

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Seguridad e intereses marítimos

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador
ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 27, mayo 2020
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #27

- Número de trabajos recibidos: 10 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 70%
- Índice de rechazo de manuscritos: 30%.
- Número de revisores internacionales: 21
- Número de revisores nacionales: 2
- Número total de revisores por países: 6 (Argentina, México, España y Ecuador).
- Internacionalización de autores: 5 países (Argentina, Ecuador, España).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Asistente Editorial (Editorial Assitant)

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

**Consejo Científico Internacional
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, University of Kurdistan Hewler, Iraq.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.

- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Salford, Reino Unido
- Dra. Imilse Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Dr. Víctor Brangier, Centro de Estudios Históricos, Universidad Bernardo O' Higgins, Chile.

**Redes y Consejo Técnico
(Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.

Edición de estilo

- Alas Letras Consultoría Académica

Imagen de portada y carátulas

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

Diagramación

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Consulta sobre envío de artículos:

revistaurvio@flacso.edu.ec

Dirección

FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

Tema central

- La libertad de navegación en entredicho: los nuevos desafíos globales y el caso de América del Sur 8-24
Silvana Laura Elizondo
- Proyección de los intereses de la Unión Europea en el océano Índico: una cuestión geoestratégica 25-41
Concepción Anguita Olmedo y Alberto Sánchez Expósito
- El caso de las islas Senkaku como paradigma de zona gris 42-56
Josep Baqués
- China: gran estrategia y poder marítimo en la era de Xi Jinping 57-72
Daniel García Sanz

Misceláneo

- Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019) 74-93
Anabella Estela Busso y Luis Maximiliano Barreto
- Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017) 94-110
Andrea Aguirre Salas, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira

Estudios Globales

- El aporte de Edwin Sutherland al análisis del crimen económico global 112-124
Daniel Pontón
- Política editorial 125-132

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

Central topic

- Freedom of Navigation in Question: Emerging Global Challenges and the South American case 8-24
Silvana Laura Elizondo
- Projection of the Interests of the European Union in the Indian Ocean: A Geostrategic Issue 25-41
Concepción Anguita Olmedo y Alberto Sánchez Expósito
- The Case of the Senkaku Islands as a Paradigm of Gray Zone. 42-56
Josep Baqués
- China: Grand Strategy and Seapower in the Xi Jinping Era 57-72
Daniel García Sanz

Miscellaneous

- Foreign and Defense Policy in Argentina. From the Kirchner Governments to Mauricio Macri (2003-2019) 74-93
Anabella Estela Busso y Luis Maximiliano Barreto
- Penitentiary System and Penalized Population During the “Revolución Ciudadana” Decade (2007-2017) 94-110
Andrea Aguirre Salas, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira

Global Studies

- The Contribution of Edwin Sutherland to the Analysis of Global Economic Crime ... 112-124
Daniel Pontón
- Política editorial 125-132



Tema central

La libertad de navegación en entredicho: los nuevos desafíos globales y el caso de América del Sur

Freedom of Navigation in Question: Emerging Global Challenges and the South American case

Silvana Laura Elizondo¹

Recibido: 13 de enero de 2020

Aceptado: 7 de marzo de 2020

Publicado: 4 de mayo de 2020


Resumen

Estados Unidos creó en 1979 el Programa de Libertad de Navegación, un mecanismo diplomático y militar para objetar lo que considera reclamos de jurisdicciones marítimas excesivas de los Estados ribereños, con el propósito de asegurar una interpretación del Derecho del Mar que garantice la movilidad de su flota. El objetivo del presente artículo es analizar la evolución reciente del Programa y las dinámicas de su aplicación en América del Sur. Para ello, se estudiarán documentos de los Departamentos de Estado y Defensa de EEUU, escasamente explorados en la región, que definen la perspectiva de ese país sobre la libertad de navegación, los supuestos “reclamos excesivos” de los países ribereños, y la evolución de las operaciones militares vinculadas al Programa, en particular en América del Sur. Se concluye que desde 2009 EEUU ha tendido a una aplicación menos neutral del Programa en América del Sur como respuesta a la consolidación del regionalismo sudamericano, un fenómeno que también podemos ver hoy en otros escenarios como el del Mar del Sur de China.

Palabras clave: aguas territoriales; América del Sur; defensa; Derecho del Mar; Estados Unidos; tensiones internacionales

Abstract

The United States established in 1979 the Freedom of Navigation Program, a diplomatic and military mechanism that challenges excessive maritime claims from coastal states, in order to reassure an interpretation of the Law of the Sea that would guarantee the mobility of its fleet. The purpose of this paper is to analyze the recent evolution of the Program and its application in South America. Documents from the US Departments of State and Defense, barely studied in the region, that define the US perspective of freedom of navigation are analyzed, as well

¹ Sede de Investigación y Estudios Estratégicos de la Armada Argentina, Argentina, Silvana_elizondo@hotmail.com,  orcid.org/0000-0001-7416-1796. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y no representan la posición de la Armada Argentina.



as the supposed “excessive claims” of the coastal countries and the evolution of the military operations associated with the Program, particularly in South America. The study concludes that since 2009 the US has shifted towards a less neutral application of the Program in South America as a response to the consolidation of southamerican regionalism, a phenomenon that we can see today in other scenarios such as the South China Sea.

Keywords: defense; international tensions; Law of the Sea; South America; territorial waters; United States

Introducción

Las transformaciones del sistema internacional, marcadas especialmente por el ascenso de China, el resurgimiento de Rusia y el debilitamiento de la hegemonía norteamericana, han vuelto a poner en discusión el alcance de la libertad de navegación en los espacios marítimos. El tránsito libre y seguro a través de los mares es la base de la globalización económica y constituye el espacio principal desde el que Estados Unidos (EEUU) ejerce su influencia sobre el mundo desde la posguerra, desplegando lo que Barry Posen (2003) denomina el “comando de los comunes”. Un comando que está hoy en entredicho por el ascenso de potencias revisionistas, que proponen interpretaciones de las reglas de juego acordes a sus nuevos recursos de poder.

Esta nueva etapa de competencia reedita el debate entre los enfoques territorialistas del mar, que buscan maximizar los derechos de los Estados ribereños, y los internacionalistas, que sostienen una interpretación amplia de la libertad de los mares. EEUU, representante de la perspectiva internacionalista, ve con preocupación el ascenso de potencias con amplios litorales marítimos, que sostienen enfoques

territorialistas sobre el mar (Oxman 2006; Kraska y Pedrozo 2013).

