

Análisis

La disputa geopolítica por el Indo Pacífico en clave medioambiental: claroscuros de las posiciones de China, Reino Unido y Estados Unidos

Silvana Elizondo

Desde los países centrales de Occidente se suele criticar ácidamente la “territorialización del mar” como un desvío, un exceso, en el que incurren los países ribereños en su búsqueda por consolidar el control de sus espacios marítimos y mantener alejadas a las flotas extranjeras (Oxman, 2006).

Entre los supuestos excesos, las potencias marítimas critican las restricciones que establecen los países ribereños por razones medioambientales. Tradicionalmente las cuestiones medioambientales en el mar estaban referidas a la contaminación proveniente de los buques, al tránsito de unidades que transportan sustancias radiactivas, como son los residuos nucleares, así como al paso de buques con carga o propulsión nuclear por el mar territorial y la Zona Económica Exclusiva (ZEE) (Kaye, 2006; Kraska, 2011). Pero actualmente han tomado mayor relevancia otras temáticas relacionadas con la biodiversidad, como el uso de sonares en los relevamientos hidrográficos militares en la ZEE. Así, se vienen registrando incidentes de gravedad entre China y Estados Unidos a raíz de estas actividades. Unidades navales chinas obstaculizaron las tareas del buque de investigación hidrográfica USNS Bowditch de 2001, del USNS Impeccable y USNS Victorious en 2009, capturaron un dron submarino de EE.UU. en aguas internacionales en 2016, entre otras. En estos casos se sumó al impacto ambiental de los relevamientos hidrográficos, el debate sobre la legalidad de estas actividades sin autorización del Estado ribereño.¹

Aunque los países más poderosos de Occidente no dudan en calificar estas restricciones como “reclamos excesivos”, el argumento ambiental también forma parte de la caja de herramientas de las grandes potencias para territorializar su mar en zonas lejanas. En los casos del Indo Pacífico, de interés para este Observatorio, podemos mencionar la creación de grandes áreas protegidas por parte de Estados Unidos y Reino Unido, que además de tener un propósito ambiental y reputacional, pueden fungir, en línea con el análisis de Elizabeth De Santo, en verdaderas zonas de amortiguación estratégica (2019). En ambos casos, el efecto logrado es mantener a distancia las flotas extranjeras.

¹ Para muchos países, estas actividades constituyen investigación científica marina, que requiere autorización previa del estado ribereño. Ver: Elizondo et al, 2015.

Analizaremos en este artículo, en primer lugar, las paradojas de la posición de EE.UU. y su principal aliado, el Reino Unido, que por un lado protegen áreas estratégicas distantes utilizando la “coartada ambiental”, pero por otro lado condenan el uso de este argumento para restringir la libertad de navegación en espacios jurisdiccionales por parte de terceros Estados. En segundo lugar, señalaremos el mismo doble discurso en cabeza de China, que por un lado rechaza los relevamientos de EE.UU. en su ZEE por el deterioro del medio marino, al tiempo que destruye los arrecifes de coral del Mar de China Meridional para la construcción de las islas artificiales, bastiones de su estrategia naval, en una acción que le ha valido la condena del Tribunal de Apelaciones de la CONVEMAR en 2016.

De este modo, buscamos señalar cómo, por un lado, el argumento ambiental ha llegado para quedarse en materia de uso de los mares, pero su entrada en el juego de la estrategia marítima tiene múltiples manifestaciones. La complejidad del tema, que aquí sólo será presentada preliminarmente, hace que los actores caigan frecuentemente en contradicciones.

