

TENSIONES EN LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA (ZEE) DE CHINA:

Los ejes del debate jurídico y sus posibles implicancias globales^(*)

Silvana Elizondo, Claudia Turca y Federico Verly

(*)

La presente investigación ha sido llevada a cabo a lo largo de 2015 en la Sede de Investigaciones y Estudios Estratégicos Navales como parte del programa "Práctica de investigación estratégica", una iniciativa del INUN destinada a brindar apoyo a jóvenes investigadores con interés en temas estratégicos y marítimos. La Práctica, realizada en el segundo semestre de 2014, es una actividad complementaria del seminario taller "Herramientas de análisis estratégico aplicadas a la defensa nacional en los espacios marítimos".

Introducción

Las tensiones en los mares de China meridional y oriental vienen ganando espacio en los medios de todo el mundo, lo cual denota una creciente preocupación sobre sus posibles alcances. Los incidentes marítimos se multiplican e incrementan su intensidad, y encienden alarmas sobre los riesgos de una posible escalada.

Aunque geográficamente localizada, se trata de una compleja situación en la que entra en juego el futuro orden mundial, con la confrontación entre una potencia emergente, China, que busca consolidar su poder regional, y un hegemon en retroceso, los EE.UU., que aspira a preservar las condiciones de su proyección global.

¿Por qué interesarnos en un proceso que ocurre a miles de kilómetros de distancia? En primer lugar, ningún rincón de la Tierra quedará al margen de las implicancias de esta rivalidad geoestratégica en caso de escalada. En segundo lugar, la aproximación que fundamenta esa competencia, el "espacio de controversia putativo" en términos de Wachman⁽¹⁾, es la interpretación de la CONVEMAR, en particular, de los derechos de los Estados ribereños sobre la zona económica exclusiva (ZEE), esta diferencia de interpretaciones que se reproduce, con matices, en todas las geografías. Estudiar cómo se presenta el debate acerca del alcance de las reglas de juego en el escenario de los mares de China puede arrojar algunas conclusiones de utilidad para analizar la situación en las extensas ZEE de los países del Atlántico Sur y anticipar posibles desarrollos.

UNA DE LAS ISLAS SPRATLY EN EL MAR DE LA CHINA MERIDIONAL - REUTERS

Silvana Elizondo es magíster en Relaciones Internacionales y profesora de Historia por la Universidad de Belgrano. Es investigadora en la Armada Argentina desde 2004 y coordina el "Programa de estudiantes universitarios" de la sede del INUN.

Claudia Turca es tesista de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad del Centro.

Federico Verly es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador.

(1) WACHMAN, Alan M., "Playing by or playing with the rules of UNCLOS?", en Dutton, Peter Editor *Military Activities in the EEZ, A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies, *China Maritime Study No. 7*, December, 2010.



La tensión entre la perspectiva internacionalista y la territorialista del mar ha mantenido diferentes puntos de equilibrio a lo largo de la historia. Desde 1982, el balance entre las libertades y los derechos de soberanía se encuentra plasmado en la CONVEMAR.

1. La ZEE en el debate sobre la “territorialización” del mar

El mar, un ambiente geográfico completamente interconectado, constituye un enorme espacio de flujos, noción que tradicionalmente ha competido a la búsqueda, por parte de los Estados, de ejercer el dominio sobre él. Quienes priorizan la visión del mar como espacio de flujos se inspiran en el holandés Hugo Grocio, quien, en el siglo XVII postuló la idea del *mare liberum* (mar libre), fundamento de la visión internacionalista sostenida por las potencias marítimas. Un contemporáneo suyo, el británico John Selden, contrapuso, por entonces, la idea de *mare clausum*: el mar es de quien lo domina, posición sostenida por la mayoría de los Estados ribereños y que contribuye a cimentar la perspectiva territorialista del mar.

La tensión entre la perspectiva internacionalista y la territorialista del mar ha mantenido diferentes puntos de equilibrio a lo largo de la historia, y su relevancia aún se evidencia en un importante número de cuestiones. Desde 1982, el balance entre las libertades y los derechos de soberanía se encuentra plasmado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). La Convención, pilar normativo del orden global de los mares que hoy se acerca a la participación universal⁽²⁾, identifica seis espacios principales, cada uno de los cuales implica un conjunto diferenciado de derechos y obligaciones para los Estados: el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental, la alta mar y la zona.

En esta oportunidad, nos concentraremos en la Zona Económica Exclusiva (ZEE), un espacio novedoso, de naturaleza única, que se extiende normalmente hasta 200 millas marinas desde el litoral (Parte V, arts. 55 a 75). Allí, el Estado ribereño tiene derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, de conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, en las aguas suprayacentes al lecho, y del lecho y el subsuelo del mar. Además, tiene jurisdicción (no solo derechos soberanos) para establecer islas artificiales, instalaciones y estructuras, y para la investigación científica marina y la protección y la preservación del medio marino, entre otros derechos previstos en la Convención.

Según Stevenson y Oxman, el concepto de ZEE «es más ribereño o ‘territorial’ cuando se trata de los derechos soberanos del Estado ribereño sobre los recursos” y “más libre o ‘internacional’ cuando se trata de la navegación, el sobrevuelo y otros usos análogos”.⁽³⁾ Este es un abordaje que enfatiza la visión internacionalista de la ZEE como espacio de recursos, contrario a las perspectivas más territorialistas que la ven, además, como un espacio de seguridad.

La naturaleza peculiar de la ZEE, donde coexisten elementos del régimen de libertad de los mares con derechos soberanos y jurisdicción de los estados ribereños, genera no pocas divergencias interpretativas respecto de las actividades permitidas y restringidas que no han sido explicitadas en la CONVEMAR. De acuerdo con algunas interpretaciones, estarían permitidas todas las actividades propias de la alta mar que no estén explícitamente restringidas en la ZEE. Según otras, solo estarían permitidas las actividades mencionadas en la Parte V.

Como límite entre las libertades y los derechos, la Convención establece que el Estado ribereño debe tener debida consideración (*due regard*) de los derechos y las obligaciones de otros Estados en su ZEE (Art. 56), así como también los Estados marítimos deben tener en consideración la preocupación de los Estados ribereños (Art. 58). Por otro lado, las actividades realizadas en el mar deben ser, para la CONVEMAR, con fines pacíficos (Art. 301) y deben llevarse a cabo “de buena fe” (Art. 300).

Este sintético enunciado, que será ampliado más adelante, permite establecer las bases de los debates entre China y los EE.UU. acerca de lo que la CONVEMAR no dice respecto de las actividades de terceros en la ZEE.

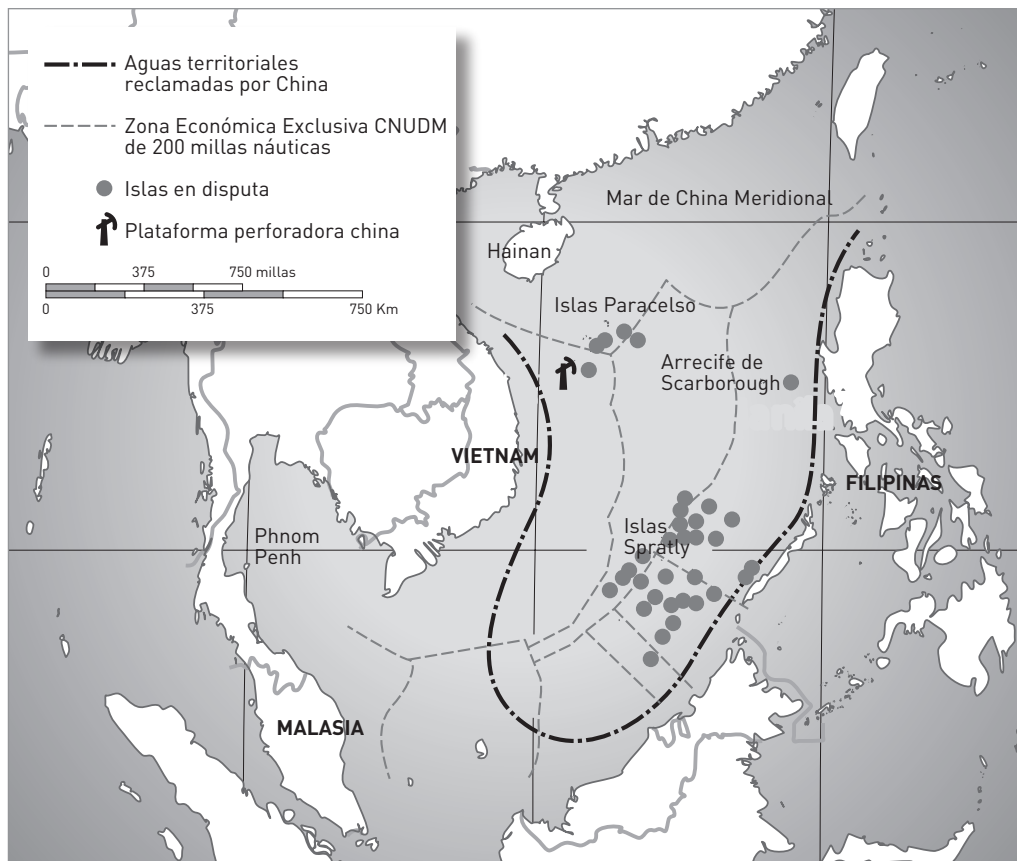
(2) La Convención fue abierta a la firma el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay (Jamaica). Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 y hoy tiene 138 Estados parte, incluida la Unión Europea, y 157 signatarios.

