
MAR *MADE IN CHINA*

♦ RESUMEN ♦

A contar del año 2009, ha cobrado relevancia la crisis en el mar de China, llevando a confrontar Estados Unidos y China por la hegemonía de esta región. En este trabajo, se hace un análisis de las posiciones de ambos países, efectuando un análisis crítico de la estrategia que han llevado hasta el momento ambos países, con énfasis en Estados Unidos.

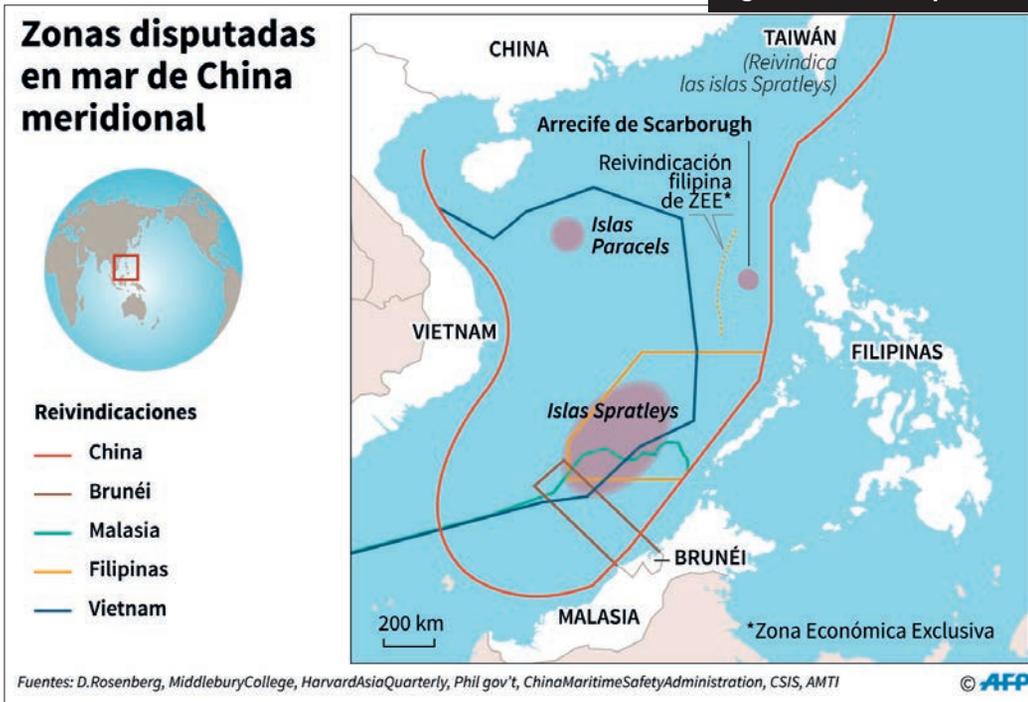


RODRIGO ARANCIBIA PASCAL

Capitán de navío, Magister en Ciencias Navales y
Marítimas. (rarancibiap@sanidadnaval.cl).

Mar del Sur de la China, libertad de navegación, islas Spratly, relaciones China-EE.UU.

Figura 1: Área de disputa



El año 2018 continuó produciendo distintos informes y artículos referentes a la posición de la República Popular China frente al mar de China. Un documento relevante fue el informe anual del programa de libertad de navegación que prepara el departamento de Defensa de Estados Unidos para el congreso de ese país. El informe, que normalmente genera una observación por cada país cuestionado, premia a China con seis:

- 1.- Abuso de las líneas de base recta en las Islas Parcel.
- 2.- Reclamos de jurisdicción sobre el espacio aéreo fuera de la Zona Económica Exclusiva (ZEE), tanto en el mar de China sur como el oriental.
- 3.- Ejercer restricciones a aeronaves que vuelan a través de una zona de identificación de defensa aérea, cuando éstas no tienen intención de ingresar al espacio aéreo chino, en el mar de China oriental.

4.- Ejercer la ley nacional, calificando como ilegales las actividades de investigación efectuadas por entidades extranjeras en la ZEE del mar de China sur.

5.- Exigencia de permiso de paso inocente de buques de guerra extranjeros por mar territorial en las islas Parcel.

6.- Acciones/declaraciones que indican un reclamo de la existencia de mar territorial alrededor de instalaciones que no lo acreditan, en las islas Spratly.