La “coartada ambiental”

Históricamente, el motivo por el que los países ribereños buscaron expandir su soberanía a los territorios marítimos fue la seguridad. Por ello el mar territorial tenía, en sus orígenes, una anchura de 3 millas náuticas, equivalente al alcance del tiro de cañón.² En una segunda etapa, que se hizo manifiesta en la segunda mitad del siglo XX, el principal objetivo de maximizar la territorialidad marítima fue el acceso a los recursos naturales. Surgió así la Zona Económica Exclusiva, un espacio de 200 millas náuticas que comprende la mayor parte de la riqueza ictícola y cuya anchura se corresponde con la corriente de Humboldt en el Pacífico, cuyos países fueron grandes impulsores de la idea en la III Conferencia de Naciones Unidas de Derecho del Mar. La Plataforma Continental, una iniciativa lanzada por el Presidente Truman de EE.UU. en 1945, también considera el acceso a los recursos como base del criterio territorial. (Oxman, 2006)

Actualmente, académicos de países asociados a la libertad de los mares sostienen que los Estados ribereños están buscando nuevamente avanzar en la territorialización del mar con un nuevo argumento: el ambiental. Leenhardt afirma, cuando analiza la cuestión de las Áreas Marinas Protegidas (AMP), que “estamos presenciando un cambio en el discurso político de los estados costeros para legitimar sus soberanías, desde el argumento económico original, hacia la declaración de responsabilidades ambientales a través de los océanos” (2013: 3). En la misma línea, Féral sostiene que “los estados marítimos ahora reclaman la soberanía sobre sus recursos naturales a través de la ciencia y la protección ambiental” (2011:1). Así, la conservación y la ciencia se convierten, adicionalmente,

² Este criterio, equivalente a la legua, la unidad de medida más corriente en ese entonces, predominó entre los siglos XVII y XIX. <https://vlex.es/vid/anchura-mar-territorial-277582>

en formas de ejercicio de la soberanía en espacios marítimos híbridos como la ZEE, en los que coexisten derechos de los Estados ribereños y libertades de todos los Estados.

El caso de las AMP en las posesiones del Indo Pacífico

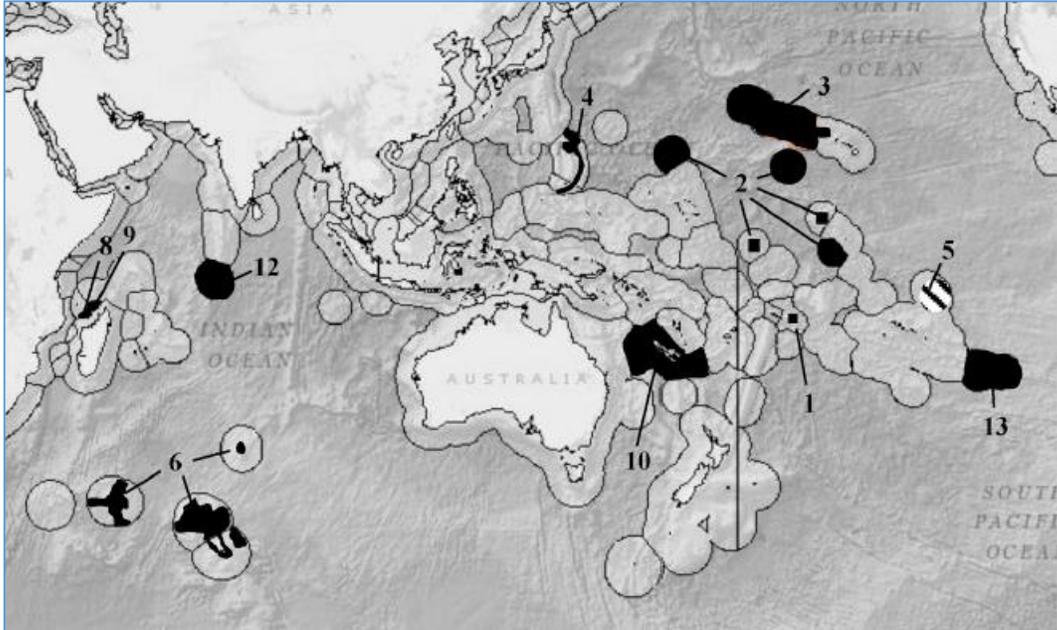
Como un juego de espejos, los países que critican la “territorialización ambiental” son los mismos que crean grandes AMP en espacios distantes de ultramar, un mecanismo que les permite liderar la protección marina en términos cuantitativos, al tiempo que constituyen una herramienta que reafirma el control sobre los espacios insulares distantes.³ El reforzamiento de la presencia en estas áreas es tanto civil como militar. La gestión de la protección marina corre por lo general a cargo de agencias civiles, especialmente científicas, pero se trata de lugares asociados a bases militares de alto valor estratégico, según el estudio de Elizabeth De Santo (2019).

