

A photograph of a lighthouse on a distant horizon over a dark sea with white-capped waves under a twilight sky. The lighthouse is a small, dark structure with a single light glowing from its top. The sky is a deep, dark orange-brown color, and the sea is dark with white foam from the waves. The overall mood is serene and somewhat somber.

Capítulo 1.4
Regulaciones para el uso
del espacio marítimo

Faro de la Isla de Lobos. Fotografía de Margarita González Rodríguez-Villamil (margamepics@gmail.com).

Capítulo 1.4

Regulaciones para el uso del espacio marítimo

María Victoria Zorrilla Ferrés^{1,2}

¹ Facultad de Derecho, Universidad de la República

² Asesoría Letrada, Prefectura Nacional Naval, Armada Nacional

Introducción

Debido a que el presente trabajo es parte de una obra colectiva titulada *Territorio marítimo uruguayo: soberanía, naturaleza y recursos*, es necesario aclarar el alcance dado aquí a la expresión “territorio marítimo uruguayo”, ya que puede ser utilizada por otros autores con significados diversos. En este sentido, se entenderán por territorio marítimo uruguayo los distintos espacios marítimos en los cuales el Estado uruguayo tiene soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción de algún tipo en calidad de Estado ribereño, esto es, aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva (ZEE) y plataforma continental.

En esta línea, como se expresa en el título, se analizarán las potestades que posee nuestro Estado para regular las distintas zonas marítimas establecidas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Naciones Unidas, 1982; Poder Legislativo, 1992b, 1998)¹ (en adelante, CONVEMAR), ya sea desde el punto de vista ambiental, de

seguridad marítima (*maritime safety*) o de protección marítima (*maritime security*), así como también de la aplicación de normas nacionales e internacionales, teniendo en cuenta las distintas actividades que pueden ser desarrolladas en las distintas zonas.

El derecho del mar y los distintos espacios marítimos

El derecho del mar y sus funciones

Desde tiempos ancestrales, la humanidad necesitó de los océanos y sus recursos para sustentarse y, con el paso del tiempo, su utilización ha ido creciendo a medida que avanza también la tecnología, permitiendo un mayor aprovechamiento (Treves, 2015). Esto ha traído consigo la necesidad de regular, mediante normas internacionales, las diversas actividades humanas que se realizan en ellos. El conjunto de las normas que vinculan a los Estados y otros sujetos del derecho internacional en asuntos marítimos ha sido

1 La CONVEMAR fue aprobada en Montego Bay el 10 diciembre de 1982, ratificada por Uruguay por

medio de la Ley n.º 16.287 e implementada mediante la Ley n.º 17.033.

denominado derecho internacional del mar (Tanaka, 2019, p. 3).

Con respecto a este derecho internacional del mar, se ha dicho que cumple dos funciones básicas, a saber: la distribución espacial de la jurisdicción nacional y garantizar la cooperación internacional entre los Estados (Tanaka, 2019). Este autor explica que la primera de ellas implica la división del océano en múltiples zonas jurisdiccionales, como ser las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la ZEE, las aguas archipelágicas, la plataforma continental, alta mar y la Zona.² Aquí, el derecho del mar establece los derechos y obligaciones del Estado ribereño y de terceros Estados de acuerdo con estas zonas jurisdiccionales, cada una de ellas con sus particularidades. Este enfoque ha sido denominado enfoque de gestión zonal.

Con relación a la segunda función señalada por Tanaka (2019), es una consecuencia del hecho de que el océano es una unidad en el sentido físico, por lo que la gestión adecuada de los océanos requiere de la cooperación internacional entre los Estados. En general, el alcance espacial de las zonas jurisdiccionales creadas por el ser humano rara vez se corresponde con los ecosistemas marinos. De hecho, varias especies, como las transzonales y las altamente migratorias, no respetan las líneas de delimitación artificiales.

Como sostiene este autor, la divergencia entre el derecho y la naturaleza es una deficiencia grave en el enfoque tradicional de gestión zonal. Por tanto, la cooperación

² Entendiendo por tal los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, conforme es regulada en la Parte XI de la CONVEMAR.

internacional es un requisito previo para la conservación de los recursos marinos vivos, así como de la diversidad biológica.

De manera similar, sin cooperación internacional, la regulación de la contaminación marina sería menos efectiva porque la contaminación puede extenderse más allá de las fronteras marítimas. Además, la regulación de las actividades industriales por parte de un solo Estado para prevenir la contaminación marina pondría a la economía de ese Estado en desventaja competitiva. También se necesita cooperación internacional en la investigación científica marina debido a la naturaleza altamente compleja de los océanos. El derecho del mar proporciona un marco jurídico para garantizar la cooperación internacional en asuntos marítimos, salvaguardando así los intereses comunes de la comunidad internacional en su conjunto (Tanaka, 2019, p. 4).

