LAS OPERACIONES DE LIBERTAD DE NAVEGACIÓN (FONOP) DE ESTADOS UNIDOS EN EL PACÍFICO

José Manuel GUTIÉRREZ DE LA CÁMARA SEÑÁN

(RR)

EN el momento de escribir estas líneas, la última de las operaciones FONOP (*Freedom of Navigation Operations)*, novena de las efectuadas por la Administración Trump, fue llevada a cabo en el archipiélago de las Paracelso por el destructor USS *McCampbell* el pasado 7 de enero. Vino acompañada de una declaración del vicepresidente Mike Pence en el sentido de que Estados Unidos está adoptando medidas para proteger sus intereses y los de los países de la zona Indo-Pacífico; sin embargo, la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) ha perdido confianza en Estados Unidos como garante de la seguridad en la zona ante la creciente actividad de China en su mar Meridional.

Las naciones del sudeste asiático señalan su preocupación por las islas artificiales que China está construyendo en el mar de la China Meridional. Esta nación está utilizando al menos seis arrecifes de coral para crear grandes bases con puertos, lo que ha dado lugar a protestas de los miembros de la ASEAN ante este tipo de acciones que podrían socavar la paz, la seguridad y la estabilidad en la zona. China respondió, con indignación, que se limita a proteger sus derechos territoriales y los de su flota pesquera.

El mar de la China Meridional es un espacio semicerrado que posee una gran importancia geopolítica, ya que más de la mitad de la flota mercante mundial pasa por los estrechos de Malaca, Sonda y Lombock, y una tercera parte atraviesa este mar, que baña siete países. Cuenta con 250 islas, arrecifes y rocas, cuya superficie conjunta solo suma nueve kilómetros cuadrados. El

Destructor USS *McCampbell*. (Foto: *www.wikipedia.org)*.

país que controle las islas dispondrá de derechos sobre 2,25 millones de kilómetros cuadrados de mar, así como de la pesca y petróleo o gas natural que se encuentren en su subsuelo.

Existen cuatro archipiélagos: las islas Paracelso, reclamadas por Vietnam, Taiwán y China, que esta última ocupa en su totalidad. El sumergido banco Macclesfield, situado al este de las Paracelso, es reivindicado en su totalidad por China y Taiwán, así como las islas Spratly, también demandadas por Vietnam, una parte por Filipinas y otra por Malasia. En cuanto a Brunéi solo ansía el espacio marítimo dentro del archipiélago. Por último están las islas Pratas, ubicadas al norte del mar de la China Meridional, administradas por la República de China desde Taiwán, pero son reclamadas por la República Popular de China que, en general, ha reforzado su posición en este conflicto, ya que sus fuerzas navales derrotaron a las vietnamitas en 1974 y ocuparon todas las islas Paracelso una vez terminada la Guerra de Vietnam, y en 1988 tuvo lugar otro incidente con este país en las Spratly, dada la baja presencia de Estados Unidos y la Unión Soviética en la región.

China reclama un 85 por 100 del mar de la China Meridional en un área establecida como la «línea de los nueve puntos», cuyo mapa está reflejado en los pasaportes que expide a sus ciudadanos, lo que indigna al resto de las naciones vecinas, y desde 2013 efectúa una operación masiva de ocupación para que esto sea una realidad. Para ello lleva a cabo una silenciosa militariza-

ción de los enclaves a base de transformar islotes en islas artificiales que puedan albergar grandes infraestructuras, como aeropuertos; aunque las obras en principio son de carácter civil, lo que ha procurado de poner de manifiesto el presidente Xi Jinping, existen claros indicios de militarización que preocupan a sus vecinos y a otras naciones.

Línea de los nueve puntos.
(Ilustración: *Wikimedia Commons*).

La política exterior china, desde que Xi Jinping ocupó la secretaría del Partido Comunista, está orientada a cumplir el sueño de convertirse en el centro del mundo, para lo cual se ha entregado a una carrera de infraestructuras repartidas por todo el orbe. Se trata de la Estrategia OBOR (*One Belt, One Road*) para garantizar el tráfico comercial en todo el mundo y liquidez para construir bases de apoyo que le permitan llevar a cabo una política expansionista.

China cuenta en la actualidad con los portaviones *Liaoning* y *Shandong*, el primero adquirido a Ucrania en 2012 y que entró en servicio en 2014, y el segundo fue construido totalmente en China y entregado en 2017 y estará operativo para 2020. Se pretende que disponga de propulsión nuclear.

El proceso de modernización de la Marina del Ejército Popular de Liberación pretende disponer de seis portaviones operativos en el año 2035 y ocho para 2040. De momento pretende contar con dos grupos aeronavales para 2020, cada uno de ellos escoltado por agrupaciones de apoyo entre las que habrá destructores, fragatas y submarinos, que se pretende naveguen por el Pacífico e Índico.