Estas observaciones son sólo la punta del iceberg de un complejo problema de interpretación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) que, aunque Estados Unidos no la ha ratificado, la acepta como parte del derecho internacional consuetudinario. La situación en el mar de China ha sido, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, escenario de diversas crisis, todas con China de protagonista, pero comenzó a agudizarse a contar del año 2009, cuando China hizo más conocido, porque desde hace más de 50 años que lo tiene publicado, el mapa de las nueve líneas segmentadas.

El mar de las nueve líneas segmentadas

Es un área del mar de China que obtuvo notoriedad el año 2009 luego de la entrega por parte, de la República Socialista de Vietnam, de la propuesta de los límites marítimos de la plataforma continental, declarados de acuerdo a lo establecido en el artículo 76°, párrafo 8 de la CONVEMAR (United Nations, 2009). China, cumpliendo los procedimientos establecidos por la comisión de límites marítimos dispuesto

por Naciones Unidas, emitió una nota que declara haber tomado conocimiento de la propuesta de límites marítimos presentada por Vietnam, declarando que:

China posee soberanía indisputable sobre las islas del mar de China Sur y sus aguas adyacentes y tiene jurisdicción sobre las aguas como también sobre el lecho marino y el subsuelo (ver figura 2). La posición antes mencionada es mantenida consistentemente por el Gobierno Chino, y es ampliamente conocida por la comunidad internacional (Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, 2009).

Figura 2: Las nueve líneas expuestas en la comunicación efectuada a Naciones Unidas respecto al reclamo de soberanía en la plataforma continental.



Las nueve líneas según EE. UU.

El significado de estas líneas fue analizado primero por el Departamento de Estado de Estados Unidos,¹ el que indica que existen tres posibles interpretaciones a estas líneas:

1. Que es la delimitación donde China reclama soberanía sobre las islas que están comprendidas dentro de éstas, junto con las zonas marítimas que generan esas islas de acuerdo a la CONVEMAR.
2. Que es su delimitación territorial.
3. Que delimita reclamos de distintos grados de derechos y soberanía sobre el área marítima que encierra.

Para la primera posibilidad, el estudio indica que el problema radicaría en que, para poder generar las áreas marítimas

1. *Limits in the seas. N° 143. China. Maritime Claims in the South China Sea.*

de mar territorial, zona contigua, ZEE y derechos de plataforma continental, las islas deben cumplir ciertos requisitos², lo que no todas lo hacen. Además, debido a que existen disputas de soberanía en el mar de China, las áreas marítimas asociadas a las islas también lo están. Finalmente, aunque se le reconociera soberanía a China sobre las islas, sería necesario establecer un acuerdo de delimitación marítima entre los Estados circundantes.

Para el segundo caso, también de acuerdo al estudio, si las líneas indican una delimitación territorial, entonces estas líneas no tendrían asidero legal dentro de la CONVEMAR. De acuerdo al derecho internacional, un Estado no puede establecer unilateralmente un límite marítimo con otro. Además, el límite no sería consistente con la práctica entre los Estados y la jurisprudencia internacional, donde no existen antecedentes que pequeñas rocas tengan mayor preponderancia para el establecimiento de límites marítimos; es más, existen líneas que están más allá de las 200 millas náuticas de cualquier costa o roca que reclama China.

Para la tercera interpretación, si las líneas buscan señalar el área en que China reclama derechos históricos sobre aguas que son exclusivamente chinas, esa reclamación no entra dentro de lo establecido en los artículos 10° y 15° de la CONVEMAR. Finalmente, indica que el mar de China es un gran mar semicerrado, en el cual numerosos Estados ribereños tienen derechos sobre parte de él, consistente con la CONVEMAR, e indicando que el derecho del mar no permite que estos reclamos pasen a llevar los reclamos de otro Estado en base a derechos históricos. Al contrario, el principal propósito y mérito de la CONVEMAR es clarificar y uniformar el régimen jurídico de las zonas marítimas a la que los Estados ribereños tienen acceso.

Por estas razones, concluye el informe, a menos que China clarifique que las nueve líneas sólo indican un reclamo sobre las islas que se encuentran dentro esa zona

y que cualquier zona marítima que se genera es concordante con la CONVEMAR, su reclamo no estaría de acuerdo con el derecho internacional del mar.

El arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje y las nueve líneas

El año 2013, Filipinas, invocando el anexo VII de la CONVEMAR³, solicitó a la Corte Permanente de Arbitraje que se pronunciara sobre el rol de los derechos históricos y del origen de los derechos marítimos respecto al mar de China, el estatus de determinadas formaciones marítimas en el mar de China, y la legalidad de ciertas acciones efectuadas por China en el mar de China, que Filipinas reclamaba que constituían una violación a la CONVEMAR, siendo en total 15 presentaciones ante la Corte. China no solo no aceptó la jurisdicción de la Corte, indicando que el tribunal no tendría jurisdicción si no tenía su consentimiento, toda vez que la CONVEMAR sería aplicable solo si se había determinado previamente la soberanía sobre las mencionadas formaciones marítimas, sino que además no se presentó, evitando elevar su contra-memoria ni asistiendo a las audiencias sobre los méritos del caso. Aquí, se podría pensar que China cometió un error, ya que la CONVEMAR establece expresamente en el artículo 9 del anexo VII que:

Artículo 9

Incomparecencia

Cuando una de las partes en la controversia no comparezca ante el tribunal o se abstenga de hacer la defensa de su caso, la otra parte podrá pedir al tribunal que prosiga las actuaciones y dicte su laudo. La ausencia o incomparecencia de una parte no será obstáculo para llevar adelante las actuaciones. Antes de

2. CONVEMAR, artículo 121°.

3. Artículo 1°. Incoación del procedimiento: "...cualquier parte en una controversia podrá someterla al procedimiento de arbitraje previsto en este Anexo mediante notificación escrita dirigida a la otra u otras partes en la controversia."

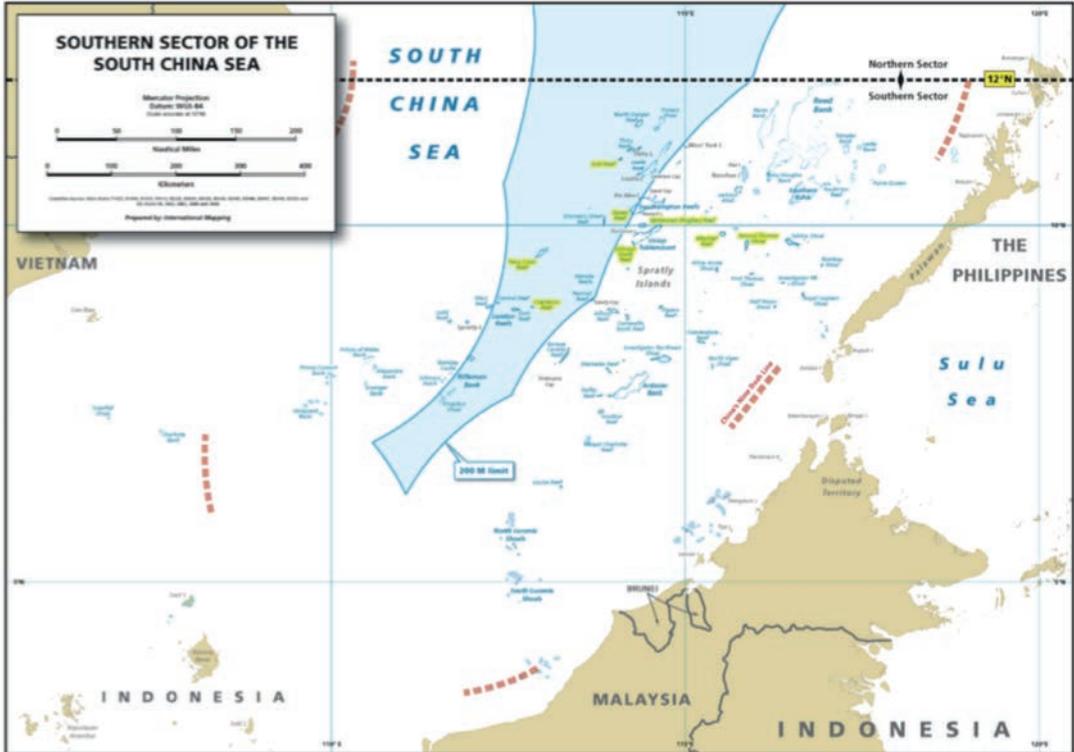


Figura 3: Mapa de la disputa de Filipinas y China, se aprecia el límite de la ZEE y destacadas en amarillo las formaciones marítimas de interés de Filipinas, sobre las que China, en algunas de las cuales, ha construido edificaciones.

dictar su laudo, el tribunal arbitral deberá asegurarse no sólo de que es competente en la controversia, sino también de que la pretensión está bien fundada en cuanto a los hechos y al derecho.