Tomemos como ejemplo algunas de las principales áreas marinas protegidas de ultramar de EE.UU. y Reino Unido en la región del Indo Pacífico⁴:

AÑO	NOMBRE	PAÍS	SUPERFICIE (km2)	BASE MILITAR CERCANA	MAPA
2006	Monumento Nacional Marino Papah_anaumoku_akea	EE.UU.	341.362	Pearl Harbor, Hawaii	3
2009	Monumento Nacional Marino Fosa de las Marianas	EE.UU.	246.608	Guam	4
2009	Monumento Nacional Marino de las Islas Remotas del Pacífico	EE.UU.	225.039	IIGM Tests QBN	2
2009	Monumento Nacional Marino Atolón de Rose	EE.UU.	34.838	Tutuila island (IIGM)	1
2010	Área Marina Protegida de Chagos	Reino Unido	640.000	Diego García	12
2015	Islas Pitcairn	Reino Unido	836.064	-	13

³ Aquí sólo se mencionarán los casos de EE.UU. y Reino Unido, pero Francia, Australia y Nueva Zelanda tienen también una amplia política de protección marina en el escenario. En la costa americana, Ecuador y Chile tienen AMP de gran tamaño.

⁴ La información completa se puede encontrar en De Santo, 2019:4.



Fuente: Recorte en base a De Santo, 2019: pp. 4 y 6, respectivamente.

Según consigna De Santo, estas AMP se encuentran relacionadas con bases militares cercanas, entre las que se destacan las de Diego García en la AMP de Chagos, la de Pearl Harbour en Papah_anaumoku_akea en Hawaii, la de Guam en las islas Marianas, entre otras. Además, se trata de lugares con valor estratégico ya que son monumentos históricos de la Segunda Guerra Mundial, lugares de prueba de armas de destrucción masiva en el pasado, y reservas de recursos minerales y genéticos de posible valor futuro.

La capacidad de estos cerramientos ambientales para generar efectos estratégicos no es directa. Pero en algunos casos, como el del archipiélago de Chagos (British Indian Ocean Territory), ha quedado en evidencia que se lo pensó como una herramienta para incrementar el control de los espacios marinos, al tiempo que se exceptuaron de las restricciones a las actividades militares propias. En 2010, Reino Unido creó alrededor del archipiélago una AMP de gran tamaño que fue presentada como una iniciativa ambiental. Sin embargo, se conoció por medio de filtraciones de Wikileaks que el propósito final de la creación de la AMP era eliminar la pesca como forma de sustento de los habitantes expulsados a Mauricio en 1966, que aún buscan recuperar su territorio. Al mismo tiempo, en abierta contradicción con el objetivo de conservación, la AMP exime de la protección a la Isla Diego García, donde Estados Unidos renta al Reino Unido el espacio donde se asienta su principal base militar en el Índico (Wikileaks, 2009). La filtración de esta información implicó una importante pérdida de legitimidad de la estrategia británica de reforzar sus ocupaciones de ultramar con argumentos de conservación y dio pie al proceso internacional que

terminó favoreciendo el reclamo de Mauricio en el marco de la Corte Internacional de Justicia y la Asamblea General de Naciones Unidas (Díaz, 2020). No obstante, Londres no ha dejado de lado esta línea de proyección territorial, que vemos expandirse en el Atlántico dentro de la iniciativa Blue Belt.⁵

No menos contradictoria es la creación del Monumento Nacional Marino de Papahānaumokuākea, establecido por EE.UU. en 2006 en aguas de Hawaii. Este reúne diferentes áreas protegidas anteriores, y fue declarado como un área especialmente sensible (PSSA) por la Organización Marítima Internacional en 2008, por lo cual su normativa es vinculante para todos los países en relación al tránsito marítimo. En 2016, el Monumento Nacional Marino Papahānaumokuākea se expandió hasta los límites de la ZEE, incluyendo la protección de buques y aeronaves militares hundidas en la II Guerra Mundial.