Aunque el Gobierno chino no parece estar dispuesto a oponer frontalmente su fuerza naval, ha optado por una serie de acciones para consolidar su posición en la zona hasta conseguir que resulte inamovible, para lo cual ha construido enormes guardacostas de 12.000 t que operan en las zonas en conflicto y una serie de buques que, con apariencia de barcos de pesca y mercantes, se dedican a tareas de reconocimiento e inteligencia, además de causar altercados en la mar, desde la toma de las islas Paracelso en 1974 hasta la del arreci-

El *Liaoning,* primer portaviones chino. (Foto: *www.elpais.com*).

fe Scarborough en 2012, con varios incidentes intermedios con buques hidrográficos estadounidenses y vietnamitas.

Este país es uno de los que ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y, sin embargo, rechazó la actuación del Tribunal de Arbitraje de La Haya, que dio la razón a Filipinas desestimando las reclamaciones territoriales de China, que aducía derechos históricos sobre una supuesta sobreexplotación de los caladeros por la flota pesquera filipina. El Tribunal recordó que las rocas e islotes que componen el archipiélago no generan mar territorial ni zona económica exclusiva, lo que supuso una reacción del Gobierno chino en el sentido de que no iba a acatar dicha sentencia.

En el caso de Vietnam, los enfrentamientos navales de los dos países en las islas Paracelso en 1974 y en el arrecife Johnson en las Spratly en 1988, en los que Vietnam fue derrotado con más de 100 muertos, hicieron perder a esta nación el control efectivo de la zona, y en 2012 la compañía petrolífera estatal china dio pie a que otras de terceros países realizasen prospecciones petrolíferas en el archipiélago Vanguard, de control vietnamita, lo que supuso un conflicto diplomático. Dos años después, China empezó la construcción de un oleoducto en la Zona Económica Exclusiva de Vietnam, causando graves incidentes entre guardacostas de los dos países, hasta que las autoridades chinas retiraron el oleoducto. Entretanto contemporiza en el aspecto diplomático con Occidente en las reuniones del G-20, mientras rechaza los acuerdos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a la que boicotea con la ayuda de su aliado Camboya, que tiene derecho a veto.

Guardacostas chino de 12.000 toneladas. (Foto: *www.hispantv.com*).

En un artículo de Josep Baqués, titulado «La versión china de la zona gris» (RGM, octubre 2018), la define como «un escenario existente entre las situaciones pacíficas presididas por la *bona fides* y las guerras propiamente dichas (entendidas como *open warfare*)».

El objetivo es el cambio del *statu quo ante* y, aunque los fines son los mismos que se buscarían en una guerra abierta, se procura conseguirlos manteniéndose en el límite de la legalidad, y las principales herramientas que se utilizan son la creación y difusión de un discurso, generalmente en clave nacionalista, y la movilización de personal e instituciones civiles como elementos de presión, que pueden ir desde manifestaciones pacíficas hasta episodios de violencia de baja intensidad. «El actor que genere una zona gris debe contar con unas fuerzas armadas capaces de disuadir con una respuesta militar a los defensores del *statu quo* contra dicha zona gris».

Aunque en principio China parece respetar el derecho internacional, la zona gris constituye una versión suave de una guerra sin restricciones que inició en 1992 cuando reclamó para su jurisdicción aguas e islas en disputa con otros actores. No se contempla en principio un conflicto abierto, debido a la superioridad militar de los Estados Unidos, pero se continúan persiguiendo los objetivos previstos, y el esfuerzo va claramente dirigido a controlar las rutas que siguen las fuentes de energía y las materias primas mediante una *smile diplomacy* por la cual China trata de establecer posiciones en el cinturón de islas que le asegura protección frente a Japón, Filipinas y Taiwán como eslabones más avanzados en una posterior disputa.

Zona reclamada por China y zona UNCLOS. (Fuente: CONVEMAR).

De este modo, los chinos buscan disuadir a los estados perjudicados, utilizando razones a su favor de manera que —sin considerarse suficiente para constituir *casus belli*, al ser las actuaciones efectuadas por medio de buques civiles o a lo sumo del Servicio de Guardacostas o de su milicia marítima— van consiguiendo avances escalonados, acompañados de obras de infraestructura, como las efectuadas en las Spratly y las Paracelso.

El caso de mayor audacia fue la intervención en las islas Senkaku, administradas por Japón en el mar de la China Oriental, cuando guardacostas chinos hicieron acto de presencia y Pekín adujo que estaban bajo soberanía china, estableciendo una ADIZ (*Air Defence Identification Zone*) por la que se tomó la libertad de penetrar en el espacio aéreo de otro estado. Los Estados Unidos se limitaron a establecer protocolos para evitar escaladas y tensiones, lo que supuso un éxito para los chinos que dio pie al establecimiento de nuevas zonas de identificación.