Pero el problema no era el que China estuviera o no presente, sino en que la competencia de la controversia estuviera bien fundada "en los hechos y al derecho" (Naciones Unidas, 1982). Por esto último, es difícil poder aseverar que China desaprovechó la oportunidad de profundizar sus argumentos, porque en la práctica la corte se contradijo. En efecto, en el fallo de jurisdicción y admisibilidad de la corte establece claramente que no podía pronunciarse con respecto a disputas territoriales, pero que se pronunciaría sobre "el origen de las reclamaciones soberanas en el Mar de China y su interacción con los derechos históricos que reclama China, de acuerdo con lo previsto en la Convención"

(*Permanent Court of Arbitration*, 2015); entonces, ¿Cómo podría pronunciarse la corte sobre los derechos históricos que reclama una de las partes, si en la práctica utilizó su propia interpretación?

El 12 de julio de 2016, la Corte Permanente de Arbitraje emitió su fallo, donde establece que todas las áreas marítimas que circunscriben las nuevas líneas segmentadas son contrarias a la CONVEMAR y sin efectos legales, por cuanto exceden los límites geográficos y de fondo de los derechos marítimos de China.

Pese al fallo adverso, China ha conducido hábilmente su diplomacia, ofreciendo a Filipinas la explotación conjunta de los recursos del mar de China, autorizando a los pescadores filipinos a pescar cerca del arrecife *Scarborough* y ha logrado evitar que Filipinas busque apoyo internacional para que China cumpla cabalmente la sentencia

del tribunal; por el contrario, el actual presidente de Filipinas, Rodrigo Duterte, ha demostrado ser crítico a la alianza con Estados Unidos; sin ir más lejos, declaró durante un discurso con motivo de la graduación de la academia de policía de Filipinas, que no participará en ninguna guerra expedicionaria liderada por Estados Unidos. Así, China ha logrado no solo que el país que mayores problemas diplomáticos le presentaba con respecto al mar de China, no priorice la búsqueda del cumplimiento del laudo arbitral, buscando apoyo de la comunidad internacional, sino que además ha logrado hacer que se distancie del que debería ser su gran aliado, Estados Unidos.

¿Y qué dice China de las nueve líneas?

El año 2013, Zhiguo Gao y Bing Bing Jia, publicaron un artículo⁴ en el que analizan, desde una perspectiva legal e histórica, el estatus de las nueve líneas segmentadas, donde indican que a lo menos desde tiempos de las expediciones del almirante Zheng He, entre los años 1405 y 1433, China ejerció presencia oficial en el mar de China. El problema para China fue que pasó de ser la potencia naval indiscutida en el siglo XV a virtualmente desaparecer como tal a contar del siglo XVI, por lo que el ejercicio de soberanía en el mar de China no ha sido continuo. Pese a lo anterior, el año 1947 publicaron un mapa de 11 líneas segmentadas (ver figura 4), del cual se infiere que el motivo