Para las opiniones críticas dentro del mismo EE.UU., este caso creó un precedente en favor de la creación de grandes espacios protegidos sin necesidad de demostrar



Fuente: Papahānaumokuākea.gov

que el ecosistema marino esté en riesgo por el transporte internacional de buques (Kraska, 2011:374). Asimismo, la medida contradice la tradicional postura irreductible norteamericana en relación a la libertad de navegación. James Kraska, un referente en la materia perteneciente a la Armada de EE.UU., entiende que el gobierno mismo de EE.UU. ha ido declinando esta posición en beneficio de argumentos ambientales, dando pie a otros países a comportarse en la misma línea. Según afirma Kraska, aunque la creación de santuarios y áreas protegidas generalmente reconoce la inmunidad de los buques de guerra, “el lenguaje es a menudo obtuso y crea una expectativa política y pública ... de que las operaciones navales no ocurrirán dentro o alrededor de áreas designadas como santuario. Además ... las regulaciones que exigen a las actividades militares son complejas y están sujetas a minucias por parte de los reguladores, hostigando los esfuerzos del

⁵ El Blue Belt es una red de grandes áreas marinas protegidas que incluye siete territorios británicos de ultramar. Encierra cuatro millones de km² de océano, lo que le ha permitido a Reino Unido la protección del 48% de los espacios marítimos bajo su control, incluyendo varias áreas en conflicto. Dentro de la iniciativa, se promueve la protección del 30% de los océanos para 2030.

Departamento de Defensa para operar libremente en los océanos y el aeroespacio asociado”. (2011: 372)⁶

Luego de esta experiencia en Hawaii, EE.UU. avanzó en la protección de otras islas en el Pacífico de una relevancia estratégica clave, a pesar de la oposición del Departamento de Defensa. Áreas importantes para la operación para aviones de patrulla marítima naval (Islas Marianas), puntos de apoyo en la ruta entre EE.UU. y Guam (Islas Wake), y entre la ruta que une Australia y Pearl Harbor (Samoa Americana), fueron convertidas en santuarios marinos. Para algunas opiniones, la creación de estos espacios protegidos en los alrededores de bastiones del poder militar norteamericano en el Pacífico, como Guam o Pearl Harbor, cumplen una doble finalidad ambiental y estratégica. Elizabeth De Santo sostiene que, “al considerar la intersección entre la conservación de la biodiversidad y los objetivos militares estratégicos, las grandes áreas marinas protegidas de ultramar posiblemente pueden desempeñar un doble papel”, como “repositorios de biodiversidad y puestos de avanzada geopolíticos” (2019:3). Para las opiniones más extremas en favor de la libertad de navegación, en cambio, éstas disminuyen las posibilidades de adiestramiento militar y afectan la movilidad de la flota, generando restricciones en un área que será un punto focal de la competencia estratégica con China, debido a su importancia para el control de las rutas marítimas. Durante la presidencia de Trump se intentó volver atrás con la creación de algunas áreas, pero estos intentos no prosperaron.⁷

Una segunda desventaja que se les asigna a estas restricciones es que pueden proveer legitimidad a las impuestas por terceros países con argumentos ambientales, como es el caso de China en sus mares de jurisdicción.

La dimensión ambiental en el control de los espacios marítimos de China

El caso de China tampoco está exento de contradicciones. Por un lado, en materia de protección ambiental marina a través de AMP, su record es muy limitado. De acuerdo a la base de datos *Protected Planet*, China ha protegido el 5,48 % de sus espacios marítimos, un porcentaje que se reduce a un tercio si se consideran los espacios marítimos que China considera como propios (UNEP-WCMC, 2021).⁸ Recién en 2021 declaró su primer parque marino, en la Isla Nanhuangcheng, en el

⁶ La Proclamación de 2016 que amplía el área protegida establece: “Nothing in this proclamation or any regulation shall limit or otherwise affect the U.S. Armed Forces’ discretion to use, maintain, improve, manage, or control any property under the administrative control of a Military Department or otherwise limit the availability of such property for military mission purposes, including, but not limited to, defensive areas and airspace reservations.” EOP Proclamation 9478 of August 26, 2016.