(3) STEVENSON, John R. y OXMAN, Bernard H. (1975), “Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Geneva Session”, *AJIL*, Vol. 69, NE 1, pp. 1-30.5. Citado por: CAVE DE LA MAZA, Rose (1998), “Los Usos Militares de la Zona Económica Exclusiva”, *Revista Marina, Chile*, p. 3.

2. La competencia geoestratégica en los mares de China: el debate jurídico como medio

En el actual contexto de transformación global, en el cual emergen nuevas potencias que competirán con las viejas por el acceso a los bienes comunes globales⁽⁴⁾, las cuestiones jurídicas mencionadas sobre las actividades en la ZEE han adquirido inusitada intensidad y repotenciado la confrontación de las visiones territorialista e internacionalista del mar. “En el siglo XXI, la competencia entre las potencias establecidas y las emergentes será cada vez más perceptible y explícita en el mar”, afirma Magnus Nordenman.⁽⁵⁾

La discusión sobre el alcance de las reglas de juego pone, de un lado, a los EE.UU. y a sus aliados con posiciones internacionalistas⁽⁶⁾, y del otro, a China y a los países emergentes con visiones territorialistas. Se debate, en última instancia, si esla interpretación internacionalista propia del momento unipolar se va a mantener o va a ser trasformada por el nuevo escenario de poder. En este último caso, también se discute cómo: si de forma pacífica o no.



Fuente: BBC.com, en base a CONVEMAR y CIA. 17-4-15

Otorgando mayor complejidad a la situación en la ZEE de China, la tensión entre Washington y Pekín se superpone con la disputa entre China y numerosos países de la región por la soberanía de diferentes archipiélagos, tanto en el Mar del Sur como en el Mar del Este de China. Si bien se trata de conflictos que discurren en forma paralela, la posibilidad de que las tensiones se entrecrucen es creciente.

Por un lado, el conflicto territorial del Mar del Sur de China se centra en la jurisdicción sobre dos grupos de islas, las Paracelso y las Spratly⁽⁷⁾. China las considera propias por motivos históricos,

(4) Los bienes comunes globales (global commons) son espacios o recursos que se encuentran más allá de la jurisdicción de los Estados y que son considerados de acceso abierto. El derecho internacional identifica cuatro: la alta mar, la atmósfera, la Antártida y el espacio ultraterrestre. Recientemente, se ha agregado el ciberespacio. Desde la visión internacionalista, se busca asociar la ZEE con el alta mar desde la perspectiva de la navegación, lo cual recibe, en general, la denominación de “aguas internacionales”, concepto que no está considerado en la CONVEMAR. Esta denominación es fuertemente resistida por los Estados ribereños. Véase Posen, Barry, 2003. “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”, *International Security*, volume 28, issue 1, pp. 5-46. Summer.

(5) NORDENMAN, Magnus, “Maersk Tigris: A Warning Bell for Our Contested Maritime Century”, *Defense One*, 17 de mayo 2015, disponible en: <http://www.defenseone.com/ideas/2015/05/maersk-tigris-tocsin-our-contested-maritime-century/112972>. Fecha de consulta: 15 de junio de 2015.

(6) Para profundizar fundamentos críticos respecto de la “territorialización del mar” o la denominada “jurisdicción rampante”, véanse, entre otros: OXMAN, Bernard. “The Territorial Temptation: A Siren Song At Sea”, *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 4, pp. 830-851, Oct. 2006; KRASKA, James y PEDROZO, Raúl. *International Maritime Security Law*, Brill Nijhoff, 2013; KAYE, S. B. “Freedom of navigation in a post 9/11 world: security and creeping jurisdiction”, en D. Freestone, R. Barnes y D. Ong (Comps.), *The Law of the Sea Progress and Prospects*, pp. 347-364, Oxford, GB, Oxford University Press, 2006, disponible en: http://www.biicl.org/files/1381_kaye_freedom_of_navigation_in_a_post_911_world.doc.

(7) Además de estos dos archipiélagos principales, se encuentran en disputa: Pratas Islands, Macclesfield Bank y Scarborough Shoal.

En el siglo XXI, la competencia entre las potencias establecidas y las emergentes será cada vez más perceptible y explícita en el mar.

(8)
Vietnam también reclama las Paracelso, y Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunei y Taiwán tienen reclamaciones sobre las Islas Spratly. China ocupa militarmente las Paracelso desde 1974 y algunas de las Spratlys desde 1988, por lo que se han presenciado importantes incidentes, en especial con Vietnam. Mientras los países afectados por el avance chino buscan resolver la cuestión multilateralmente en el marco de la ASEAN, China evita el tema en ese foro y solo aceptó, en 2002, un Código de Conducta no vinculante. Ello provocó un alineamiento más claro de los países de la ASEAN con los EE.UU.

(9)
COUNCIL FOR FOREIGN RELATIONS, China Maritime Disputes, disponible en: http://www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#1/?cid=otr-marketing_use-china_sea_InfoGuide. Fecha de consulta: 15 de abril de 2015.

(10)
En este caso, resulta clave, también, la relevancia estratégica para el transporte marítimo y sus recursos pesqueros y gasíferos. La alianza estratégica entre los Estados Unidos y Japón añade un elemento particular a esta zona.

(11)
HADDICK, Robert, "Salami Slicing in the South China Sea, China's slow, patient approach to dominating Asia", Foreign Policy, August 3, 2012.

(12)
DUTTON, Peter, "Testimony before the House Foreign Affairs Committee. Hearing on China's Maritime Disputes in the East and South China Seas", enero de 2014, disponible en: <http://docs.house.gov/meetings/AS/AS28/20140114/101612/HHRG-113-AS28-Wstate-DuttonP-20140114.pdf>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2015.

