforme a la legislación internacional. Por el contrario, Singapur, como constituye un objetivo ideológicamente atractivo para un ataque de grupos fundamentalistas por los importantes nexos que mantiene con países occidentales, muestra un mayor interés hacia una cooperación internacional para garantizar la seguridad de la región pero sin descuidar sus medios internos, ya que dispone de una armada y equipos de guardacostas modernos y equipados, capaces de controlar eficazmente las 60 millas de su estrecho (Hidalgo García, 2015).

Además de EE.UU., también Australia, India, Japón, y China han ofrecido asistencia militar en varias ocasiones, aunque los estados litorales (Indonesia, Malasia y Singapur) han reafirmado su derecho de mantener la seguridad en el estrecho con sus propios

medios. Destacando la excepción de Japón, quien sí tiene un rol importante junto a la IMO participando activamente para preservar la seguridad marítima en el estrecho de Malaca, a través de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (Japan International Cooperation Agency JICA) (Forcadell, 2009).

Los Estados litorales del estrecho reclaman una mayor implicación de la ASEAN para hacer frente a estos obstáculos aunque la seguridad marítima en torno al estrecho solo afecte a algunos de sus miembros. Dentro de la ASEAN existen foros en los que se debaten estas cuestiones como el ASEAN Maritime Forum (AMF) y el grupo de expertos «Maritime Security Expert Working Group» (MSEWG) (Hidalgo García, 2015).

Gil Pérez (2018) remarca el accionar en conjunto realizado por los países de la región que dio origen a un periodo más tranquilo, a partir de 2005 hasta el 2013, donde se produjeron únicamente 121 incidentes, un tercio respecto de la etapa anterior, teniendo en cuenta que tan sólo en el año 2000 se produjeron 116 incidentes, siendo 76 de piratería.

Sin embargo, entre los años 2014 y 2015, se volvió a registrar un número alto de incidentes (215) dándose sobre todo en aguas territoriales (68 % contra un 2% en puerto) % y relegando a la piratería como una amenaza “residual” (Gil Pérez, 2018). Claramente, Indonesia es el actor más afectado, lo que también nos demuestra las mejoras de las capacidades operativas de los criminales, quienes pueden rebotar el fenómeno si este no es eliminado (Gil Pérez, 2018). En las aguas y puertos indonesios se ha registrado el 40% del total de la piratería marítima mundial en 2014, siendo por tercer año consecutivo el país en el que más agresiones se cometen con una enorme diferencia respecto al resto. Sus puertos son los más castigados, entre los que se encuentran cuatro de los cinco en los que más incidentes se produjeron del mundo (Moral Martín, 2015). Sin dudas, el país sigue siendo el punto débil de la región.

Con el pasar de los años los incidentes volvieron a bajar. A pesar de que la presencia de piratas continúa, el actuar defensivo parece resultar eficaz, manteniendo controlada la situación. Malasia, Indonesia y Singapur mostraron al mundo su determinación para acatar sus responsabilidades concernientes al mantenimiento de la seguridad de sus aguas, tanto respecto de la piratería como del terrorismo (Forcadell, 2009).

Conclusiones y reflexiones finales

No cabe duda que este fenómeno mundial es complejo de enfrentar y que su incidencia implica costos muy altos no sólo en términos económicos, sino también sobre la seguridad de las personas. Sus diversas causas abren juego a muchas otras dimensiones complejas como pueden ser la pobreza, el terrorismo y la corrupción, entre las más destacadas.

En cuanto a la pobreza, es vital combatir la situación de la población de la zona quienes sin más recursos a los cuales acudir consideran a la piratería como una vía de escape, incluso a veces moralmente aceptable. Puede ser irónico o paradójico que en una cara de la moneda se encuentre gente sin acceso a recursos por los cuales subsistir mientras que en la otra cara nos encontramos con una vía por donde transcurre gran parte del comercio internacional. Por ende, un mecanismo para combatir los delitos examinados en este trabajo es sin duda mejorar las condiciones de estos sectores que se ven desfavorecidos en su situación.

Sin embargo, como se mencionó, fenómenos como el terrorismo también tienen implicancia en el asunto, complejizando la situación. A pesar de no ocurrir atentados en la zona, el peligro persiste y sus consecuencias podrían ser letales. La presencia de diversos grupos instalados a los alrededores del estrecho, además de presentar una amenaza, son quienes permiten el acceso de otro tipo de armamento aún más peligroso a los criminales. Sumado a esto, las diferentes mafias que se benefician de los incidentes y la corrupción también cooperan con los mismos.