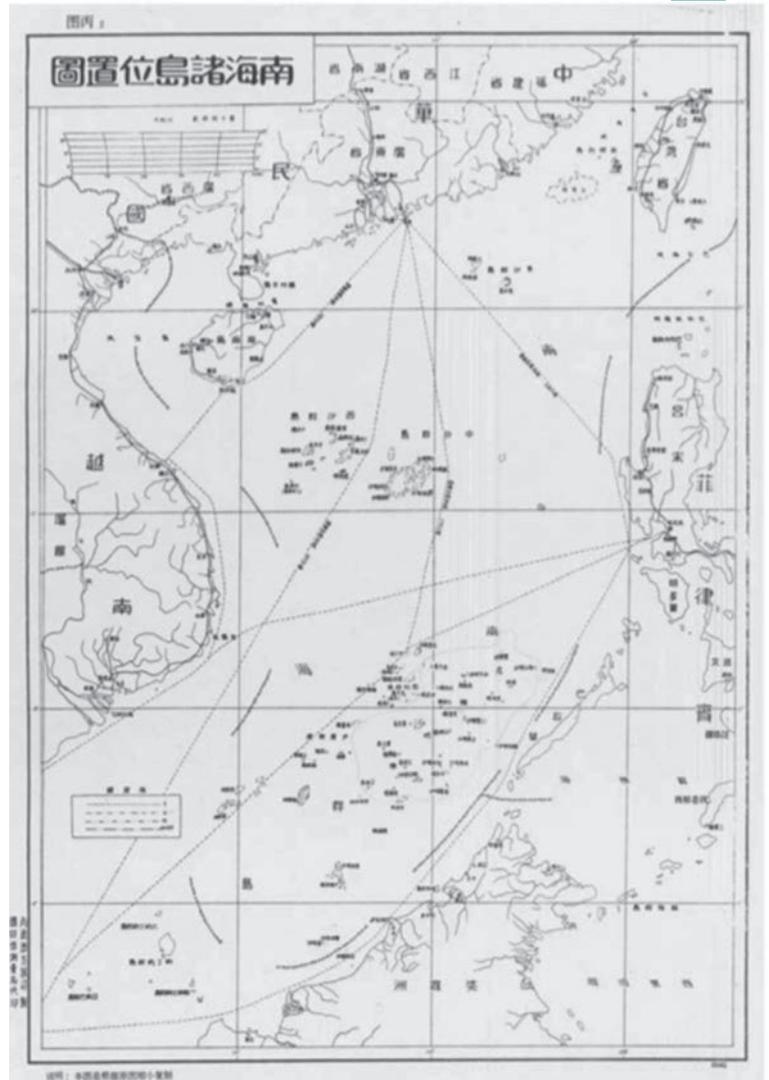


Figura 4: Mapa publicado en 1947.

de estas líneas era "presumiblemente para reafirmar y reiterar la soberanía China sobre los grupos de islas en el mar del sur de China al comienzo de una era nueva, de postguerra." (Gao & Jia, 2013).

Según los autores, sólo a contar de 1949, Filipinas, que obtuvo su independencia en 1946, comenzó a manifestar algún interés por las islas Spratly. En 1956 Filipinas

4. *The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications.*

sugirió que, por su cercanía, algunas islas del archipiélago Spratly debían pertenecer a Filipinas. China respondió con una declaración, emitida el 29 de mayo de 1956, donde repetía una anterior efectuada por el ministro de Relaciones Exteriores Chino Zhou Enlai, del 15 de agosto de 1951, la que indicaba:

Las islas Xisha y Nanwei Dao (Islas Spratly) son inherentemente territorio chino, igual que todas las islas Nansha, Zhongsha y Dongsha. Ellas cayeron durante la guerra de agresión librada por los japoneses imperialistas, pero fueron totalmente recuperadas por el gobierno chino luego de la rendición de Japón. (Gao & Jia, 2013).

El 7 de junio de 1996, China ratificó la CONVEMAR y dentro de sus reservas planteadas establece:

La República Popular China reafirma su soberanía sobre todos los archipiélagos e islas listadas en el artículo 2 de la Ley de la República Popular China sobre el mar territorial y la zona contigua, que fue promulgada el 25 de febrero de 1992. (China, 1996).

Por lo anterior, las nueve líneas segmentadas (11 originalmente), representarían:

Un sinónimo de un reclamo de soberanía sobre los grupos de islas que siempre han pertenecido a China y con reclamos históricos adicionales chinos de derechos de pesca, navegación, y otras actividades marinas (incluyendo la exploración y explotación de recursos, minerales u otros) sobre las islas y sus aguas adyacentes. Las líneas podrían tener también una función residual como potenciales límites para delimitación marítima. (Gao & Jia, 2013).

El lenguaje de la gran estrategia de EE. UU.

La posición de Estados Unidos comenzó a evidenciarse a contar del año 2010, cuando la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, expresó durante el foro regional de ASEAN, efectuada justamente en Hanoi, los lineamientos de la postura de Estados Unidos sobre el mar de China, que se pueden sintetizar como:

1. Estados Unidos no reconoce la soberanía sobre ninguna de las formaciones marítimas de la región.
2. Las disputas territoriales deben ser resueltas diplomáticamente sin el uso o la amenaza de la fuerza.
3. La libertad de navegación y el acceso a la alta mar no deben ser interferidos.
4. Debe existir respeto por el derecho internacional.