No se trata de una preocupación nueva. Desde 1979, EEUU implementa el Programa de Libertad de Navegación, mecanismo que establece una serie de procedimientos diplomáticos y militares destinados a evitar la aquiescencia respecto de las normas y prácticas de los Estados ribereños que puedan limitar su proyección. El Programa establece las Operaciones de Libertad de Navegación (OLN, FONOP por su sigla en inglés), operaciones asertivas que desafían lo que EEUU considera “reclamos excesivos”.² El fenómeno novedoso de los últimos años es que las potencias emergentes se animan a desafiar la perspectiva norteamericana sobre las reglas de juego en el mar, especialmente en su periferia cercana, y ya no aceptan de manera pasiva las operaciones asertivas de ese país. En modo respuesta, las OLN de EEUU se transforman al ritmo de las tensiones y se convierten en uno de los principales termómetros de la competencia entre potencias.

América del Sur, pionera en el desarrollo de conceptos clave del Derecho Internacional del Mar (García Amador 1976), no queda al margen de los cambios. La región ha sido objeto de decenas de operaciones de libertad de navegación de EEUU a lo largo de los últimos 50 años, con la protesta de diferentes “reclamos excesivos”. El estudio sistemático de las OLN en América del Sur, un tema que no parece haber sido trabajado con anterioridad, aporta importantes elementos para evaluar la transformación de la herramienta, en consonancia con los cambios que se presentan en los escenarios más activos.

² El concepto de “reclamo excesivo” será utilizado entre comillas a lo largo del texto, para denotar que refleja la perspectiva estadounidense de la cuestión, que es la que está documentada en las fuentes analizadas.

En ese contexto, el objetivo del presente artículo es analizar los desafíos que implican los cambios en el sistema internacional para la concepción de EEUU sobre la libertad de navegación, expresada en el Programa de Libertad de Navegación, y las manifestaciones de esa evolución para América del Sur. Para ello, en un primer apartado presentamos las perspectivas conceptuales sobre la libertad de los mares, y cómo estas se expresan en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM). En un segundo apartado analizamos la lectura que EEUU hace de estos derechos, su definición de “reclamos excesivos” y la evolución del Programa de Libertad de Navegación. Consideramos los desarrollos más recientes del Programa, destinados a enfrentar perspectivas revisionistas, sobre todo de China. En el tercer apartado observamos la aplicación del Programa en América del Sur, a partir del estudio de los documentos del Departamento de Defensa, analizando la naturaleza de los reclamos de EEUU y la evolución en la implementación de operaciones asertivas.

Aspiramos a demostrar a través de esta investigación que la redefinición reciente de las dinámicas del Programa de Libertad de Navegación de EEUU, originada en el ascenso de potencias territorialistas, tiene manifestaciones tempranas en los cambios en las OLN desarrolladas en América del Sur.

Encuadre teórico y duelo de perspectivas

El abordaje teórico de la libertad de navegación en la estrategia estadounidense responde en la mayoría de los análisis a la tradición realista, que supone que la norma es relevante solo en la medida en que refleja los inte-

reses de los Estados poderosos (Morgenthau y Thompson 1985, 296). Desde esa perspectiva, resulta válido ejercer poder militar unilateral para su cumplimiento. Asimismo, los cambios en el poder conllevarían cambios en las reglas de juego. La tradición teórica liberal también aporta elementos de interés, al sostener que el establecimiento de reglas por medio de regímenes es beneficioso para los Estados, ya que mitiga la anarquía del sistema y reduce la incertidumbre (Keohane 1993). Esto explica los compromisos de los Estados para balancear intereses en el marco de la Tercera Conferencia de Derecho del Mar y la disposición de los actores revisionistas a preservar los fundamentos del régimen actual, aunque planteando diferencias interpretativas en los márgenes.

El diálogo entre el poder y la norma se encuentra ya en las primeras formulaciones sistemáticas sobre el Derecho del Mar, que contrapuso en el siglo XVII los intereses de expansión holandeses con los postulados peninsulares sobre los derechos derivados de las bulas papales. El holandés Hugo Grocio, que encarna desde entonces las perspectivas internacionalistas, sostuvo la idea del *mare liberum* (mar libre), es decir, que el mar no puede ser objeto de apropiación, mientras el británico John Selden pasó a la historia como referente de las interpretaciones territorialistas, al defender el concepto de *mare clausum*: el mar es de quien lo domina (Aceves 1996). Las dos posiciones polares alcanzaron diferentes puntos de equilibrio a lo largo del siglo XX. Derivaron en el enfoque zonal que hoy sostiene la CNUDM: cada espacio marítimo presenta un balance particular entre los intereses territorialistas, generalmente focalizados en los recursos, y los internacionalistas, centrados en la libertad de navegación.

La libertad de navegación en la CNUDM

Aunque no se encuentra definida en la Convención, puede entenderse que la libertad de navegación es, en su forma más elemental, el derecho de un buque o una aeronave a transitar por un dominio marítimo y a conducir operaciones durante dicho tránsito (Houck y Anderson 2014, 441). Mientras la libertad de navegación del tráfico marítimo comercial no presenta mayores problemas de interpretación, surgen divergencias cuando hablamos de la libertad de navegación de buques militares y auxiliares, buques con carga altamente radiactiva y el sobrevuelo de aviones militares.

La CNUDM (1982) considera la libertad de navegación como una de las cinco libertades de la alta mar, sin establecer restricciones en dicho espacio (Art. 87). En la Zona Económica Exclusiva (ZEE), en cambio, la libertad de navegación es materia de debate, ya que el artículo 58 ha sido interpretado de manera divergente por los Estados (Elizondo, Turca y Verly 2015). Para EEUU, todas las actividades militares están permitidas en la ZEE en el marco de los derechos residuales, tomando “debida consideración” de los derechos de los ribereños (Kraska y Pedrozo 2013), mientras otros Estados entienden que solo están consagradas las libertades explicitadas en dicho artículo.

En el mar territorial, la CNUDM establece el derecho de paso inocente para buques extranjeros. Para ser inocente, el paso debe ser rápido e ininterrumpido, y los buques deben abstenerse de realizar actividades que se consideran perjudiciales para la paz (Art. 19). En dicho espacio, el Estado ribereño puede restringir la libertad de navegación por cuestiones de seguridad (Art. 25.3) y limitar las

actividades militares de terceros. También se encuentra regulada la libertad de navegación en los estrechos (Art. 38) y en las aguas archipelágicas (Art. 53), de relevancia clave en las rutas mundiales, por constituir verdaderos puntos de estrangulamiento.