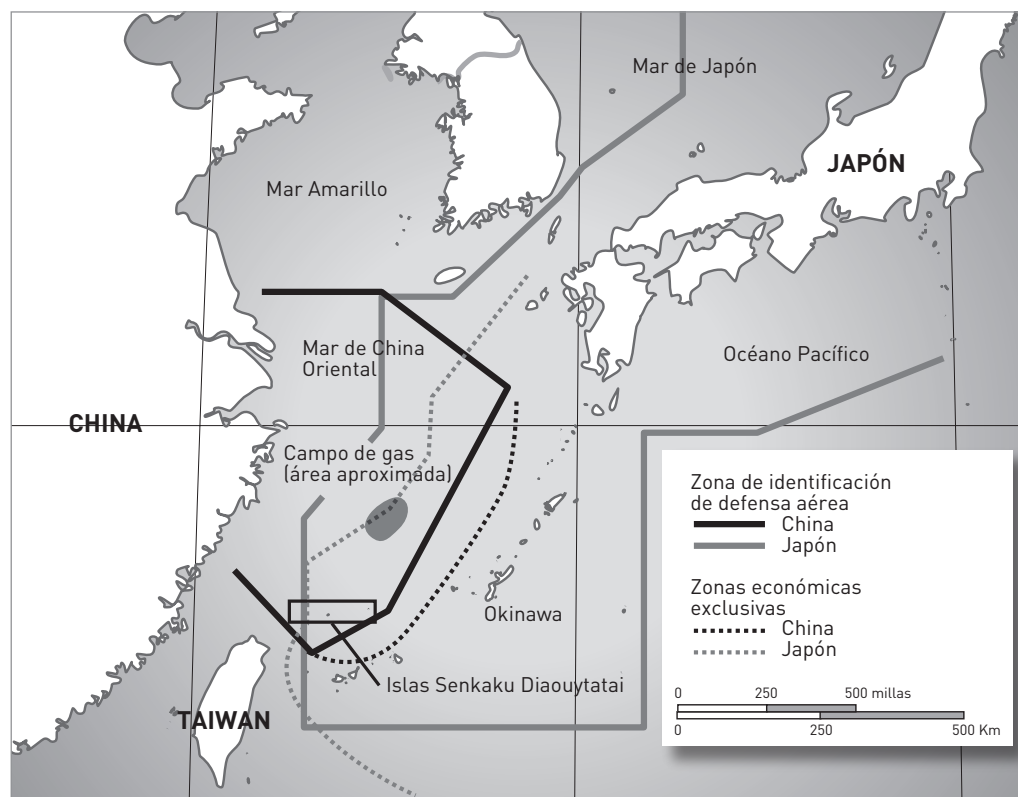
y se basa en la llamada línea de los nueve guiones o "Lengua de Vaca", que responde a un mapa de 1947, pretensión que se superpone con los límites adoptados por los países vecinos.⁽⁸⁾

El reclamo superpuesto tiene lugar en un espacio que resulta crítico para los países involucrados, tanto en términos de seguridad de flujos como de sus recursos. Transita por el Mar del Sur de China el 50% del tráfico mercante mundial, incluidos más de dos tercios del abastecimiento de petróleo de China, Corea del Sur y Japón. Por otro lado, su subsuelo tiene un importante potencial petrolero, y sus aguas constituyen el núcleo del abastecimiento pesquero de la región.⁽⁹⁾

En el espacio geográfico comprendido por el Mar del Este de China, también pueden encontrarse controversias relacionadas con los límites marítimos de la ZEE de China, Japón, Corea del Sur y Taiwán (este último no reconocido). Uno de los principales conflictos se centra en la soberanía de las islas conocidas como Diaoyu en mandarín y Senkaku en japonés, administradas por Japón, pero reclamadas por China, disputa que ha dado pie a diversos incidentes.⁽¹⁰⁾

China se encuentra actualmente embarcada en una intensa actividad destinada a fortalecer su presencia en ambos espacios en disputa y avanza en la tarea de convertir algunas rocas en islas habitables, reforzadas con instalaciones militares, capaces de proyectar una ZEE de 200 millas.

Mientras tanto, incrementa las acciones de hostigamiento a los buques de la Armada de los EE.UU. en su ZEE, utilizando tanto medios militares como civiles y generando incidentes de una gravedad creciente. Esta estrategia es conocida, en los EE.UU., como *salami slicing*, concepto que sintetiza el empleo incremental de acciones menores que no llegan a constituir un *casus belli*, pero que van cambiando gradualmente el *status quo* en la región.⁽¹¹⁾ Dutton llama a esta modalidad "coerción no militarizada", ya que se privilegia el hostigamiento con medios civiles, como pesqueros, plataformas petrolíferas o buques de la guardia costera.⁽¹²⁾



Fuente: BBC Mundo, en base a Ministerio de Defensa de China. 27/11/2013

Los EE.UU. no se considera parte de estos conflictos regionales, pero el avance sistemático de China sobre las áreas en disputa ha llevado a que los países de la región se apoyen crecientemente en Washington. Para la administración de Obama, lo que realmente está en juego es la libertad de navegación. Sostiene que la ZEE es una zona de recursos y no una zona de seguridad y que, por lo tanto, siempre que se respeten los intereses económicos de los ribereños, tiene el derecho de llevar a cabo actividades libres en aguas de terceros.⁽¹³⁾

La lectura divergente sobre las actividades permitidas en la ZEE ha llevado a incidentes de creciente gravedad, que ponen la situación entre los EE.UU. y China al borde de la escalada.

Cuadro N.º 1:
Principales incidentes entre los EE.UU. y China en los Mares del Sur y del Este de China

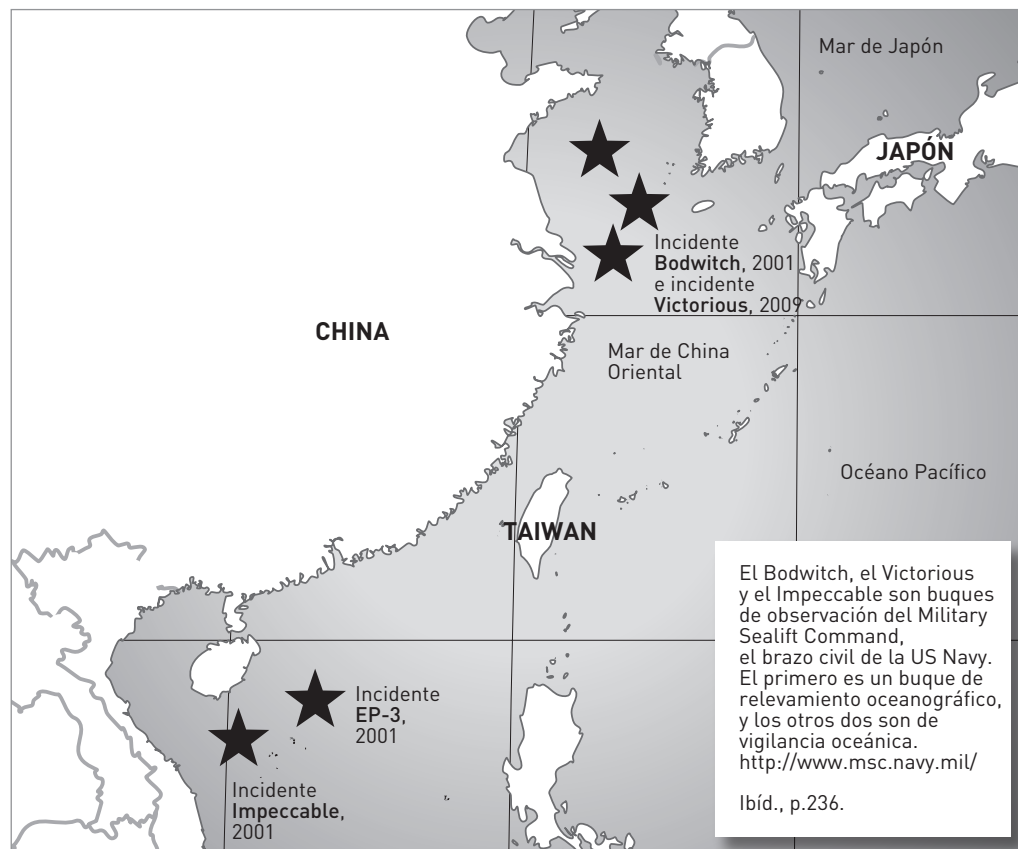
Fecha	Lugar	Descripción	Tipo (AM – ICM)
03/2001	Mar del Este de China	El <i>USNS Bowditch</i> , buque de investigación hidrográfica de la Armada estadounidense, fue interceptado por una fragata china mientras vigilaba las maniobras de submarinos chinos. ¹	Actividad militar de investigación y vigilancia.
04/2001	Mar del Sur de China	Un avión espía EP-3 estadounidense colisionó en el aire con un caza chino J-8. El avión estadounidense hizo un aterrizaje de emergencia en la isla Hainan, en el sur de China, y la tripulación de 24 militares fue retenida durante 11 días. El piloto chino falleció.	Actividad militar
03/2009	Mar del Sur de China	Cinco buques chinos interceptaron el buque de vigilancia norteamericano <i>USNS Impeccable</i> mientras realizaba tareas de mapeo de fondos para la detección de movimientos de submarinos en la ZEE de China, lo que obligó a una maniobra anticolidión de emergencia. Los buques arrojaron maderas e intentaron destruir el equipo acústico del <i>Impeccable</i> .	Actividad militar de investigación y vigilancia.
05/2009	Mar del Este de China	Buques de la autoridad pesquera china acosaron al buque estadounidense <i>USNS Victorious</i> durante la noche mientras realizaba labores de vigilancia. Aviones de patrulla llevaron a cabo numerosos vuelos cercanos, y los buques realizaron acciones de hostigamiento.	Actividad militar de investigación y vigilancia.
05/12/2013	Mar del Sur de China	El <i>USS Cowpens</i> fue interceptado por un buque de guerra chino que formaba parte de la escolta del portaaviones <i>Liaoning</i> , por lo que debieron realizarse maniobras anticolidión. El crucero <i>Cowpens</i> llevaba a cabo tareas de vigilancia de las operaciones del <i>Liaoning</i> cuando un buque anfibio se detuvo frente a su paso. China había emitido una restricción por la práctica de ejercicios.	Actividad militar
19/8/ 2014	Mar del Sur de China	Dos aviones caza Su-27 Flankers de China realizaron una peligrosa interceptación de un avión P-8 Poseidon de patrulla marítima de los EE.UU. a 135 millas al este de la isla de Hainan.	Actividad militar
21/5/ 2015	Mar del Sur de China	La Armada china lanzó ocho advertencias a un avión P-8 A Poseidon estadounidense para que abandonara la zona, en el archipiélago de las islas Spratly. El avión realizaba una misión de reconocimiento sobre la ampliación de una isla con una instalación militar y llevaba periodistas de la cadena CNN.	Actividad militar