Uno de los puertos artificiales construidos en las Spratly tendrá una pista de 2.900 m y se teme que estas bases sean utilizadas como trampolines para reafirmar el control de la totalidad del mar de la China Meridional, aunque Pekín asegura que solo está protegiendo a su flota pesquera y sus derechos

Islas Senkaku. (Ilustración: *www.elpais.cr*).

territoriales. Lo cierto es que aprovecha pequeños islotes que sobresalen ligeramente de la superficie para controlar la mayor cantidad posible de islas en este mar, con su pesca y las riquezas de su lecho marino.

Por una parte está la cuestión de quién es el propietario de estas islas, aspecto que afecta a la explotación de los fondos y de la pesca. Las naciones del sudeste asiático que consideran que tienen derechos históricos son los miembros de la ASEAN, a excepción de Camboya, que no reclama pero veta, al ser aliada de China, y están tratando de fortalecer su posición mediante alianzas con otras potencias —aparte de los Estados Unidos—, como la India y Japón, para conseguir su apoyo y no sentirse desamparadas.

La segunda parte del problema, la que más preocupa a Estados Unidos, es el desafío de China al intentar extender su control a aguas por la que transita una gran parte del tráfico marítimo mundial, que atenta contra las leyes internacionales establecidas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pues al reclamar para sí China la práctica totalidad del mar de la China Meridional se ponen en peligro los actuales reglamentos de derecho internacional que permiten el libre tránsito, ya que, en términos generales y sin matizar, el mar fuera de las 12 millas de una costa puede ser utilizado libremente por cualquier nación y, dentro de esta distancia, ampara el derecho de «paso inocente».

El flujo de petróleo que desde el golfo Pérsico se dirige a Asia absorbe un 50 por 100 del petróleo obtenido y, de esta cantidad, al menos un 85 por 100 se transporta por mar y el 15 por 100 restante por oleoducto. Por el estrecho

de Malaca transitan cada día 15,2 millones de barriles diarios, lo que supone el principal flujo del mercado de petróleo.

En cuanto al gas natural convencional, el golfo Pérsico cuenta con las mayores reservas mundiales, donde se acumulan alrededor de 80 millones de metros cúbicos, casi un 40 por 100 de la totalidad de lo que se encuentra en el planeta. El primer importador de gas natural es Japón, que absorbe el 35 por 100 de las importaciones mundiales, seguido por Corea con el 13,6, China un 8 por 100, y la India y Taiwán un 6 por 100 cada una. La región Asia-Pacífico en su conjunto es la primera importadora del mundo, un 65 por 100 del mercado mundial, y en los últimos años el incremento de la demanda en China, la India y Japón ha sido de un 54, 16 y 9 por 100 respectivamente.

Estados Unidos, además de ser el principal exportador de petróleo del mundo, es también el primer consumidor; sin embargo, a partir del año 2013 China le superó como principal importador de petróleo.

Japón necesita que un petrolero o gasero atraviese el mar de la China Meridional cada seis horas para hacer sostenible su economía. Además del aludido conflicto por las Senkaku, apoya a Vietnam y a Filipinas con guardacostas para proteger sus intereses marítimos. Corea del Sur depende también del tránsito de petroleros por ese mar para recibir energía y también proporciona armamento a Filipinas e Indonesia. India, aunque no depende de este paso para su subsistencia, está preocupada por las consecuencias que se derivarían de un dominio de China en el continente asiático, ya que tiene dos conflictos fronterizos con este país en el Himalaya y, debido a las tensiones del Gobierno de Pekín con los países del Índico, ha establecido relaciones con Vietnam, Indonesia, Japón, Australia y otros países.

Estados Unidos no ha tomado partido en lo que se refiere a la disputa por la soberanía de las islas y, a falta de ratificar la CONVEMAR, aboga por el derecho de libre navegación y con su Armada reafirma su presencia en la zona, adelantándose a futuros acontecimientos que, de no asumirlos, el uso podría transformarse en ley. De ahí que desde 2015 haya iniciado una serie de operaciones de libertad de navegación (FONOP), que esencialmente consisten en el paso de destructores de la clase *Arleigh Burke* a 12 millas de las islas artificiales chinas. Este tipo de operaciones, que se iniciaron en la época de la Administración Obama, elevaron bastante el grado de tensión; pero en enero de 2016 se sustituyeron por sobrevuelos de aeronaves que rebajaron la tirantez, aunque la visita de un alto funcionario chino a los enclaves artificiales motivó la reanudación de las FONOP, elevándose el tono de las protestas con acusaciones de transgresión de la soberanía china; además, la tensión aumentó cuando un UUV (*unmanned underwater vehicle*) del buque oceanográfico USNS *Bowditch* fue capturado por la Marina china y devuelto algo después por una protesta estadounidense.