La interpretación sobre los criterios establecidos por la CNUDM para delimitar las jurisdicciones marítimas también puede afectar la libertad de navegación, al afectar los límites de cada espacio. Entre ellos, la Convención permite líneas de base rectas solo para algunos tipos de costas (Art. 7); establece criterios para la demarcación de bahías, respetando la existencia de bahías “históricas” (Art.10); define los espacios jurisdiccionales que corresponden a las islas, rocas y elevaciones en bajamar (Art.121); establece que solo los Estados conformados enteramente por islas pueden establecer líneas de base rectas archipelágicas (Art. 46 a 53), entre otras consideraciones. La CNUDM no permite ningún tipo de reservas y excepciones (Art. 309), pero admite declaraciones, que son utilizadas por los Estados para señalar aspectos de interés (Art. 310). La mayoría de lo que EEUU considera “reclamos excesivos” se corresponde con pronunciamientos realizados en ese marco.

En síntesis, la CNUDM define con cierto detalle el alcance de la libertad de navegación para la alta mar, el mar territorial, los estrechos y las aguas archipelágicas, y se presentan en la ZEE interpretaciones divergentes sobre el alcance de las actividades militares permitidas. No obstante, EEUU alega que los Estados ribereños hacen un uso excesivo de esos derechos en todos los espacios marítimos, avanzando más allá de lo establecido por la Convención y poniendo en riesgo la libertad de navegación.

La libertad de navegación desde la perspectiva de EEUU

La libertad de navegación es, para EEUU, el concepto sobre el cual se asientan los “derechos operacionales” esenciales de su estrategia de defensa, que son aquellos que permiten la movilidad, la presencia y el alistamiento de su Armada en el mundo. Para mantener su liderazgo, EEUU necesita que estos derechos operacionales estén respaldados por la ley internacional y no queden al arbitrio de los Estados ribereños (Galdorisi 1998). Es por ello que fue muy activo en asentar jurídicamente su perspectiva durante las discusiones de la Tercera Conferencia de Derecho del Mar.

Aunque todavía no ha firmado la CNUDM, tema que es cuestión de debate permanente, EEUU sostiene en la *Statement on United States Oceans Policy* (U.S. Navy Judge Advocate General's Corps 1983) que la Convención “contiene disposiciones con respecto a los usos tradicionales de los océanos que generalmente confirman la ley y práctica marítima existentes y equilibran de manera justa los intereses de todos los Estados”. Explicita en dicho documento que acepta el balance previsto en la Convención sobre usos tradicionales del mar, como navegación y sobrevuelo, y anuncia que ejercitará y afirmará estos derechos en todo el mundo.

Los documentos oficiales estadounidenses definen la libertad de navegación como el conjunto de “derechos, libertades y usos legales del mar y del espacio aéreo, incluyendo buques y aeronaves militares, reconocidos por el derecho internacional” (U.S. Department of Defense 2015, 2). Esos derechos son usualmente desafiados por los llamados “reclamos excesivos” de los países ribereños (Roach y Smith 2012), asociados con los conceptos de

“jurisdicción rampante” y nacionalismo marítimo, que buscarían restringir la operación de Armadas de terceros países en espacios jurisdiccionales (Oxman 2006; Kaye 2006; Dutton 2010; Kraska y Pedrozo 2013). Galdorisi (1998, 76) identifica tres tipos de conflictos generados por “reclamos excesivos” de los ribereños que afectan a la Armada de EEUU: aquellos que limitan la movilidad, los que obstruyen la presencia y los que impiden el alistamiento.

Los que afectan la movilidad de las fuerzas expedicionarias, especialmente los grupos de portaaviones y grupos anfibios, son aquellos que restringen el paso inocente en mar territorial, el paso en tránsito a través de los estrechos (buques y aeronaves) y el paso a través de aguas archipelágicas en los términos de la Parte IV de la CNUDM. EEUU objeta, en tal sentido, los pedidos de notificación o permiso previo y aquellas observaciones relacionadas con el tipo de carga, la propulsión o el tipo de armamento de los buques.

EEUU también entiende que la presencia permanente de su Armada en el mundo puede ser afectada por la delimitación de zonas marítimas. Los “reclamos excesivos” más habituales son las reclamaciones de aguas históricas no reconocidas; las líneas base inadecuadas para medir la anchura del mar territorial y otras zonas marítimas; las reclamaciones de mar territorial superior a 12 millas marinas y, más recientemente, las reclamaciones de jurisdicciones marítimas de islas artificiales construidas sobre elevaciones de baja marea.

En tercer lugar, EEUU se ha asegurado que estén amparadas en la CNUDM sus actividades de alistamiento, lo cual permite que las tropas desplegadas globalmente estén listas para el combate en todo tiempo. Para realizar operaciones complejas de entrenamiento en

forma permanente, EEUU objeta toda restricción a actividades militares, de sobrevuelo y relevamientos hidrográficos en la ZEE, así como otras reivindicaciones tales como zonas de seguridad más allá de las 12 millas, no relacionadas con los recursos.

EEUU considera que esos derechos están claramente definidos en la CNUDM. No obstante, son más de 60 los Estados que reciben acusaciones de “reclamos excesivos”, tanto aliados como adversarios de Washington. De acuerdo con Roach y Smith (2012), quienes actualizan en forma permanente los “reclamos excesivos” en el marco de la oficina del *Oceans Policy Advisor* del Departamento de Defensa, la situación actual sobre algunos de los reclamos es la siguiente. Más de 40 Estados solicitan autorización o aviso previo para el paso inocente de buques de guerra en el mar territorial (Roach y Smith 2012, 250); cinco países reclaman un mar territorial de 200 millas (148); 17 Estados reclaman el derecho a ampliar la competencia de los derechos en la zona contigua para la protección de los intereses de seguridad nacional (157); 17 países no permiten ejercicios militares extranjeros en sus ZEE (167); 22 Estados han reclamado el estatus de archipelágicos y otros seis lo reclaman para grupos extraterritoriales de islas (216) y seis Estados aplican requisitos especiales para el paso inocente de buques de guerra nucleares y auxiliares navales que llevan armas nucleares (259).

Aunque hasta el momento esas prácticas no constituyen costumbre internacional, la tendencia es favorable a los enfoques territorialistas (Kaye 2006). La preocupación de EEUU sobre un posible cambio de paradigma del Derecho del Mar llevó a la temprana creación del Programa de Libertad de Navegación, durante los debates de la actual CNUDM.