Se presenta, así, un muy complejo entramado, en el que las lógicas regionales y las globales se potencian, dificultando las alternativas de cambio pacífico. Como parte de este proceso, en el que se juega el futuro orden mundial, tanto China como los EE.UU. se centran en el fortalecimiento de su poder naval. La estrategia de la Armada china se basa en la doctrina

Se presenta un muy complejo entramado, en el que las lógicas regionales y las globales se potencian, dificultando las alternativas de cambio pacífico. Como parte de este proceso, en el que se juega el futuro orden mundial, tanto China como los EE.UU. se centran en el fortalecimiento de su poder naval.

(13)
LABORIE IGLESIAS, Mario,
"Tensiones en el Mar de China Meridional", IEEA, Documento de Análisis N.º 33, España, 2012.

de «antiacceso/denegación de zona» (*anti-access/area denial* – A2/AD), que se apoya en el desarrollo de nuevos destructores, cruceros y submarinos. China proyecta, además, una fuerza de portaaviones (hoy solo tiene uno, el *Liaoning*), nuevos submarinos (de 59 submarinos diésel pasaría a 63, y de 9 submarinos nucleares, a 11), grandes unidades anfibias y misiles de crucero antibuque YJ-18, lanzados desde submarinos o desde tierra. Su versión aire superficie, el YJ-12, también constituye una importante amenaza, debido a que su gran velocidad lo hace más difícil de interceptar. Entre los misiles balísticos antibuque, se destaca el DF-21D.



(14)
US OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE, *The PLA Navy. New Capabilities and Missions for the 21st Century*, abril de 2015. Disponible en: http://www.oni.navy.mil/Intelligence_Community/china_media/2015_PLA_NAVY_PUB_Print.pdf. Fecha de consulta: 28 de julio de 2015.

(15)
“With strategic attention shifting to the Indo-Asia-Pacific, we will increase the number of ships, aircraft, and Marine Corps forces postured there. By 2020, approximately 60 percent of Navy ships and aircraft will be based in the region”, US NAVY, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, marzo de 2015. <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>. Fecha de consulta: 2 de junio de 2015.

(16)
O’ROURKE, Ronald, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, 1 de junio 2015.

Fuente: Elaboración propia sobre mapa de incidentes en REDDEN, Mark E. y SAUNDERS, Phillip C. *Managing Sino-U.S. Air and Naval Interactions: Cold War Lessons and New Avenues of Approach*. Washington: Center for the Study of Chinese Military Affairs, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, September 2012.

Aunque un enfrentamiento militar parezca por ahora poco probable, y la interdependencia económica sea una de sus principales barreras, la búsqueda de balance recíproco en dicho escenario es una realidad.⁽¹⁴⁾ En su última estrategia naval, los EE.UU. dispuso la concentración del 60% de sus buques y aviones en el área del Indo-Pacífico para 2020.⁽¹⁵⁾ Conceptos como el *Air Sea Battle*, pensados para este escenario, están siendo revisados a la luz de los desarrollos navales proyectados por China y de su estrategia A2/AD. Hoy se habla, en los EE.UU., del “Concepto Conjunto de Acceso y Maniobra en los Comunes” (*Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons-JAM-GC*) o *third generation offset*, que busca la óptima integración de los cinco dominios de la guerra y no solo el aeronaval.

Buscando sacar ventaja de las debilidades de China en la guerra antisubmarina y antiminado, los EE.UU. potencia el desarrollo de portaaviones clase Ford, submarinos de ataque clase Virginia, torpedos, drones submarinos y minas inteligentes, entre otros medios de nueva generación. Además de medios navales y aéreos, los EE.UU. experimenta con tecnologías electromagnéticas (*electromagnetic rail gun-EMRG*) y láser (*high-power free electron lasers-FELs*; *solid state lasers-SSLs*), con aplicaciones para defensa aérea y antimisiles.⁽¹⁶⁾



UNA VISTA AÉREA DE LAS DISPUTADAS ISLAS SENKAKU · REUTERS · KYODO

Mientras la disputa geoestratégica adquiere un claro cariz militar, los primeros movimientos se escudan detrás de fuertes debates jurídicos sobre la interpretación de la CONVEMAR, en los que se discute el alcance de las actividades militares permitidas en la ZEE y la definición de la investigación científica marina, temas que analizaremos a continuación.

La Convención ha sido firmada por China, pero no por los EE.UU., aunque este sostiene que respeta su espíritu, entendido desde el derecho consuetudinario. Esta asimetría le sirve a China para afirmar que, si siendo no firmante los EE.UU. sostiene discusiones de igual a igual, se pone de manifiesto que su interpretación es meramente hegemónica. En definitiva, quien logre que su posición sea legitimada y consolidada como costumbre, asegurará que su interpretación se imponga globalmente.⁽¹⁷⁾

El recurso documental y bibliográfico central que tomaremos para el análisis de las diferentes posturas es la publicación *Military Activities in the EEZ—A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, realizada por el US Naval War College de los EE.UU., que compila las ponencias presentadas por especialistas chinos y norteamericanos durante el simposio realizado en julio de 2009, en Newport, del que formaron parte más de cincuenta especialistas de ambos países.⁽¹⁸⁾

3. Actividades militares. Su regulación en la ZEE

La cuestión de las actividades militares en la ZEE es muy sensible. Aunque el tema fue discutido en diversas oportunidades durante la Tercera Conferencia de Derecho del Mar, nunca se examinó en detalle ni fue objeto de propuestas concretas.⁽¹⁹⁾ Los aspectos de seguridad fueron entonces abordados tangencialmente, asociados a otros temas. Solo para el mar territorial se establecen posibles restricciones por cuestiones de seguridad y se limitan las actividades militares de terceros, pero no se establecen parámetros equivalentes para su desarrollo en la ZEE.⁽²⁰⁾

Mientras la disputa geoestratégica adquiere un claro cariz militar, los primeros movimientos se escudan detrás de fuertes debates jurídicos sobre la interpretación de la CONVEMAR. Quien logre que su posición sea legitimada y consolidada como costumbre, asegurará que su interpretación se imponga globalmente.