Sin embargo, en el manejo de sus instrumentos de poder, Estados Unidos no ha mostrado coherencia; respecto al primer lineamiento, Estados Unidos ha sido cuidadoso de efectuar sus operaciones para ejercer libertad de navegación de sus buques de guerra bajo paso inocente⁵ en cercanías de las islas en disputa, avalando tácitamente la existencia de mar territorial sobre formaciones marítimas que no revisten el carácter de islas" según la CONVEMAR⁶. Con respecto al segundo, publica una orientación estratégica de defensa el año 2012, donde establece textualmente que aunque el poder militar de



5. Ver artículos 17°, 18° y 19° de la CONVEMAR.
6. CONVEMAR, artículo 121.



Figura 5: Fotografía satelital tomada el 25 de Enero de 2018 de la isla Woody, islas Paracel.

Estados Unidos continuará contribuyendo a la seguridad global, "necesariamente nos reorientaremos hacia la región de Asia-Pacífico" (*U.S. Department of Defense*, 2012), lo que se sumó a la publicación del concepto operacional *Air-Sea Battle* donde hace una referencia casi explícita de su orientación para contrarrestar capacidades militares de China.

Esta preeminencia del poder militar por sobre otros instrumentos de poder, puede ser justificado en el nivel estratégico militar: El desarrollo de una política de defensa basada en capacidades, sin un adversario creíble, se veía deficiente para poder convencer al poder político de la real necesidad de mantener fuerzas militares tan numerosas. China pasaba a ser el candidato perfecto; sin embargo, analizado desde un nivel más elevado, no fue el mejor curso de acción: Era fundamental reorientarse hacia el Asia-Pacífico, pero por un aspecto económico antes que militar; cada vez era más preeminente la proporción del Producto Geográfico Bruto

(PGB) de la región, con los mercados más numerosos del planeta y con China siendo, a contar del año 2010, la segunda potencia económica mundial. A esto se suma que el año 2015, China creó el *Asian Infrastructure Investment Bank* como contraparte al Banco Mundial. Pese al esfuerzo de Estados Unidos de evitar su expansión, la mayoría de sus aliados, como Australia, Gran Bretaña, Alemania, entre otros, no han dudado en ser miembros de él, dejando a Estados Unidos virtualmente solo.

Finalmente, con respecto a los puntos 3 y 4, podríamos analizar largamente los pros y contras del porqué Estados Unidos no ratifica la CONVEMAR, pero la historia de este país demuestra que independiente de la conclusión a que se llegue, lo más probable es que no la ratifique. De acuerdo a un informe al Congreso, en toda la historia de Estados Unidos, éste sólo ha ratificado 1.100 tratados, comparado con más de 18.500 acuerdos ejecutivos que el poder ejecutivo ha firmado, los cuales el presidente de Estados Unidos los puede

firmar directamente sin consentimiento ni recomendación del Congreso (García, 2015). Este punto es interesante, ya que evidencia una limitación en el ejercicio del poder político-diplomático para la consecución de sus objetivos nacionales, donde la ratificación de la CONVEMAR le permitiría influir no sólo en la interpretación de ésta, cosa que China hace y lo seguirá haciendo, sino que también en las instituciones que conlleva la convención, como el arbitraje y el Tribunal del Mar. El no suscribir la CONVEMAR le ha impedido llevar, por ejemplo, la falta de cumplimiento del fallo arbitral en el caso de las islas Spratly a otros organismos internacionales, como la asamblea general o en reuniones de países miembros de la CONVEMAR, agravado por el interés del actual presidente de Filipinas en mejorar sus relaciones con China en vez de profundizar las relaciones con quien se supone es su aliado, Estados Unidos.

Las consecuencias de la gran estrategia

Obviamente, China tiene interés en el mar de China, pero no es su primera prioridad. La primera prioridad estratégica de China es mantener al partido comunista en el poder; la actitud desafiante de Estados Unidos no hace otra cosa que favorecerlo.