El Programa de Libertad de Navegación de EEUU

El Programa de Libertad de Navegación de EEUU fue creado en 1979, cuando el país comenzó a ver con preocupación la multiplicación de posturas territorialistas, principalmente de Estados latinoamericanos y africanos. Encabezado por los Departamentos de Estado y de Defensa, el Programa busca evitar la aquiescencia sobre interpretaciones de la CNUDM no ajustadas a la visión de EEUU a través de la objeción persistente (Aceves 1996).

El Programa consta de dos elementos centrales: el diplomático y el operacional. Este último consiste en enviar buques militares a diferentes países a “mostrar la bandera”, con el único objetivo de desconocer las restricciones consideradas excesivas. Lejos de ser un programa secreto, las operaciones buscan ser visibilizadas y son realizadas de manera “no amenazadora”, acompañadas de una *démarche* diplomática. Son denominadas “asertivas” porque tienen el propósito de ejercer presión y enviar un mensaje de manera firme. No reflejan una toma de posición respecto de eventuales conflictos jurisdiccionales.

EEUU realiza más de diez operaciones de libertad de navegación al año, en más de 35 países, amigos y rivales, en forma rutinaria. Algunas particularmente sensibles son aprobadas por el presidente o el jefe del Estado Mayor Conjunto. Las operaciones se realizan de acuerdo con el *Maritime Claims Reference Manual*, elaborado por el representante del *Ocean Policy Affairs* del Departamento de Defensa, con base en la investigación sobre *Limits of the Seas* del Departamento de Estado. Anualmente, el Departamento de Defensa de EEUU publica el listado de operaciones en su *Annual Freedom of*

Mapa 1. Localización de las Operaciones de Libertad de Navegación entre 1991 y 2016



Fuente: *Lowy Institute*. 2017.

Navigation Report, aunque no da detalles sobre estas. La información es de acceso público y se actualiza periódicamente.

Como evidencia el mapa 1, elaborado por el *Lowy Institute* de Australia, Asia ha sido el escenario más frecuente de OLN.

Aunque lleva más de cuatro décadas de funcionamiento, el Programa no cuenta con pleno consenso dentro de EEUU. Algunos críticos consideran que su legitimidad es frágil, al no ser el país uno de los firmantes de la CNUDM. También señalan el costo político y económico que ocasiona el carácter unilateral del Programa. EEUU aborda el tema en forma radial, sin propiciar la participación de ningún mecanismo de los establecidos en la CNUDM. Asume los costos de investigación, diplomáticos y operacionales, se erige como juez y se ocupa de la aplicación de sus observaciones (Etzioni 2016). Además, los críticos advierten sobre el riesgo de escalada. Se ha llegado a enfrentamientos serios (Golfo de Sidra en 1986, Mar Negro en 1988 y Golfo Pérsico en 2008), un riesgo hoy evidente en el Mar del Sur de China.

En contraste con esos argumentos, numerosos analistas entienden que la asociación entre derecho internacional y estrategia que fundamenta el Programa de Libertad de Navegación es esencial para que EEUU pueda preservar su condición hegemónica.

Evolución reciente de las OLN

Aunque el predominio militar global de EEUU es aún indiscutido, las potencias emergentes se hacen fuertes en su periferia cercana y desafían los intentos de imponer su perspectiva sobre la interpretación de la CNUDM. El Mar Negro, el Mar de Azov, el Báltico, el Ártico y el Golfo Pérsico constituyen escenarios de escaramuzas y provocaciones permanentes, que ponen en riesgo la libertad de navegación de EEUU y sus aliados.

Un párrafo aparte merecen las acciones de China en sus mares más próximos, que han puesto en juego la naturaleza misma de las OLN. De acuerdo con la perspectiva de EEUU, China sostiene “reclamos excesivos” que limitan las operaciones navales en todos sus espacios marítimos. EEUU responde con una concentración creciente de operaciones allí: ha realizado 19 OLN entre 2015 y 2019 en el Mar del Sur de China, cuatro durante la administración de Obama y 15 con el presidente Trump. En general, estas han buscado ejercer el paso inocente por mar territorial sin notificación previa, cuestionar las líneas de base rectas en las Islas Paracelso y realizar operaciones de alta mar alrededor de formaciones a las que no le corresponde mar territorial, como las elevaciones en bajamar sobre las que se han construido islas artificiales (*Mischief Reef*).

China, por su parte, ha renovado la vocación de proyección marítima que supo desplegar en el siglo XV, con las expediciones de Zeng He hasta las costas africanas. Aunque tradicionalmente ha sido considerada una potencia continental, se encuentra desarrollando una armada de agua azules de alcance global, que reclama libertad de navegación. Así, al mismo tiempo que acusa a EEUU por la militarización del Mar del Sur de China, realiza

tareas de inteligencia en las ZEE de Alaska y Australia (2017), ejerce el paso inocente sin notificación por el Mar de Barents (2015) y despliega distintas actividades militares en los mares del mundo (Kuok 2016; Pham 2017). Para responder a las acusaciones de ambigüedad y doble estándar, se escuda en una supuesta brecha de capacidades y escala, que cada vez es menos creíble en vista del veloz desarrollo tecnológico de la Armada china.

En el marco de ese juego de contradicciones y ambigüedades, EEUU ha visto en las OLN una herramienta para enviar mensajes asociados con otras agendas, como la negociación con Corea del Norte o la disputa comercial. El uso de las OLN como un elemento embebido en la competencia interhegemónica, con un ritmo ligado a otros temas de la agenda bilateral, ha contribuido a debilitar la credibilidad global de la herramienta. Por otro lado, las OLN, que han operado como un disuasivo, más que como un correctivo, se convirtieron en una forma de comunicación demasiado blanda para generar cambios en el terreno y son vistas como acciones políticas por los actores afectados (Cooper y Poling 2019; Elizondo 2019).

Los países sudamericanos y las jurisdicciones marítimas

Los países latinoamericanos, y algunos sudamericanos en particular, fueron grandes innovadores en materia del Derecho del Mar en la temprana posguerra. Según García Amador (1976, 13), “la contribución de los países latinoamericanos (al Derecho del Mar) no tiene paralelo en ningún otro grupo de países o región”. Ferrero Costa (2013, 385) puntualiza la centralidad del aporte latinoamericano en

tres conceptos centrales: la ZEE de 200 millas como concepto *sui generis*, el alcance de la Plataforma Continental y la Zona como Patrimonio Común de la Humanidad.