(17) WACHMAN, *op.cit.*, p. 108.

(18) DUTTON, Peter (comp.), "Military Activities in the EEZ—A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons", *China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies. China Maritime Study No. 7, December, 2010*. Disponible en: https://www.usnwc.edu/Research--Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/China-Maritime-Study-7_Military-Activities-in-the-.pdf.

(19) Testimonio de Galindo Pohl, representante de El Salvador. Citado por FRANÇO GARCÍA, M. A., "Las actividades militares de los buques de guerra de terceros Estados en los espacios marítimos de soberanía o jurisdicción del Estado ribereño", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, España, 2014.

(20) En el mar territorial, según el artículo 19.2, "Se considerará que el paso de un buque extranjero es perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño si ese buque realiza, en el mar territorial, alguna de las actividades que se indican a continuación: a) Cualquier amenaza o uso de la fuerza; b) Cualquier ejercicio o práctica con armas de cualquier clase". El artículo 25.3 establece que "El Estado ribereño podrá suspender temporalmente, en determinadas áreas de su mar territorial, el paso inocente de buques extranjeros si dicha suspensión es indispensable para la protección de su seguridad, incluidos los ejercicios con armas."



JAPÓN PUSO EN MOVIMIENTO NAVES DE GUERRA EN EL MAR SEPTENTRIONAL, DONDE MANTIENE LITIGIOS CON CHINA.
© AFP

La falta de consenso en el contexto de la Guerra Fría respecto de las actividades militares en la ZEE llevó a que el tema no fuera explicitado en la CONVEMAR, por lo que quedaron vacíos y ambigüedades que han dado lugar a interpretaciones muy disímiles. Estos se refieren, fundamentalmente, al alcance de los llamados “derechos residuales”, la “debida consideración” recíproca, la buena fe y el uso pacífico.⁽²¹⁾

El contenido más importante asociado a este tema se encuentra en los artículos 58 y 86 de la Convención. El artículo 58 señala que, “con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta Convención”, todos los Estados gozan “de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos a que se refiere el artículo 87 (referido a la alta mar),

y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de esta Convención”.

El artículo 86, referido a la alta mar, establece que “este artículo no implica limitación alguna de las libertades de que gozan todos los Estados en la zona económica exclusiva de conformidad con el artículo 58”. Este texto es interpretado a la luz de los derechos residuales.⁽²²⁾ Para las posiciones internacionalistas, habilita la realización de todas aquellas actividades no reservadas al Estado ribereño, como las actividades militares, entre otras. Para las interpretaciones territorialistas, solo permite las actividades enumeradas explícitamente: operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos.⁽²³⁾

(21)
Existen otros aspectos relacionados con este debate que serán abordados en trabajos posteriores, como la inmunidad de los buques de guerra y las operaciones de vigilancia aérea en la ZEE.

(22)
Son aquellos derechos no atribuidos explícitamente. KRASKA, James y PEDROZO, Raúl, *International Maritime Security Law*, Brill / Nijhoff, 2013.

(23)
XUE, Guifang, “Surveys and Research Activities in the EEZ: Issues and Prospects”, en Dutton, Peter (comp.), *Military Activities in the EEZ—A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies, *China Maritime Study No. 7*, diciembre de 2010, p. 95.

El artículo 59, que aborda la solución de conflictos relativos a la atribución de derechos y jurisdicción en la ZEE, no resulta de demasiada ayuda para dirimir esta diferencia, en tanto establece que aquellos deberían resolverse “sobre una base de equidad y a la luz de todas las circunstancias pertinentes, teniendo en cuenta la importancia respectiva que revistan los intereses de que se trate para las partes, así como para la comunidad internacional en su conjunto”. En definitiva, no se establece ningún mecanismo para solucionar cuestiones relativas a los derechos residuales.

Manteniendo la línea de escasa claridad, la CONVEMAR enuncia deberes recíprocos de “debida consideración” para ribereños y terceros Estados. El artículo 58 señala: “En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva en virtud de esta Convención, los Estados tendrán debidamente en cuenta (*due regard*) los derechos y deberes del Estado ribereño, y cumplirán las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de derecho internacional en la medida en que no sean incompatibles con esta parte”. El artículo 56, como un espejo, prevé la debida consideración de los ribereños respecto de los terceros Estados en su ZEE, con lo cual se genera un debate respecto del duelo de la “debida consideración”. ¿Cuál pesa más en caso de controversia? Esta materia recibe, nuevamente, interpretaciones divergentes. Los EE.UU. considera que el Estado ribereño tiene superioridad en la debida consideración cuando se trata de cuestiones de preservación del medio marino y de explotación económica en la ZEE, mientras que el tercer Estado tiene prioridad en la debida consideración cuando se trata de las libertades de los mares. Cuando China interceptó el *USS Cowpens* en 2013

y puso en peligro la integridad del buque y la tripulación, los EE.UU. entendió que la acción era violatoria de la debida consideración a la libertad de navegación de terceros Estados. Sostiene, en tal sentido, que las libertades están por encima de los derechos y que el principio se aplica, fundamentalmente, a aspectos procedimentales. China, por su parte, mantiene una visión mucho más amplia del derecho de los ribereños en la definición de la debida consideración, ya que es el Estado que ejerce los derechos jurisdiccionales sobre la ZEE.⁽²⁴⁾

En forma complementaria, el artículo 300 establece el principio de buena fe y alerta sobre el abuso de derecho, mientras que el 301 señala que “los Estados parte se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”. Estos elementos también reciben tratamientos opuestos. En relación con el artículo 301, China entiende que las actividades de vigilancia e inteligencia no se corresponden con el uso pacífico de los mares⁽²⁵⁾, mientras que los especialistas norteamericanos afirman que esta cláusula no genera nuevas obligaciones respecto de los usos militares del mar. En tanto esta solo se refiere a la “amenaza o al “uso de la fuerza”, no comprendería restricciones a las actividades de inteligencia.⁽²⁶⁾

En este marco de disidencias, resulta claro que tampoco hay consenso en relación a la realización de ejercicios navales, pruebas de armamentos, colocación de mecanismos de detección antisubmarina, investigaciones hidrográficas y tareas de imposición de la ley llevados a cabo por buques militares de terceros.⁽²⁷⁾ China considera que todos ellos son ilegales. Los EE.UU., en cambio, afirma que la CONVEMAR solo prohíbe los ejercicios militares y las pruebas de armamento en el mar territorial, sin que haya ninguna restricción equivalente con respecto a otras zonas marítimas. Las actividades militares, afirman, no se contraponen a los fines pacíficos, y pueden realizarse ejercicios con armas, previa emisión de un NOTMAR (Aviso a los navegantes).⁽²⁸⁾ En un listado no exhaustivo, Kraska y Pedrozo, especialistas del Navy War College, hacen una larga mención de actividades militares consideradas legales por los EE.UU. (Cuadro N.º 2).

Cuadro N.º 2

Ejemplos de actividades militares legales en la ZEE desde la perspectiva de los EE.UU.⁽²⁸⁾

– Recolección de datos militares marinos e investigación oceanográfica naval	– Operaciones e investigación acústica y de sonar
– Inteligencia, vigilancia, reconocimiento (ISR)	– Bases en el mar (<i>sea basing</i>)
– Soporte submarino	– Pruebas de navegación submarina
– Establecimiento y abastecimiento de instalaciones artificiales para usos militares	– Operaciones de defensa contra misiles balísticos y pruebas de apoyo
– Reabastecimiento en el mar (<i>underway replenishment</i>)	– Operaciones de interdicción marítima y de visita, abordaje, investigación y captura
– Reabastecimiento de combustible (<i>bunkering</i>)	– Control naval y protección de pesqueros
– Pruebas con misiles convencionales y balísticos e instrumentación de alcance de misiles	– Derechos del beligerante en guerra naval (por ej., derecho de visita y búsqueda)
– Verificación de control de armas estratégicas	– Investigaciones militares
– Juegos de guerra y ejercicios aeronavales	– Patrullas de disuasión
– Operaciones de presencia marítima adelantada	– Afirmación de la libertad de navegación
– Operaciones de asistencia humanitaria y desastres	– Operaciones de seguridad marítima (por ej., contraterrorismo y contraproliferación)
– Control del mar	– Proyección de poder
– Operaciones de aplicación de ley marítima (por ej., antipiratería)	– Operaciones de vuelo de portaaviones

Tampoco hay consenso en relación a la realización de ejercicios navales, pruebas de armamentos, investigaciones hidrográficas. China considera que todos ellos son ilegales. Los EE.UU., en cambio, afirma que la CONVEMAR solo prohíbe los ejercicios militares y las pruebas de armamento en el mar territorial, sin que haya ninguna restricción equivalente con respecto a otras zonas marítimas.