Es clave aquí el rol del Estado, que debe mostrar una gran presencia e inversión defensiva respecto de estos hechos, y también evitar ser parte de la corrupción que se beneficia de este accionar. Este lado activo de los Estados ribereños mostró gran efectividad, con excepción de Indonesia quien sigue sufriendo en mayor medida que los demás.

A estas políticas de lucha contra la piratería, el Estado también debe sumar lo dicho anteriormente en cuanto a la pobreza, para evitar que las personas que se encuentren fuera del sistema no se conviertan en potenciales criminales.

La eficaz cooperación entre los Estados del estrecho también se ve beneficiada de la ayuda de otros países de la región y de organismos como la ASEAN, como también de otras organizaciones internacionales y las potencias del sistema internacional. El paso sin interrupciones por el estrecho es de interés y beneficia a todos los países del mundo, a algunos más que otros, y por eso es de gran importancia poder enfrentar y frenar un fenómeno tan nocivo como la piratería.

Malasia, Indonesia y en menor medida Singapur llevaron la bandera de la soberanía estatal y sus esfuerzos se centraron en resolver las amenazas mayormente por sus propios medios, en un contexto de lucha estratégica de los distintos actores del sistema internacional. El caso demuestra que, incluso en un mundo en transición donde el rol del Estado parece perder preponderancia como actor dominante, sigue siendo el Estado quien debe asumir el liderazgo y la responsabilidad frente a desafíos de esta naturaleza.

Este éxito, no total, sino parcial, es un importante indicador del camino a seguir para el resto de naciones que se enfrenten a problemáticas del estilo y para los mismos protagonistas de esta investigación. Aunque el camino por recorrer es largo, y puede conllevar retrocesos, no puede negarse que los avances han sido contundentes y ofrecen una base sólida para continuar mejorando.

Referencias bibliográficas

BANLAOI, R. C. (2005). *Maritime Terrorism in Southeast Asia: The Abu Sayyaf Threat*. Naval War College Review, 58(4), pp. 62-80.

ESCOBEDO ROSADO, G., Facultat de Nàutica de Barcelona Universitat Politècnica de Catalunya, & Ordás Jiménez, S. (2024). *Estudio de la piratería marítima en el siglo XXI. Análisis de las Best Management Practices del ICS y propuestas de mejora*.

FORCADELL M. C. (2009). *La nueva piratería en las diferentes costas del Tercer Mundo y su incidencia en el Comercio Marítimo Internacional*. Facultat de Nàutica de Barcelona.

GARCÍA SÁNCHEZ, P. (2017). *La piratería en el estrecho de Malaca*. Grupo de Estudios de Historia Militar.

GIL PÉREZ J. (2018). *Importancia geoestratégica del estrecho de Malaca: factores de inestabilidad*.

HÉRNANDEZ, M. E. (2022). *Amenazas a la seguridad en los Estrechos de Malaca y Singapur: el caso de la piratería*. Otro Sur Digital, 20(10), 28-39.

HIDALGO GARCÍA, M. (2015). *Los desafíos a la seguridad en el estrecho de Malaca: la piratería y el terrorismo marítimo*. IEEE.

MORAL MARTÍN, P. (2015). *LA PIRATERÍA MARÍTIMA, UN FENÓMENO DE ÍNDOLE REGIONAL Y ALCANCE GLOBAL. NATURALEZA E IMPACTO ECONÓMICO*. IEEE.

ORDÁZ JIMÉNEZ, S. (2024). *Estudio de la piratería marítima en el siglo XXI. Análisis de las Best Management Practices del ICS y propuestas de mejora*. Facultat de Nàutica de Barcelona Universitat Politècnica de Catalunya.

Top 50 Ports — World Shipping Council. (n.d.). World Shipping Council. From <https://www.worldshipping.org/top-50-ports>

Otro Sur Digital

Contacto: precsur@gmail.com

www.precsur.com

69

El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente refleja el punto de vista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario o de sus miembros.



Atribución – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa): No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original. Esta licencia no es una licencia libre.

OtroSur *Digital*

Diseño de Tapa: Joaquín Paronzini

>| Cátedra de Relaciones Internacionales
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
>| Universidad Nacional de Rosario
>| Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria
2000 - Rosario - Argentina