La propuesta de un área marítima en la que el Estado ribereño se reserve los derechos exclusivos sobre los recursos surgió como una iniciativa latinoamericana. Avanzando sobre la Declaración Truman respecto a la Plataforma Continental de 1945, Argentina reclamó en 1946 el mar epicontinental, que no solo reservaba para el Estado ribereño los recursos de suelo y subsuelo, sino también los de la columna de agua suprayacente a la plataforma continental. La Declaración de Santiago (1952) de Chile, Perú y Ecuador consagraría este reclamo hasta las 200 millas marinas, independientemente de la extensión geográfica de la plataforma (Booth 1985, 16). El concepto, que sería incorporado a la CNUDM como Zona Económica Exclusiva, preserva el balance entre los recursos para los ribereños y la libertad de navegación para los Estados marítimos.

A pesar de esos logros, no todos los países sudamericanos apoyaron la Convención. Perú y Ecuador (hasta 2012) conservaron un mar territorial de 200 millas marinas, incompatible con la CNUDM, y Colombia y Venezuela estimaron que la Convención podía afectar delimitaciones marítimas pendientes, por lo cual no la ratificaron.

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay firmaron y ratificaron la CNUDM entre 1982 y 1997, y Ecuador lo hizo en 2012, realizando diferentes Declaraciones y Manifestaciones que se encuentran registradas en la Colección de Tratados de las Naciones Unidas (UN Treaty Collection 2019). Además, los países firmantes y no firmantes establecen en diferentes documentos el alcance de sus jurisdicciones marítimas y la regulación de las

actividades en el mar. Ese conjunto de documentos, de diferente jerarquía, es analizado en forma sistemática por el Departamento de Estado de EEUU, que elabora una ficha sobre “límites del mar” (LIS, por su sigla en inglés), país por país. En ella determina lo que considera “reclamos excesivos”. A partir de ese estudio, el Departamento de Defensa elabora el *Maritime Claims Reference Manual* (U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps 2018).

Dichos documentos constituyen la base del Programa de Libertad de Navegación. Dan fundamento a las protestas diplomáticas y a las operaciones asertivas. En tal sentido, solo reflejan la perspectiva estadounidense sobre las jurisdicciones marítimas. Queda pendiente para futuras investigaciones el análisis de las respuestas diplomáticas de los países de la región, de muy compleja recopilación. En consecuencia, las observaciones de los reportes por país del *Maritime Claims Reference Manual*, que sintetizamos a continuación, no implican ningún reconocimiento por parte de los países sudamericanos.

La perspectiva estadounidense sobre los “reclamos excesivos” en América del Sur

En el caso de Argentina, que firmó la CNUDM en 1984 y la ratificó en 1995, el reporte es de 2016. En relación con los límites marítimos, EEUU objetó en 1963 la consideración de aguas históricas en la Declaración Conjunta de 1961 sobre el Río de La Plata, y no reconoció las líneas de base recta en los Golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, reclamo que protestó en 1967.

Sobre el ejercicio de la libertad de navegación, el reporte sostiene que Argentina re-

quiere permiso previo para el paso de buques de guerra en mar territorial y por el Estrecho de Magallanes (*Argentine Navy Publication R-6-1- 921 and Argentine Navigation Course Manual*). EEUU protestó el reclamo en 1967 y realizó una OLN en 2011. Además, condujo OLN por el pedido de notificación previa en el Estrecho de Magallanes en 2009, 2011 y 2014 y protestó el “solo paso inocente” por el Estrecho en 2011. Es oportuno observar la naturaleza de las fuentes que utiliza EEUU para sostener la existencia de restricciones: no son documentos depositados ante Naciones Unidas, sino manuales de ceremonial y de navegación. El reporte observa además que, en 1995, Argentina estableció en sus Declaraciones ante la CNUDM que los buques con sustancias altamente radiactivas debían ser “adecuadamente regulados”, pero no se proporcionaron detalles sobre su alcance.

Sobre Brasil, que firmó y ratificó la CNUDM en 1982, el reporte de 2013 afirma que restringe los ejercicios y maniobras militares en ZEE sin consentimiento. EEUU no reconoce esa restricción y protestó en 1983 y 1988. Realizó OLN en 1992, 2011, 2013 y 2015.

De Chile, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1997, el reporte de 2013 observa, sin comentarios, que el país establece reciprocidad en caso de restricciones en mar territorial. EEUU protestó en 1986 el reclamo de plataforma continental hasta las 350 millas marinas en las Islas de Pascua, Sala y Gómez, aún no sometida a la Comisión de Plataforma Continental. Por último, señala la introducción del concepto de Mar Presencial en 1991, pero no comenta.

En relación con Colombia, país que firmó la CNUDM en 1982, pero nunca la ratificó, el reporte de 2016 observa que requiere

autorización previa para buques de guerra, submarinos, barcos de propulsión nuclear y otros barcos en mar territorial, un reclamo que EEUU protestó en 2014. También protestó por el reclamo por líneas de base rectas excesivas en 1988 y realizó OLN en 1988 y 1996. Rechaza la autoridad sobre la zona contigua por razones ambientales y de seguridad (2013) y la ampliación de la zona contigua en ciertas áreas insulares del Caribe.

En el caso de Ecuador, el reporte de diciembre de 2017 considera la declaración realizada por ese país al firmar y ratificar la CNUDM en 2012. Hasta ese momento, Ecuador mantenía el reclamo de mar territorial de 200 millas marinas, más el espacio aéreo, como propiedad nacional. EEUU protestó el reclamo en 1967, 1986 y 1992. Condujo OLN en 1979, 1980, 1985-87, 1989-1994, 1999 y 2000. En 2012 revirtió el reclamo de mar territorial de 200 millas y estableció notificación previa y autorización para buques de guerra, auxiliares navales, otros buques o aeronaves en mar territorial. Además, requiere notificación previa y autorización a buques propulsados por energía nuclear o de transporte de materiales radiactivos, tóxicos peligrosos o sustancias nocivas y prohíbe ejercicios o maniobras militares de cualquier tipo en sus espacios marítimos. Esas restricciones aplican tanto al mar territorial como a la ZEE. EEUU no reconoce el reclamo y realizó OLN en 2017.

Respecto a los límites marítimos, EEUU no reconoce las líneas de base establecidas en 1971 en el continente y en el Archipiélago de Colón (Islas Galápagos). Protestó el reclamo en 1986 y realizó OLN en 2014. Tampoco reconoce el reclamo de plataforma continental extendida en Carnegie Ridge, que incluye Galápagos, el cual protestó en 1986. En la declaración de 2012, Ecuador sostiene que se

reserva el derecho de extender la plataforma continental hasta las 350 millas marinas en el archipiélago de Galápagos. EEUU señala en su reporte la ambigüedad en el fraseo de la declaración de 2012, donde sostiene el cumplimiento de los contenidos de la CNUDM, al tiempo que afirma que otros Estados deben cumplir con la normativa interna de Ecuador.