(24)
KRASKA, *habla de dueling due regards*. Op. cit. 2010, p. 84.

(25)
YU, Zhirong, “Jurisprudential analysis of the U.S. Navy’s military surveys in the Exclusive Economic Zones of Coastal States”, en Dutton, Peter (comp.) *Military Activities in the EEZ A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies, China Maritime Study No. 7, diciembre de 2010.

(26)
KRASKA, op. Cit., 2010.

(27)
FRANCO GARCÍA, op. Cit.

(28)
KRASKA y PEDROZO, 2013. op. cit, p. 238.

(29)

La Convención permite hacer declaraciones, pero no realizar reservas. En relación con las actividades militares, los países que establecen restricciones son: Bangladesh, Brasil, Burma, Cabo Verde, India, Indonesia, Irán, Kenia, Malasia, Maldivas, Mauricio, Corea del Norte, Pakistán, Filipinas, Portugal y Uruguay. Los cinco países que reclaman mares territoriales de 200 millas son: Benin, Congo, Liberia, Perú y Somalia. Togo reclama un mar territorial de 30 millas. La fuente incluye a Ecuador, pero en 2012 firmó la CONVEMAR y estableció la autorización previa para el paso de buques militares, en U.S. Defense Dept., Maritime Claims Reference Manual, DOD 2005.1-M, www.dtic.mil/.

(30)

Declaraciones CONVEMAR, Brasil (22 de diciembre de 1988): "The Brazilian Government understands that the provisions of the Convention do not authorize other States to carry out military exercises or manoeuvres, in particular those involving the use of weapons or explosives, in the exclusive economic zone without the consent of the coastal State." http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Brazil

(31)

KAYE, *Op. cit.*, pp. 12-15.

(32)

Véase JING GENG, 2012. *The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS*. *Merkourios-Utrecht, Journal of International and European Law*, Volumen: 28, Issue: 74, O'Rourke, *op. cit.*, p. 12.

(33)

Causas de posible denegación (párrafo 5 del Artículo 246): Cuando afecte la exploración y explotación de los recursos naturales; cuando entrañe perforaciones, la utilización de explosivos o la introducción de sustancias perjudiciales en el medio marino; cuando entrañe la construcción, el funcionamiento o la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; cuando la información proporcionada sobre la índole y objetivos del proyecto sea inexacta, o cuando el Estado o la organización internacional competente que haya de realizar la investigación tenga obligaciones pendientes con el Estado ribereño resultantes de un proyecto de investigación anterior.

Los países emergentes rechazan de plano esta interpretación. Además de China, uno de los casos más claros del enfoque restrictivo es Brasil, (29) que prohíbe la realización de ejercicios o de maniobras militares sin previo consentimiento.(30) En Sudamérica, Uruguay, Ecuador y Perú, además de Brasil, mantienen restricciones a las maniobras militares en la ZEE, entre un total mundial de 60 países que explicitan diferentes limitaciones por razones de seguridad.(31)

De todos los países, China es el único que ha estado dispuesto a usar la fuerza para imponer esta perspectiva. Esta orientación se presentó claramente en los diferentes incidentes de confrontación naval que se enumeran en el Cuadro N.º 1. China interpreta que, según el artículo 300, los EE.UU. ha realizado operaciones reñidas con el uso pacífico, ha incurrido en un abuso de derecho y no ha obrado "de buena fe".(32)

4. Alcances de la investigación científica marina. Su regulación en la ZEE

El debate sobre el alcance de la investigación científica marina (en adelante, ICM) está en íntima relación con la discusión acerca de las actividades militares, aunque no se limita necesariamente a ese campo. El tema alcanza hoy una nueva dimensión por la centralidad que ha adquirido la puja entre la visión territorialista y la internacionalista en la ZEE de China, en tanto la ICM es una actividad regulada por el Estado ribereño. Por esta razón, definir qué actividades son consideradas ICM y cuáles no, resulta un aspecto clave.

Aunque a lo largo de las sucesivas conferencias sobre Derecho del Mar se buscó lograr una definición consensuada de ICM, debido a la falta de acuerdo se resolvió evitar su delimitación en la redacción final de la CONVEMAR.

Según lo estipulado en la Parte XIII, los Estados ribereños, en ejercicio de su jurisdicción, tienen derecho a regular, autorizar y realizar actividades de ICM en su ZEE y en su plataforma continental. En circunstancias normales, el Estado ribereño debe otorgar su consentimiento para que otros Estados u organizaciones internacionales realicen investigaciones científicas marinas para aumentar el conocimiento del mundo marino. Con seis meses de anticipación, el Estado que desea realizar una ICM debe proporcionar al ribereño información detallada sobre la índole y los objetivos del proyecto; el método y los medios que vayan a emplearse; las áreas geográficas donde se va a realizar el proyecto; las fechas previstas de llegada y de salida de los buques; el nombre de la institución patrocinadora, su director y las personas encargadas del proyecto; y la medida en la que el Estado ribereño estará representado o podría participar (Art. 248). Solo en cuatro casos explícitos, el Estado ribereño puede rehusarse a otorgar el permiso, ninguno de ellos asociado a cuestiones de seguridad.(33)

La capacidad de los Estados ribereños para regular estas actividades y participar en ellas lleva a que estos apunten a una definición amplia de la ICM, mientras que los terceros Estados intentan ajustar su definición a las actividades vinculadas al estudio del medio marino y sus recursos, un campo que, en la ZEE, es claramente jurisdicción de los ribereños. Esta divergencia de interpretaciones se presenta con total claridad en la ZEE de China, espacio en el que China busca regular las actividades de los EE.UU., calificando como ICM toda tarea de investigación, mientras que los EE.UU. sostiene que solo tiene que pedir autorización para las actividades con fines científicos, no así para otro tipo de estudios relacionados con la navegación o el uso militar.

Los principales aspectos del debate entre ambas posiciones se centran, entonces, en el alcance de la definición de ICM (según su finalidad y objeto de estudio, sobre la base de la interpretación del Artículo 56), la diferencia de ICM con los levantamientos hidrográficos y otros aspectos, como los medios de recolección de datos, la afectación del medio ambiente marino y la inmunidad de los buques de guerra.



En relación con el alcance de la ICM, Yu Zhirong en su artículo “Jurisprudential analysis of the U.S. Navy’s military surveys in the Exclusive Economic Zones of Coastal States”, sostiene una definición amplia y difusa, y afirma que la ICM “involucra el uso de mecanismos para investigar o estudiar el medioambiente marino, en aguas específicas y en un momento determinado, a través de modernos medios científicos y técnicos, incluidos estudios académicos y el estudio de aplicaciones integradas de la información recolectada”⁽³⁴⁾. Según esta interpretación, cualquier investigación que expanda el conocimiento del océano y el mar se ubica dentro de la definición de ICM.