⁷ In 2017, the Trump Administration launched two concurrent review processes, under (1) Executive Order 13792 and (2) Executive Order 13795. They declare that the expansion of the Monuments was an “egregious abuse of power” and “a massive federal land grab”.

⁸ La base de datos UNEP-WCMC (2021) sólo reconoce a China una ZEE de 878.364km², que es el área que no se encuentra en disputa con ningún país. El total de la ZEE reclamada por China es de 2.236.430 km².

archipiélago de Changdao y, aunque se encuentra trabajando en nuevas áreas candidatas, evita asumir metas cuantitativas de protección (Li, 2017; Qing, 2021).

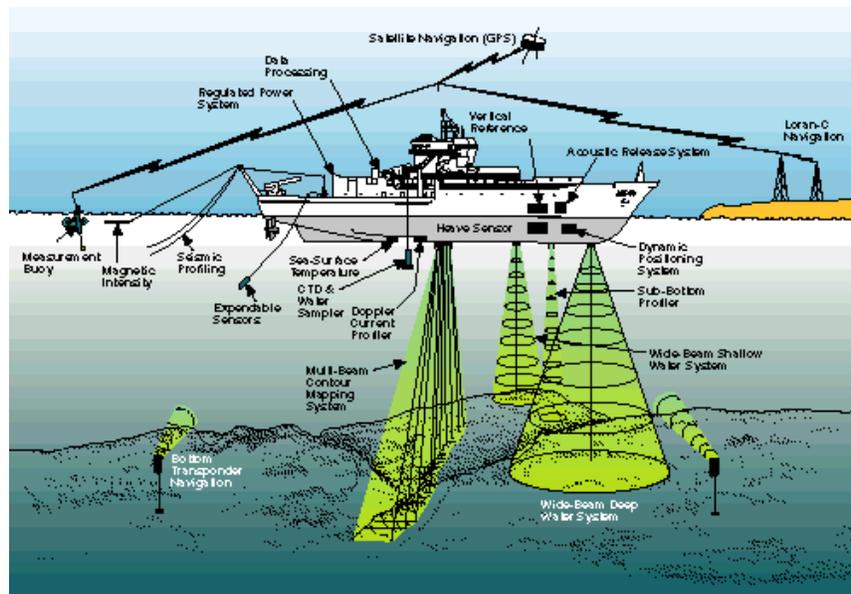
China visualiza sus espacios marinos como fuente relevante de recursos, realizando una intensa explotación de sus riquezas tanto pesqueras como hidrocarburíferas, por lo cual la preservación del medio es un balance que se relaciona con su propia seguridad alimentaria y energética. Las medidas más recientes, enmarcadas en la campaña “Mar Azul 2021” (Xinhua, 2021), buscan disminuir la contaminación, que puede alcanzar niveles capaces de poner en riesgo los propios stocks.



*Fuente: South China Sea island-maker seeks foreign flotation, JUNE 11 2015. Financial Times.
<https://www.ft.com/content/2bd0b16a-0f51-11e5-897e-00144feabdc0>*

China no cuenta con posesiones de ultramar, que suelen ofrecer espacios de protección de bajo costo, siendo los espacios distantes que reclama los ubicados en los mares Meridional y Oriental. Allí, China ha priorizado sus necesidades estratégicas sobre las ambientales, dragando masivamente los fondos para la construcción de islas artificiales de gran tamaño en el Mar de China Meridional. Estas tareas implicaron la destrucción de ecosistemas frágiles, recibiendo la condena internacional y el fallo adverso del Tribunal de Apelaciones de la CONVEMAR, que en 2016 lo consideró como una falta a la debida diligencia establecida por el Artículo 194 de la Convención, que establece la obligación de proteger y preservar el medio marino (PCA Case No. 2013-19, 2016). Similares procedimientos se siguieron décadas atrás en la construcción de las bases militares de potencias occidentales en las islas distantes del Indo Pacífico como, por ejemplo, Diego García, en contextos previos a la CONVEMAR en los que la preservación del medio marino no tenía la misma atención.