El reporte de 2014 sobre Guyana, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1993, contiene un número importante de reclamos en las diferentes jurisdicciones. En el mar territorial, exige notificación previa para el paso de buques de guerra. EEUU protestó el reclamo en 1982 y realizó una OLN en 1988. Protestó además un importante número de reclamos en 1982, entre los que se encuentran los siguientes: notificación previa al paso de buques con sustancias nucleares o altamente radiactivas; jurisdicción exclusiva sobre islas artificiales, instalaciones, estructuras y dispositivos; sobre investigación científica y sobre la protección del medio ambiente y el control de la contaminación en la plataforma continental; autoridad para designar áreas para el paso de buques extranjeros; permiso para el tendido de cables y tuberías y jurisdicción sobre el espacio aéreo sobre la ZEE.

En el caso de Perú, el reporte de 2014 consigna que no firmó ni ratificó la CNUDM, y mantiene hasta hoy el reclamo de mar territorial de 200 millas marinas que se estableciera en la Declaración sobre la Zona Marítima de Chile, Perú y Ecuador, de 1952. EEUU protestó el reclamo en 1948, 1986, 1987, 1988, 1992 y 2003. Realizó OLN en 1980, 1985 a 1988, 1990 a 1994 (sobrevuelos) y 2004. También objeta las líneas de base rectas excesivas, los reclamos excesivos en el espacio aéreo y las libertades de “comunicación internacional”.

Tabla 1. Principales observaciones realizadas por EEUU a los países sudamericanos

“Reclamo excesivo”	Arg	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Perú	Sur	Uru	Ven
Notificación previa de paso por mar territorial	X			X	X	X				
Notificación de paso por estrecho	X									
Actividades militares en ZEE		X			X				X	X
Sobrevuelo ZEE						X	X			X
Transporte de sustancias radiactivas	X				X	X			X	
Seguridad de zonas especiales				X		X				X
Mar territorial 200 mn					(X)		X			
Aguas históricas	X								X	X
Líneas de base “excesivas”	X			X	X		X		X	X
Plataforma continental			X		X	X				
Otro			X		X	X			X	

Fuente: elaboración propia a partir del *Maritime Claims Reference Manual*, U.S. Navy Judge Advocate General's Corps (2018).

Resulta excepcional el caso de Surinam, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1998, ya que el reporte de 2014 no encuentra ningún reclamo excesivo.

En relación con Uruguay, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1992, el reporte de 2017 objeta las líneas de base rectas de la boca del Río de la Plata y el estado del Río de la Plata como aguas históricas, firmado por Argentina y Uruguay. Protestó el reclamo en 1963, 1970 y 2000. Tampoco reconoce el reclamo de que los ejercicios militares en ZEE estén sujetos a autorización previa y que se adopten requisitos especiales con respecto al paso inocente por el mar territorial para buques de guerra, barcos de propulsión nuclear y barcos que transportan material nuclear u otro inherentemente peligroso o sustancias nocivas. EEUU protestó ambos reclamos en 2000. Además, rechaza el derecho reclamado por Uruguay de cons-

truir, autorizar y regular instalaciones artificiales en la ZEE.

Finalmente, en el caso de Venezuela, que votó contra la CNUDM en 1982 y nunca la firmó, el reporte de 2016 establece reclamos sobre líneas de base rectas (protestado en 1989) y sobre la definición del Golfo de Venezuela como una bahía histórica. Además, Venezuela reclama permiso previo para operaciones militares dentro de su ZEE, reclamo que EEUU protestó en 2000. En 1989 había protestado el reclamo de jurisdicción para fines de control marítimo y policial, seguridad nacional y protección de los intereses nacionales en la zona contigua. Realizó OLN desde 1999 hasta 2001. En 2007, 2011 y 2014, Venezuela impugnó la presencia de aviones estadounidenses que operaban dentro de su *Flight Information Region* (FIR), alegando que necesitaban permiso previo (es decir, reclama permiso previo para operaciones militares dentro

de su ZEE). EEUU no reconoció ese reclamo y protestó en 2007, 2011 y 2014. Realizó OLN disputando el reclamo en 2014 y 2018.

Este desarrollo, sistematizado en la tabla 1, permite apreciar que las objeciones del Departamento de Defensa en la región son diversas y afectan tanto las definiciones de jurisdicciones marítimas como las posibles restricciones a la movilidad y el alistamiento pretendido por EEUU.

Operaciones de Libertad de Navegación de EEUU en América del Sur

Los reclamos han sido acompañados por numerosas OLN en América del Sur, según se documenta en los estudios por país anteriormente citados y en los reportes anuales que el Departamento de Defensa publica desde 1991: *DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports*.³ La información consignada en la tabla 2 reúne ambas fuentes, que presentan diferencias menores,⁴ y la tabla 3, el total por países.

La información sobre los “reclamos excesivos” y las OLN en América del Sur puede ser analizada desde al menos tres puntos de vista: qué países han recibido más OLN; qué tipo de reclamo predomina y cómo ambos factores, países y tipo de reclamo, evolucionan a lo largo del tiempo. Si observamos los países que han recibido más OLN, resulta evidente la concentración en cinco: Perú, Ecuador, Venezuela, Argentina y Brasil. Son los tres primeros los más sometidos a estas operaciones.

³ El reporte correspondiente a octubre de 2018-septiembre de 2019 no ha sido publicado hasta el 13 de enero de 2020.

⁴ Algunas de ellas pueden obedecer a que el reporte anual de OLN responde al año fiscal, que se extiende entre octubre de un año y septiembre del siguiente.

Los reclamos objetados, en los casos de Perú y Ecuador, están centrados en el mar territorial de 200 millas marinas, con OLN constantes hasta 2005 (16 de un total de 43 en la región). Las preocupaciones sobre la delimitación de jurisdicciones fueron el centro de las protestas diplomáticas y las operaciones asertivas durante las primeras décadas del Programa en América del Sur.

A partir de 2009 cambiaron tanto los escenarios principales como los tipos de reclamos objetados. Las OLN fueron principalmente en los países del Atlántico: Argentina, Brasil y Venezuela. Comenzaron a predominar las operaciones relacionadas con la movilidad de la Armada estadounidense (supuesta notificación previa en mar territorial y paso por el Estrecho de Magallanes en Argentina) y su alistamiento (actividades militares en la ZEE en Brasil y Venezuela). Ecuador se mantuvo como escenario de OLN y continuó sumando reclamos territoriales y restricciones a actividades militares en ZEE.