En contraposición a estos argumentos, los EE.UU. entiende que la ICM comprende “aquellas actividades realizadas en los océanos y aguas costeras para expandir el conocimiento científico del medio ambiente marino y sus procesos”.⁽³⁵⁾ Es decir, solo incluye actividades con finalidad científica. Para los EE.UU., las iniciativas con fines científicos propias de la ICM incluyen la oceanografía física, la química y la biología marina, las perforaciones científicas (*drilling and coring*), y la investigación geológica y geofísica, entre otras.⁽³⁶⁾

Los especialistas de los EE.UU. distinguen claramente estas tareas de otras actividades de recolección de información marina (*marine data collection*), que tienen fines diferentes del científico y no pueden ser incluidas dentro de la ICM. Entre ellas, los levantamientos hidrográficos y la recolección de datos con fines militares, actividades que se corresponderían con la libertad de los mares.⁽³⁷⁾

Los levantamientos hidrográficos buscan obtener información para la conformación de cartas de navegación y para garantizar la seguridad en la navegación, mientras que los estudios militares incluyen tareas de investigación y de vigilancia relacionadas con las operaciones militares⁽³⁸⁾. A diferencia del conocimiento científico, que se divulga, los datos recogidos a partir de estas investigaciones no suelen ser compartidos.⁽³⁹⁾

Desde la perspectiva china, esta diferenciación por fines no es viable, en tanto la ICM incluye múltiples propósitos, como la seguridad marítima, el estudio de recursos vivos y no vivos, y el apoyo a actividades militares. Dada la amplitud de objetivos que puede tener una

(34)
YU, Zhirong, 2010: *op. Cit.*, p.43.
(Traducción propia).

(35)
PEDROZO, Raúl S., “Coastal State Jurisdiction over Marine Data Collection in the Exclusive Economic Zone: U.S. Views”, en Dutton, Peter (comp.) *Military Activities in the EEZ A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies, China Maritime Study No. 7, diciembre de 2010, p. 28. (Traducción propia).

(36)
Según Roach, la recolección de datos del ambiente marino puede ser clasificada en cuatro canastas, dependiendo de la finalidad de la actividad y, a veces, dependiendo de los medios utilizados para obtener los datos:

- (1) La investigación científica marina, que incluye la ciencia tradicional del océano.
- (2) Estudios marinos (*marine surveys*), que incluyen levantamientos hidrográficos y estudios militares;
- (3) La oceanografía operacional, que es una categoría amplia directamente asociada a la seguridad de la navegación y el dominio físico del océano, y
- (4) La exploración y explotación de recursos naturales y de restos de naufragios y otros elementos del patrimonio cultural subacuático.

En: ROACH, J. Ashley, “Defining Scientific Research: Marine Data Collection”, en Myron H. Nordquist, Ronán Long, Tomas H. Heidar y John Norton Moore, *Law, Science and Ocean Management*, Brill Academic Pub, 2007, pp. 541- 542.

(37)
La CONVEMAR trata las cuestiones de la ICM en la Parte XIII, mientras que se refiere separadamente a los levantamientos hidrográficos en las Partes II, III y XI y el Anexo III.

(38)
ROACH, J. Ashley y SMITH, Robert W., “United States Responses to Excessive Maritime Claims”, 2.º ed., The Hague, Martinus Nijhoff, 1996, p. 426. (Traducción propia). Citado por Pedrozo, *ibíd.*

(39)
Ídem, p. 425. (Traducción propia). Citado por Pedrozo, *ibíd.*

misma actividad de ICM, no resulta útil intentar diferenciarlas a partir de sus intenciones.⁽⁴⁰⁾ Tampoco es factible hoy identificar si los medios de recolección de datos se corresponden con un fin específico, ya que ellos sirven a varios propósitos.⁽⁴¹⁾

La divergencia se nutre, además, de una diferente interpretación del Artículo 56 de la CONVEMAR, que define los derechos soberanos y las jurisdicciones del Estado ribereño en la ZEE. Según Wu Jilu, especialista chino, el Artículo 56 trata claramente por separado las investigaciones científicas marinas de las actividades destinadas a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales. En consecuencia, la ICM no está limitada a los recursos naturales y las actividades económicas, sino que comprende todas las actividades llevadas a cabo en la ZEE, incluidos los levantamientos hidrográficos y los estudios militares.

Pedrozo, del Naval War College de los EE.UU., señala, en cambio, que las actividades reguladas en la ZEE según el Artículo 56 están relacionadas con los recursos naturales y la explotación económica del área, entendiéndose que el resto de las actividades son libres y no precisan ningún tipo de consentimiento. En su interpretación, las actividades no relacionadas con los recursos naturales forman parte de los derechos residuales. Es decir, se trata de libertades de alta mar que pueden aplicarse a la ZEE si no están explícitamente restringidas.

Yu Zhirong agrega otros dos elementos a la discusión. Por un lado, señala que la CONVEMAR destaca el fin pacífico de las ICM, por lo cual las actividades de ICM no autorizadas realizadas por los EE.UU. en la ZEE china serían contrarias a ese espíritu. Por otro lado, alerta contra el posible daño al medio marino y la polución causada por las actividades norteamericanas, aspecto que la CONVEMAR pone en manos del Estado ribereño. El argumento ambiental ha sido protagónico en los reclamos del gobierno chino a los EE.UU. después de los incidentes del *Impeccable* y del *Victorious* en 2009. Se argumenta, en tal sentido, que la presencia de esos buques que realizan actividades no programadas ni autorizadas afecta los intereses de los pescadores, que legítimamente se han defendido de esta agresión.⁽⁴²⁾

James Kraska responde al argumento medioambiental y alerta sobre la tendencia de los Estados ribereños a abusar de este tipo de preocupaciones. Señala, además, que el Estado ribereño no tiene jurisdicción sobre las actividades que realizan los buques militares, que gozan de inmunidad (Art. 95), y que el Estado de bandera es el principal responsable del cumplimiento de las normas OMI en sus buques.⁽⁴³⁾

Cuadro N.º 3 Principales diferencias entre la perspectiva China y la de los EE.UU. respecto de la ICM

CHINA	EE.UU.
La ICM incluye todo lo que expanda el conocimiento del océano.	La ICM solo comprende las actividades destinadas al conocimiento de los recursos y el medio ambiente marino.
El Art. 56 separa el tema recursos del tema ICM.	El Art. 56 trata el tema de ICM asociado a los derechos económicos del Estado ribereño.
Los fines de las actividades de ICM no se pueden diferenciar claramente: una misma actividad puede tener distintos fines.	La ICM solo comprende actividades con fines científicos, no levantamientos hidrográficos ni la recolección de datos con fines militares.
Los levantamientos hidrográficos son parte de la ICM.	Los levantamientos hidrográficos y la ICM están diferenciados en la CONVEMAR (Art. 40 y 21).

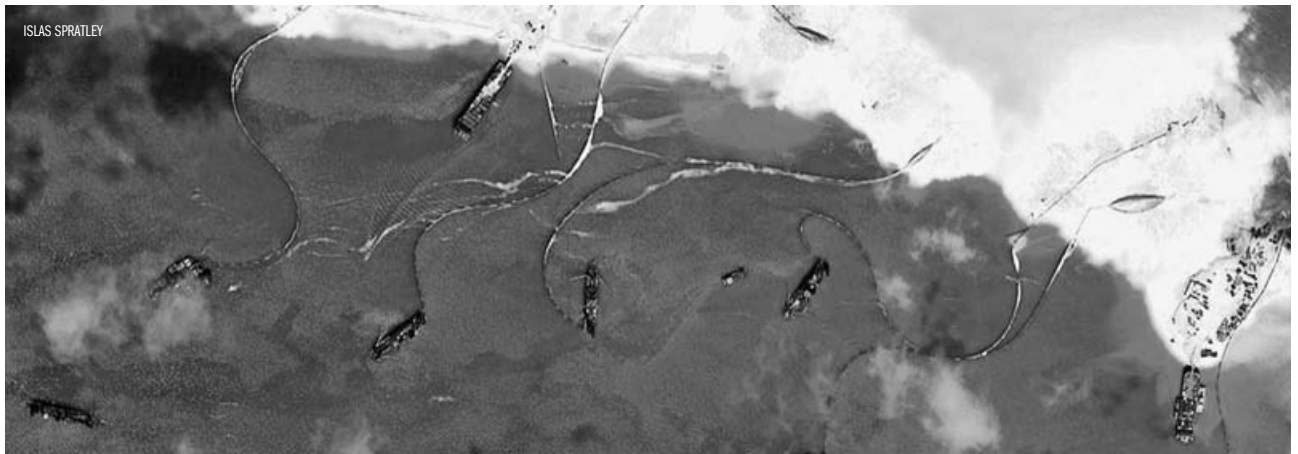
En definitiva, la ausencia de una definición explícita del significado de ICM ofrece zonas grises de interpretación que facilitan el planteo de la disidencia jurídica asociada a la disputa geoestratégica. Algunos analistas chinos, como Xue, avanzan, incluso,

(40) WU, Jilu. "The concept of Maritime Scientific Research", en Dutton, Peter (comp.), *Military Activities in the EEZ A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies, *China Maritime Study* No. 7, diciembre de 2010.