Su segunda prioridad es asegurar libertad de acción y capacidad de romper cualquier intento de contención que ejecute Estados Unidos, lo que la obliga a buscar sentarse en cualquier mesa de negociación en una posición de poder en todos los aspectos, pero siempre con énfasis regional; aquí China ha sido brillante; ha cumplido con el mínimo del fallo arbitral, reconociendo tácitamente el derecho de pescadores de operar en aguas que China reclama como suyas, pero en el fondo, no hace más que buscar demostrar que cumple la CONVEMAR y no el fallo, ya que uno de los argumentos que Estados Unidos evita profundizar es la condición del mar de China como mar semicerrado. El artículo 123° de la CONVEMAR detalla expresamente que "Los Estados ribereños de un mar cerrado

o semicerrado deberían cooperar entre sí en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes con arreglo a esta Convención" (Naciones Unidas, 1982), lo que incluye la explotación conjunta de los recursos existentes. Por mientras, China sigue edificando instalaciones militares sobre islas artificiales, sabiendo que Estados Unidos no tiene el apoyo regional suficiente para desafiarla y, comprensiblemente, tampoco tiene interés en escalar la crisis, limitándose sólo a desafiar la solicitud de China de exigir permiso de paso inocente a buques de guerra. Lo cual, más que una altisonante protesta por parte de China, no afecta en nada su posición de poder.

Reflexiones finales

El reclamo chino por el mar que lleva su nombre viene de mucho antes del 2009 y ha sido siempre consistente; entonces es difícil de entender la aparente improvisación de acciones que comenzó a ejecutar Estados Unidos.

La reacción de Estados Unidos ha sido equívoca y sólo ha contribuido a presionar a China para que ésta militarice la zona, obligándola a adoptar una posición más agresiva. Esto resulta curioso de un país que articuló con éxito una estrategia de contención durante la Guerra Fría.

La gran debilidad de Estados Unidos ha sido el privilegiar el poder militar por sobre el diplomático y el económico. ¿Acaso no fue ese el error que cometió la Unión Soviética en el pasado?

China logró opacar una derrota en el derecho internacional frente a Filipinas, que ha llevado al fallo a ser virtualmente irrelevante, ocupando sus instrumentos de poder nacional, pero sin preeminencia del poder militar.

Finalmente, ¿por qué China está en ventaja? Porque su régimen político le permite mantener coherencia en el tiempo y manejo responsable de las decisiones que toma, sin perder de vista el objetivo final. La volatilidad propia de los regímenes democráticos, en este caso específico de

Estados Unidos y Filipinas, ha afectado negativamente una aplicación consistente de una estrategia de contención, porque no se ha establecido claramente cuál es el objetivo final; ¿Es evitar una confrontación y esperar que el régimen comunista de China caiga, o evitar que China surja como competidor directo a la hegemonía de Estados Unidos? Los hechos demuestran

que, aparentemente, optó por el segundo objetivo, lo cual es un error, porque ese segundo objetivo es consecuencia de la consecución del primero. Al adoptar el segundo objetivo, Estados Unidos va por mal camino, porque favorece la estabilidad de China y la obliga a desarrollarse aún más, produciendo el efecto contrario de lo que Estados Unidos pretende evitar.



BIBLIOGRAFÍA

1. China. (1996, Junio 7). Declaration and Statements. Retrieved from Ocean & Law of the Sea: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20Upon%20ratification
2. Corrales, N. (2018, Marzo 21). Duterte to U.S.: Keep PH out of your wars, expeditions. Retrieved from Inquirer.net: <http://globalnation.inquirer.net/165222/duterte-us-keep-ph-wars-expeditions>
3. Gao, Z., & Jia, B. B. (2013). The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications. *The American Journal of International Law*, Vol. 107, 98-124.
4. Garcia, M. J. (2015). *International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law*. Congressional Research Service.
5. Greenert, J. W., & Schwartz, N. A. (2012, Febrero 20). Air-Sea Battle. Retrieved from The American Interest: <https://www.the-american-interest.com/2012/02/20/air-sea-battle/>
6. Naciones Unidas. (1982, December 10). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Retrieved from Naciones Unidas: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
7. Office of Ocean and Polar Affairs. Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. U.S. Department of State. (2014). *Limits in the seas. N° 143. China. Maritime Claims in the South China Sea*. Washington D.C.: U.S. Department of State.
8. Perlez, J. (2015, Diciembre 4). China Creates a World Bank of Its Own, and the U.S. Balks. Retrieved from The New York Times: https://www.nytimes.com/2015/12/05/business/international/china-creates-an-asian-bank-as-the-us-stands-alooft.html?_r=0
9. Permanent Court of Arbitration. (2015, Octubre 29). *The Republic of Philippines v. The People's Republic of China*, PCA case No. 2013-19, Award on Jurisdiction and Admissibility. Retrieved from Permanent Court of Arbitration: <https://www.pccases.com/web/sendAttach/1506>