Al mismo tiempo que asume el costo de la destrucción de los fondos marinos que considera propios, China elabora legislación doméstica que restringe las actividades de terceros estados en su ZEE, por razones ambientales. La CONVEMAR establece que en la ZEE el Estado ribereño ejerce jurisdicción sobre la protección y preservación del medio marino (art.56), un derecho que convive con las libertades de los terceros Estados y que debe ejercerse con la debida consideración (art. 58). La legislación doméstica de China, plasmada en la Ley de Plataforma Continental y Zona Económica Exclusiva de 1998 establece que “tiene el poder de tomar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y controlar la contaminación del medio marino y proteger y conservar el medio marino” en su ZEE (Ley 1998, art. 10). Además, la Ley de Protección del Medio Ambiente Marino, revisada en 1999, establece que ésta alcanza a todas las embarcaciones que operan en "áreas marítimas bajo la jurisdicción" de China. A partir de 2007, por ejemplo, China indicó que el uso del sonar por parte de los buques estadounidenses estaba dañando a los mamíferos marinos y perturbando las poblaciones de peces en la ZEE de China, y que, por lo tanto, podía regular las actividades de los buques de la Armada de EE.UU. (Kraska, 2011: 267).⁹ La Armada norteamericana dispone de seis buques oceanográficos multipropósito que realizan estudios acústicos, biológicos, físicos y geofísicos y que utilizan sistemas de sonares de precisión de gran angular y multihaz, de un conjunto de 25 unidades que realizan diferentes relevamientos hidrográficos (Pedrozo, 2014: 529).



Fuente: TAGS 60 Pathfinder Survey Ship. Military Analysis Network. <https://fas.org/man/dod-101/sys/ship/tags-60.htm>

⁹ En 2008, la Corte Suprema de los EE. UU. falló a favor de la Marina, afirmando que no había evidencia de que los mamíferos marinos estuvieran siendo dañados por el uso del sonar, en una causa iniciada en California (Pedrozo, 2014).

EE.UU. considera que esta normativa ambiental doméstica no comprende a sus buques militares, que gozan de la libertad de navegación en la ZEE y de inmunidad, con la debida consideración de los derechos de los Estados ribereños. El artículo 236 de la CONVEMAR establece que las disposiciones “relativas a la protección y preservación del medio marino no se aplicarán a los buques de guerra”, aunque pueden considerarse medidas que sean razonables y posibles, y que no obstaculicen las operaciones de tales buques o aeronaves (Kraska, 2011: 354; Pedrozo, 2014: 516). En tal sentido, señala Kraska, los buques militares pueden, en oportunidades, optar por no realizar ciertas operaciones para mantener el debido respeto por el medio ambiente. Por ejemplo, evitar ejercicios de artillería en áreas de migración de ballenas, o en proximidad a una plataforma petrolífera activa. En estos casos, sostiene, las restricciones no pueden ser dictadas unilateralmente por el estado costero. (Kraska, 2011:355)

Es necesario observar, sin embargo, que el avance de la legislación ambiental en el nivel internacional va sumando argumentos en beneficio de las preocupaciones ambientales de los países ribereños, en detrimento de las posiciones más duras relacionadas con la libertad de navegación (Ricard, 2019). Actualmente nos encontramos en una transición jurídica, pero también de poder. Los argumentos jurídicos que predominen estarán relacionados con los caminos que adopte la competencia estratégica global.

Conclusiones

Como se expone en los casos abordados en este trabajo, el redimensionamiento de la cuestión ambiental en el mar, que antes se centraba en temas puntuales de contaminación, generó un escenario que trajo tanto costos como oportunidades para las estrategias marítimas de los países del Indo Pacífico. Este doble juego de oportunidades y costos, que no implica poner en cuestión la legitimidad intrínseca de la agenda ambiental sino analizar sus impactos, ha llevado a contradicciones en las estrategias marítimas y navales de todos los actores.