Las FONOP son la respuesta de Estados Unidos, que Washington asegura que son acciones basadas en la Convención de Naciones Unidas sobre el

Destructor USS *Arleigh Burke*. (Foto: *www.wikimedia.org*).

Derecho del Mar de 1982, según la cual está permitido el derecho de «paso inocente» por aguas de otros países, sin distinción entre buques militares y civiles, derecho que es todavía más antiguo que la propia Convención, siempre que no se trate de un país en conflicto armado. Las primeras FONOP surgieron durante la Guerra Fría, cuando la Unión Soviética intentaba impedir la navegación de la Marina de los Estados Unidos en determinadas zonas.

Hay países que exigen permiso para el «paso inocente» de buques militares por sus aguas territoriales, e incluso algunos por dentro de su zona económica exclusiva, lo cual viola la Convención de la ONU según los Estados Unidos. En ese sentido, se llevaron a cabo FONOP contra Brasil y Venezuela, que exigían permiso previo para penetrar en sus zonas económicas exclusivas. También, entre 2015 y 2016 se realizaron operaciones de este tipo en India, Indonesia, Irán, Italia, Japón, Taiwán y Filipinas.

Washington quiere reafirmar los derechos marítimos que otorga la Convención para evitar que se puedan perder con el tiempo, ya que el uso práctico de los estados puede transformarlos en un derecho. Concretamente la Convención de Viena afirma que la práctica subsecuente se debe tener en cuenta al interpretar los tratados internacionales.

En este momento no parece que las operaciones de libertad de navegación supongan un riesgo serio de confrontación internacional si Pekín no busca una

escalada y las incursiones de los Estados Unidos no van dirigidas a la interpretación de los argumentos de soberanía sobre los territorios disputados, sino al respeto de las reglas internacionales de navegación. La propia China ejerció este derecho cuando en 2015 cinco buques de guerra chinos navegaron a menos de 12 millas de las Aleutianas, que pertenecen a Alaska.

Sin embargo, parece que las FONOP no son suficientes para que Pekín deje de presionar en una zona gris en la que pretende ganar influencia sobre el mar y el espacio aéreo, y bloquea el acceso de los países de la ASEAN a los recursos del mar, como el petróleo, el gas y la pesca. Para que sus socios mantengan la confianza, los Estados Unidos no tendrán más remedio que tomar medidas y aprovechar cada ocasión para poner de manifiesto las violaciones de los derechos, a la vez que se emprende una revisión de las posibles sanciones, de modo que los miembros de la ASEAN se sientan más protegidos en sus intereses.

Es cierto que las bases de China en las Spratly y Paracelso no van a desaparecer pronto; pero eso no quiere decir que Estados Unidos permita que Pekín erosione las reglas internacionales y las relaciones con sus socios. Una cosa son los problemas de soberanía de determinados territorios, que pueden ser objeto de una exhaustiva revisión, y otra muy distinta las injerencias en el ejercicio de libertad de los mares.

BIBLIOGRAFÍA

BAQUÉS QUESADA, Josep: «La versión china de la zona gris». REVISTA GENERAL DE MARINA, 2018.

BBC World: «¿Por qué Estados Unidos asegura que sus barcos pueden navegar en aguas de cualquier país como hicieron en el mar de China Meridional?», 3 de julio de 2017.

COOPER, Zack; POLING, Gregory: *America's Freedom of Navigation Operations are lost at sea*.

DE CARLOS IZQUIERDO, Javier: «La estrategia global de China: dominar el mundo desde la mar». REVISTA GENERAL DE MARINA, 2018.

GARCÍA GARCÍA, José Aurelio: «Tensión en el mar de la China Meridional: un repaso a los últimos acontecimientos». REVISTA GENERAL DE MARINA, 2017.

GRANADOS QUIROZ, Ulises: *Las islas Spratly: internalización de un conflicto regional*. Instituto Tecnológico Autónomo de México.

GUTIÉRREZ DE LA CÁMARA SEÑÁN, José Manuel: «La expansión naval de la India». REVISTA GENERAL DE MARINA, 2018.

HAYTON, Bill: «¿Por qué preocupan tanto las islas que China está construyendo?». *BBC World,* 4 de mayo de 2015.

«La República Popular de China». *www.wikipedia.org*.

SIRVENT ZARAGOZA, Gonzalo: «Las rutas marítimas de la energía (I)». REVISTA GENERAL DE MARINA, 2016.