(41) XUE, Guifang. "Surveys and Research Activities in the EEZ: Issues and Prospects", en Dutton, Peter (comp.), *Military Activities in the EEZ A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College Newport, Center for Naval Warfare Studies, *China Maritime Study* No. 7, diciembre de 2010.

(42) YU, op.cit., pp. 41-47.

(43) KRASKA, 2010, op. cit., p. 81.



sobre la idea de encarar una actualización de los contenidos de la CONVEMAR, una revisión que no solo elimine ambigüedades, sino que, además, pueda dar respuesta a los nuevos desafíos presentados por el progreso tecnológico de los instrumentos de medición, operados remotamente o desde satélites, que tornan parcialmente obsoleta a la Convención.⁽⁴⁴⁾

5. Posibles implicancias para la región latinoamericana

Resulta evidente, después de este desarrollo, que el debate jurídico enmascara una competencia global por la conformación del orden emergente y que la interpretación de la CONVEMAR no constituye el eje del problema, sino su reflejo. En palabras de Wachman, “la controversia referida a la CONVEMAR puede ser vista solo como una batalla en la guerra chino-estadounidense para lograr la primacía moral e influencia sobre las instituciones globales”.⁽⁴⁵⁾

No obstante, esta confrontación entre la postura territorialista sostenida por China y las actitudes internacionalistas lideradas por los EE.UU. definirá la evolución de las prácticas en el uso de la ZEE. Por ahora, no se vislumbra un ganador, y no aparecen aún posibilidades de compromiso sobre el régimen en los espacios comunes y de la ZEE. Sin embargo, es un proceso que valdrá la pena seguir con atención.

En la evolución global de este debate, la región latinoamericana no estará ajena. No lo ha estado históricamente, pues es parte activa de las sucesivas discusiones de la ley del mar, y es de esperar que no lo esté ahora. Los países latinoamericanos, con grandes espacios marítimos, tienen una trayectoria importante en la defensa de la visión territorialista y son considerados, junto con los africanos, precursores en las prácticas que dieron lugar al régimen de la ZEE.⁽⁴⁶⁾ Algunos, como Perú o El Salvador, consideran que su mar territorial llega a las 200 millas náuticas, por lo cual no han firmado la CONVEMAR. Otros sostienen articuladas posiciones respecto de las actividades militares en la ZEE, el alcance de la ICM y la preservación del medio marino.

Si tomamos en cuenta las referencias sobre países latinoamericanos realizadas en el simposio China- EE.UU. analizado en este trabajo, podemos identificar una constante referencia a las posiciones territorialistas de la región, aunque encabezadas por diferentes países.

En relación con las actividades militares en la ZEE, se destacan las posiciones de Brasil, Uruguay y Ecuador que, al momento de ratificar la CONVEMAR, establecieron restricciones respecto de ellas.

El debate jurídico enmascara una competencia global por la conformación del orden emergente y que la interpretación de la CONVEMAR no constituye el eje del problema, sino su reflejo.

(44)
En relación con este tema, entra en disputa el concepto de oceanografía operacional, centrado en las nuevas tecnologías, que será abordado en estudios posteriores.

(45)
WACHMAN, *op. cit.*, p. 112.

(46)
KAYE, *op. cit.*, p. 1.

Más de 60 países, que conforman algo menos de la mitad de los Estados ribereños, ya han explicitado diferentes tipos de reparos relacionados con su seguridad en la ZEE.

(47)

Jon M. Van Dyke, "The Legal Regime Governing Sea Transport of Ultra-hazardous Radioactive Materials," *Ocean Development and International Law* 33 (2002), pp. 78-80, citado por Kraska, *op. cit.*, p. 80. Kaye incluye, además, a Antigua y Barbuda, República Dominicana, Venezuela y Perú, entre otros. Kaye, *op. cit.*, pp. 12-15.

(48)

"At the 39th Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) Executive Council's meeting in June 2006, the United Kingdom took the view that the routine collection of data by Argó floats should not be considered as MSR but rather as an operational activity that should be treated in a similar way to meteorological activities", IOC, *Thirty-ninth Session of the Executive Council IOC/EC-XXXIX/3 (París, 21-28 de junio de 2006)*, p. 37, para. 262, disponible en <http://ioc-unesco.org>. "Japan and Argentina disagreed. They considered that the Argó floats are MSR tools and that the data collected by them are of benefit to marine meteorology" (para. 263). Citado por Xue, *op. cit.*, p. 103.

(49)

GONZÁLEZ, Ariel W. (Re) "Encontrar el Mar. Argentina y el conocimiento científico de los océanos", *Argentina, Catálogos*, 2012. pp. 28-30.

(50)

Ver: KAYE, *Op. cit.*, pp. 12-15.

En cuanto a las limitaciones a la navegación con fines ambientales, Kraska señala a Colombia, Chile y Argentina como países sudamericanos que, explícitamente, han prohibido el paso de buques con materiales ultrapeligrosos.⁽⁴⁷⁾

Si tomamos en cuenta la definición de ICM, Xue Guifang menciona cómo Argentina adoptó, junto a Japón, una postura territorialista al considerar las boyas y los instrumentos del programa Argos como correspondientes al campo de la ICM, lo cual contrasta con la posición internacionalista del Reino Unido, que la cataloga como una actividad libre.⁽⁴⁸⁾ De hecho, la Argentina considera la ICM en forma amplia y la define como "la actividad o el conjunto de actividades que permite medir un número indefinido de datos de los océanos sujetos a variaciones, denominadas «variables»". Este conjunto incluye tanto las variables físicas como las químicas y las biológicas.⁽⁴⁹⁾

La perspectiva territorialista predominante en los países latinoamericanos, con matices de énfasis y áreas temáticas, sin duda se verá impactada por la resolución de la discusión jurídica que está teniendo lugar hoy en la lejana China.

Conclusión

Debido a que la Ley del Mar constituye un cuerpo en constante evolución y a que la costumbre y las prácticas son *drivers* importantes de ese cambio, entendemos que resulta esencial, para afianzar el control de los espacios marítimos jurisdiccionales, estar atentos al rumbo de los debates que se presentan en otras geografías. La disputa jurídica que está teniendo lugar hoy en los mares de China derivará, posiblemente en el mediano plazo, en una práctica legitimada de las actividades reguladas y libres en la ZEE.

El trasfondo del debate, relevante para todos los Estados ribereños, es la validez de la ZEE en términos de seguridad. Los internacionalistas se aferran a un espíritu de la CONVEMAR alejado de las preocupaciones de seguridad y centrado en cuestiones de conservación y de explotación de recursos. No obstante, la dimensión marítima no deja de ganar espacio entre los Estados ribereños como un aspecto central de su seguridad nacional. En línea con esta preocupación, más de 60 países, que conforman algo menos de la mitad de los Estados ribereños, ya han explicitado diferentes tipos de reparos relacionados con su seguridad en la ZEE.⁽⁵⁰⁾

En dicho contexto, Latinoamérica tiene la oportunidad de construir consensos regionales sobre los temas en discusión y de participar más activamente del debate global. La región puede y debe adoptar posiciones sólidas y compartidas acerca de la mejor manera de defender los intereses marítimos de nuestros países, que necesariamente se basan en un mayor conocimiento de lo que sucede en la ZEE, en el control efectivo de los espacios y en la protección de las actividades que la CONVEMAR asigna a los países ribereños, como la explotación de los recursos naturales, el control de la ICM y la preservación del medio marino, entre otras. ■