Los documentos estadounidenses no justifican la selección de países y el tipo de reclamo, pero el estudio del recorte sudamericano permite identificar una correlación entre las OLN y los cambios en el entorno de seguridad, que matizarían el perfil técnico y neutral de las operaciones que enuncia la letra del Programa.

En el nivel global, fue el fortalecimiento de las potencias revisionistas el factor que volvió a revelar la importancia de las OLN para reafirmar un “comando de los comunes”. En el marco regional, los cambios en las OLN pueden interpretarse como parte de la respuesta de EEUU a las nuevas expresiones del regionalismo sudamericano posthegemónico (Riggirozzi y Tussie 2012). La UNASUR, creada en 2008, estaba impulsada por

Tabla 2. OLN en países sudamericanos según el Annual Freedom of Navigation (FON) Report

Año fiscal	País	Reclamo disputado
2018	Venezuela*	Permiso previo para operaciones militares en ZEE y Zona de Identificación Aérea (FIR)
2017	Ecuador*	Acciones y afirmaciones que indican notificación o permiso previos para sobrevuelo de aeronave estatal en ZEE
	Venezuela*	Permiso previo para sobrevuelo en ZEE o en Zona de Identificación Aérea (FIR)
2016	Brasil	Requerimiento de consentimiento para operaciones y maniobras militares en ZEE
	Venezuela*	Permiso previo para sobrevuelo en ZEE o en Zona de Identificación Aérea (FIR)
2015	Argentina	Notificación previa a buques de guerra extranjeros para entrada en mar territorial
2014	Argentina	Notificación previa a buques de guerra extranjeros para entrada en mar territorial
	Brasil	Autorización requerida para operaciones y maniobras militares en ZEE
	Ecuador	Líneas de base rectas excesivas
	Perú*	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela*	Permiso previo para sobrevuelo en ZEE o en Zona de Identificación Aérea (FIR)
2012-2013: no se registran OLN en la región		
2011	Argentina*	Notificación requerida a buques de guerra extranjeros para el tránsito en el Estrecho de Magallanes y para paso inocente en mar territorial
	Brasil*	Restricciones a operaciones y maniobras militares en ZEE
	Ecuador*	Reclamos excesivos en mar territorial y en el espacio aéreo nacional
2010: no se registran OLN en la región		
2009	Argentina	Notificación requerida a buques de guerra extranjeros para el tránsito en el Estrecho de Magallanes o en aproximación al mar territorial
2008-2006: no se registran OLN en la región		
2005	Ecuador*	Mar territorial de 200 mn
2004	Perú	Mar territorial de 200 mn
	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
2000-2003	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela*	Reclamo de zona de seguridad
2000	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela	Reclamo de zona de seguridad
1999	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela	Reclamo de zona de seguridad
1998-1995: no se registran OLN en la región		
1994	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn
1993	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn
1992	Brasil	Mar territorial de 200 mn
	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn
1991	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn

*Aplica a "reclamos excesivos" múltiples

Fuente: elaboración propia con base en el *Annual Freedom of Navigation (FON) Report 1991-2018*, U.S. Department of Defense (2018).

gobiernos críticos de EEUU (principalmente los de Argentina, Brasil y Venezuela) y desplegaba algunas iniciativas autonómicas a través

del Consejo de Defensa Sudamericano. Aunque el proyecto no prosperó según lo esperado, en su momento constituyó un factor de

Tabla 3. Cantidad de OLN por país

País	Año	Total
Argentina	2009 / 2011 / 2013 / 2014	4
Brasil	1992 / 2011 / 2013 / 2015	4
Ecuador	1991 y 1995 (5) / 1999 / 2000 (?) / 00-03(1) / 2004 / 2005 / 2011 / 2014 / 2017	12 o 13
Colombia	1988 / 1996 (no consignadas en Annual FON Reports)	2
Guyana	1988 (no consignada en Annual FON Reports)	1
Perú*	1980 / 1985 a 1988 (4) / 1990 a 1994 (5) / 2004 / 2014 (Annual FON Reports consigna 6)	12
Venezuela	1999-2001 (3) / 00-03 (1) / 2014 / 2016 / 2017 / 2018	8

* Es oportuno consignar un confuso episodio ocurrido en 1992, en el que un militar norteamericano falleció cuando su avión fue atacado por cazas de Perú en la milla 175. Mientras algunos análisis vinculan el incidente con las OLN (Galdorisi 1998, 81), información alternativa sugiere que fue producto de un vuelo no autorizado en el marco de la lucha contra el narcotráfico (Nash 1992).

Fuente: elaboración propia con base en el *Maritime Claims Reference Manual* y el *Annual Freedom of Navigation (FON) Report*, U.S. Department of Defense (2018).

preocupación para EEUU. Esa expresión del regionalismo sudamericano, sumada al fortalecimiento de potencias revisionistas a escala global, son elementos a considerar a la hora de evaluar el giro del Programa de Libertad de Navegación de EEUU en América del Sur, que transitó de reclamos sobre aspectos territoriales en el Pacífico, entre 1991 y 2005, a reclamos relacionados con la movilidad de la Armada estadounidense, centrados en el Atlántico, a partir de 2009. Un factor adicional es la necesidad de asegurar la libertad de navegación de la Cuarta Flota de EEUU en las Américas, recreada en 2008.

A las suspicacias sobre la pretendida neutralidad del Programa contribuye el hecho de que países como Chile, Uruguay y Colombia, habitualmente más cercanos a Washington, no han sido escenarios de OLN, a pesar de que establecen supuestas restricciones.

Aunque se registran más de 40 operaciones en la región, ninguna de ellas ha sido rechazada en forma directa. Las OLN parecen

disiparse dentro de la complejidad de una relación continental que se mueve en el contrapunto de la hegemonía estadounidense, el discurso autonómico y las necesidades de asociación estratégica.

Por ahora, no hay en América del Sur potencias con la capacidad y la vocación de desafiar ese *statu quo*, pero es posible que la región tenga participación si se reabre la discusión jurídica que sustenta las tensiones. Un debate de tal naturaleza nos pondría frente al desafío de armonizar nuestras preferencias históricamente territorialistas y los impactos regionales de la competencia global.

Conclusiones

La libertad de navegación, según la concibe el Programa analizado, es un concepto inescindible del modelo hegemónico de EEUU. En ese modelo, Washington ejerce el “comando de los comunes”, corriendo con los costos del

orden internacional y asegurándose reglas de juego favorables. Mantener la interpretación internacionalista de las reglas es la base de la movilidad global de su flota.