Por un lado, China esgrime la “coartada ambiental” para restringir las actividades militares en su ZEE, pero destruye los fondos marinos del Mar de China Meridional, que considera soberano, para construir sus islas artificiales.

Por otro lado, los países occidentales objetan los “reclamos excesivos” de China en su ZEE basados en cuestiones ambientales, al tiempo que construyen cerramientos geopolíticos en clave ambiental, creando áreas protegidas en sus posesiones de ultramar del Indo Pacífico.

De esta manera vemos que, al menos estos dos temas: la restricción de actividades de terceros en la ZEE por cuestiones ambientales, y la creación de áreas protegidas en lugares estratégicos, constituyen situaciones en las que China y EE.UU., junto a sus aliados, se ubican, alternativamente, de un lado y del otro “del mostrador”.

Bibliografía

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (1982), Montego Bay. <http://bit.ly/2uzgND5>

DE SANTO, E (2019). "Militarized Marine Protected Areas (MPAs) in overseas territories: Conserving biodiversity, geopolitical positioning, and securing resources in the 21st century." *Ocean and Coastal Management* 184: 105006. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.105006>

DÍAZ, A. (2020). "Áreas marinas protegidas. Su utilización por parte del Reino Unido en territorios cuya soberanía se encuentra en disputa". *Revista Defensa Nacional*. UNDEF Argentina, Nro 5.

ELIZONDO, S., Turca, C. y Verly, F. (2015) Tensiones en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de China: Los ejes del debate jurídico y sus posibles implicancias globales. *Boletín del Centro Naval*, N° 841.

EOP (Executive Office of the President) Proclamation 9478 (2016). Papahānaumokuākea marine national monument expansion. <https://www.federalregister.gov/documents/2016/08/31/2016-21138/papahamacrnaumokuamacrkea-marine-nationalmonument-expansion>.

FÉRAL, F. (2011). "L'extension des aires marines protégées: une augmentation inversement proportionnelles à leur normativité". *Revue institutionnelle de l'UQAM* 3, 1e18.

KAYE, S. (2006). "Freedom of navigation in a post 9/11 world: security and creeping jurisdiction". En *The Law of the Sea Progress and Prospects*, editado por Freestone, David, Richard Barnes y David Ong, 347-364. Oxford, UK: Oxford University Press. <http://bit.ly/2QXLCJ6>

KRASKA, J. (2011). *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. Oxford University Press.

LEENHARDT, P et al. (2013). "The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics?." *Ocean & Coastal Management*, DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2013.08.013>

LI, Y. y Fluharty, D. (2017). Marine protected area networks in China: Challenges and prospects *Marine Policy*. 85, 8–16.

OXMAN, B. (2006). "The Territorial Temptation: A Siren Song at Sea". *The American Journal of International Law* 100 (4): 830-851.

PCA Case No. 2013-19 (2016). In the matter of The South China Sea Arbitration before an arbitral tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of Philippines and The People's Republic of China, Award of 12 July.

PEDROZO, R. (2014). Military Activities in the Exclusive Economic Zone. *East Asia Focus* 90 INT'L L. STUD. 514.

QING, H. (2021) China is setting up its first marine national parks. *Ocean China Dialogue*. May 25. <https://chinadialogueocean.net/17313-china-is-setting-up-its-first-marine-national-parks/>

RICARD, P. (2019). "The Limitations on Military Activities by Third States in the EEZ Resulting from Environmental Law". *International Journal of Marine and Coastal Law*. Brill Academic Publishers, 34(1), pp.144-165.10.1163/15718085-23341038

ROACH, A. y Smith R. (2012). *Excessive maritime claims*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

UNEP-WCMC (2021). Protected Area Profile for China from the World Database of Protected Areas, July 2021. Available at: www.protectedplanet.net

WIKILEAKS (2009) HMG Floats Proposal for Marine Reserve covering the Chagos Archipelago (British Indian Ocean Territory) May 15, 07:00 (Friday) Canonical ID: 09LONDON1156_a. https://wikileaks.org/plusd/cables/09LONDON1156_a.html

XINHUA (2021) China lanza campaña para proteger medio ambiente marino. 21/04. <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2021/0421/c31621-9841364.html>