El ascenso de potencias con amplios litorales marítimos y aspiraciones de proyección global pone en discusión el arreglo, al favorecer las tendencias territorialistas. Pero la disputa sobre la interpretación dominante de la norma en los espacios ribereños se presenta aún en forma confusa y ambigua. En ese marco, las OLN se multiplican, se vinculan con las relaciones bilaterales, cambian sus modalidades, ceden en su pretensión de neutralidad y globalidad y juegan en las dinámicas competitivas regionales.

Hoy vemos cómo el Programa sufre modificaciones para dar respuestas estratégicas en la relación con China, pero esta tendencia ya había mostrado expresiones tempranas en América del Sur. Desde 2009 se evidenció en la región un cambio en la dinámica del Programa en dos sentidos. Por un lado, las OLN dejaron de poner el centro en las jurisdicciones marítimas “excesivas” y pasaron a focalizarse en aquellos reclamos que afectan la movilidad de la flota. Por otro lado, se redujeron de manera considerable las operaciones en el Pacífico y se multiplicaron en el Atlántico, hasta ese momento prácticamente sin OLN.

Entendemos que los dos factores de cambio están asociados con un reforzamiento de las pretensiones de autonomía impulsadas por los gobiernos de Brasil, Venezuela y Argentina, que por entonces se enmarcaban en el ascenso de Brasil como potencia emergente, y en la formación de UNASUR. Aunque ambos fenómenos tuvieron un recorrido por ahora trunco, las preocupaciones de EEUU se habían manifestado ya con una medida operacional como fue la recreación de la Cuarta Flota en 2008.

En el plano internacional, no podemos precisar aún las características del orden emergente. Pero en cualquier escenario, el alcance de la libertad de navegación seguirá siendo materia de disputa. Aunque el Derecho Internacional del Mar es hoy un cuerpo jurídico consolidado, con amplia legitimidad, aparecen procesos de cambio vinculados a la multiplicación de prácticas que vuelven a introducir en el debate académico el alcance de las interacciones entre el derecho y el poder. En ese marco, el alcance de la libertad de navegación dependerá de cómo se defina una eventual transición sistémica, que parece tener entre sus consecuencias de corto plazo la transformación del Programa de Libertad de Navegación, que va perdiendo su pretensión de neutralidad y tiende a convertirse en una herramienta más de la disputa geoestratégica.

Bibliografía

- Aceves, William. 1996. “The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics”. *Hastings International and Comparative Law Review* 19 (2): 259-326. <http://bit.ly/2FyGVQL>
- Booth, Ken. 1985. *Law, Force and Diplomacy at Sea*. Estados Unidos: Routledge.
- CNUDM (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). 1982. Montego Bay, 10 de diciembre. <http://bit.ly/2uzgND5>
- Cooper, Zack, y Gregory Poling. 2019. “America’s Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea”. *Foreign Policy*, January 8. <http://bit.ly/2TdUD3k>
- Dutton, Peter. 2010. “Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the

- Maritime Commons". *CMSI Red Books* 3. <http://bit.ly/37R5R21>
- Elizondo, Silvana, Claudia Turca, y Federico Verly. 2015. "Tensiones en la ZEE de China: los ejes del debate jurídico y sus posibles implicancias globales". *Boletín del Centro Naval* 841. <http://bit.ly/37TXZNj>
- Elizondo, Silvana. 2019. "Estrategia de zona gris y libertad de navegación: el caso del Mar del Sur de China". *Boletín del Centro Naval* 852 (CXXXVII).
- Etzioni, Amitai. 2016. "Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World's Policeman". *Armed Forces & Society* 42 (3): 501-517. doi.org/10.1177/0095327X15599635
- Ferrero Costa, Eduardo. 2013. "Latin America and the Law of the Sea". En *Regions, Institutions, and Law of the Sea*, editado por Harry N. Scheiber y Jin-Hyun Paik, 383-411. Leiden: Brill/Nijhoff. doi.org/10.1163/9789004220218_024
- Galdorisi, George. 1998. "An Operational Perspective on the Law of the Sea". *Ocean Development & International Law* 29: 1,73-84. doi.org/10.1080/00908329809546116
- García Amador, Francisco V. 1976. *América Latina y el Derecho del Mar*. Chile: Editorial Universitaria.
- Houck, James W., y Nicole M. Anderson. 2014. "The United States, China, and Freedom of Navigation in the South China Sea". *Washington University Global Studies Law Review* 13 (3): 441-452. <http://bit.ly/2T7ko5C>
- Kaye, Stuart. 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 David Freestone, Richard Barnes y David Ong, 347-364. Oxford: Oxford University Press. <http://bit.ly/2QXLCJ6>
- Keohane, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Argentina: GEL.
- Kraska, James, y Raul Pedrozo. 2013. *International Maritime Security Law*. Leiden: Brill/Nijhoff. doi.org/10.1163/9789004233577
- Kuok, Lynn. 2016. "The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Response to China's Strategic Ambiguity". *East Asia Policy Paper* 9. <https://nus.edu/2QZHB6T>
- Lowy Institute. 2017. "History of Us Freedom of Navigation Operations. Australia", <http://bit.ly/2Fwk5sY>
- Morgenthau, Hans J., y Kenneth W. Thompson. 1985. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.
- Nash, Nathaniel C. 1992. "Peru jets attack U.S. air transport". *New York Times*, 26 de abril. <https://nyti.ms/37QmkTY>
- Oxman, Bernard H. 2006. "The Territorial Temptation: A Siren Song at Sea". *The American Journal of International Law* 100 (4): 830-851.
- Pham, Tuan N. 2017. "Chinese Double Standards in the Maritime Domain". *The Diplomat*, 16 de Agosto. https://bitlylink.com/any4T_
- Posen, Barry. 2003. "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony". *International Security* 28 (1): 5-46. doi.org/10.1162/016228803322427965
- Riggiozzi, Pía, y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer.
- Roach, Ashley, y Robert Smith. 2012. *Excessive maritime claims*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

- U.S. Department of Defense. 2015. “The Asia-Pacific Maritime Security Strategy”, <http://bit.ly/2N9UvOu>
- U.S. Department of Defense. 2018. “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports. Under Secretary of Defense for Policy”, <http://bit.ly/39WaGJ2>
- U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps. 1983. “Statement on United States Oceans Policy”, <http://bit.ly/2QAeYyd>
- U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps. 2018. “Maritime Claims Reference Manual”, <http://bit.ly/2QGggId>
- United Nations Treaty Collection. 2019. *Chapter XXI.6. United Nations Convention on the Law of the Sea. Declarations and Reservations*. Nueva York: United Nations Treaty Collection. <http://bit.ly/2NduMfc>