Las fuentes del derecho del mar: el rol integrador de los convenios de la Organización Marítima Internacional

El derecho internacional del mar ha sido codificado a través de la CONVEMAR, que se encuentra en vigor internacional desde el 16 de noviembre de 1994 y cuenta con 168 Estados parte a diciembre de 2023 (ver capítulo 1.2 de este libro). Junto con dicha Convención, encontramos varios convenios multilaterales, regionales o bilaterales celebrados por los Estados para el desarrollo y la aplicación de la CONVEMAR, lo cual nos permite ver en funcionamiento la segunda función del derecho internacional del mar, esto es, la cooperación internacional. Dicha Convención es lo que se ha dado en llamar

convenio marco o *framework*, ya que establece deberes genéricos sobre la protección y preservación del medio marino, así como también el velar por la seguridad marítima. Ahora bien, ¿cómo lo lleva a cabo el Estado? ¿Cómo cumple con estos deberes? Es aquí que entran en juego los convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI).

Estos convenios cumplen una función integradora y complementaria de las normas contenidas en la CONVEMAR, principalmente en las materias mencionadas: seguridad marítima y prevención de la contaminación ocasionada por buques (Gabaldón García, 2012, p. 78). De la lectura de algunas de sus disposiciones,³ surge claramente que “la Convención no sólo no excluye la operatividad de los convenios de la OMI, sino que presupone su existencia y se apoya en ellos, configurándolos como Derecho internacional especial del mar” (Gabaldón García, 2012, p. 79).

A pesar de que no la nombra, pacíficamente se ha entendido que cuando la Convención expresa “la organización internacional competente” para la elaboración, definición y aprobación de normas, reglas y estándares se está refiriendo, justamente, a la OMI.⁴ También se refiere a ella cuando establece que los Estados deberán ajustarse a las normas internacionales aplicables o a las reglas y estándares internacionales aplicables (ver artículos 216 a 220).

3 Tal es el caso de los artículos 237 y 311.2 de la CONVEMAR, relacionados con la protección del medio marino.

4 Ver artículos 22.3 literal a; 60.3 y 60.5; 211.1, 211.2, 211.3, 211.5 y 211.6; 217.1, 217.4 y 217.7; 218.1, entre otros.

A lo anterior debe sumarse la invocación a materiales recomendatorios (como ser códigos OMI recomendatorios, manuales, directrices, etc.).

Es el caso de las expresiones “las reglas y estándares, así como las prácticas y procedimientos recomendados de carácter mundial” (art. 210.4 y 6); “recomendaciones de la organización internacional competente” (art. 22.3.a, art. 60.5); “los reglamentos, procedimientos, y prácticas internacionales generalmente aceptados” (art. 94.5) o los “reglamentos, procedimientos y prácticas internacionales” (39.2.a) (Gabaldón García, 2012, p. 80)

Finalmente, dentro de las fuentes, cabe destacar el rol que desempeñan las normas nacionales reguladoras de los espacios marítimos a través de sus potestades de Estado ribereño y de Estado rector. Dichas normas deben ajustarse a las normas del derecho internacional, principalmente a la CONVEMAR y a los convenios de la OMI.

División de los espacios marítimos

Teniendo en cuenta la base de jurisdicción nacional del Estado ribereño sobre los espacios marítimos conforme a la CONVEMAR, estos se pueden dividir en dos categorías principales: espacios marítimos bajo jurisdicción nacional y espacios fuera de la jurisdicción nacional. La primera categoría contiene las aguas interiores, el mar territorial, los estrechos internacionales, las aguas archipelágicas, la zona contigua, la ZEE y la plataforma continental, mientras que la segunda contiene la alta mar y la Zona.

Tanaka (2019, p. 9) expresa que los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, a su vez, se pueden subdividir en dos

subcategorías. La primera se refiere a los espacios marítimos regidos por la soberanía territorial. Esta subcategoría está integrada por las aguas interiores, los mares territoriales, los estrechos internacionales y las aguas archipelágicas. En ellos, la soberanía territorial se caracteriza por la integridad y la exclusividad. Denota jurisdicción completa, en el sentido de que comprende tres elementos, a menos que el derecho internacional disponga lo contrario:

- i. La soberanía territorial comprende una jurisdicción integral, que incluye tanto la jurisdicción legislativa como la de ejecución, sobre el territorio del Estado.
- ii. El Estado ejerce su jurisdicción sobre todos los asuntos dentro de su territorio. En otras palabras, la soberanía territorial no contiene límites *ratione materiae*.
- iii. El Estado ejerce su jurisdicción sobre todas las personas independientemente de su nacionalidad. Por tanto, la soberanía territorial no contiene límites *ratione personae*.

Ese autor también afirma que, al mismo tiempo, la soberanía territorial es excluyente en el sentido de que sólo el Estado en cuestión puede ejercer jurisdicción sobre su territorio. En resumen, en su territorio, el Estado ejerce jurisdicción legislativa y de ejecución sobre todos los asuntos y todas las personas de manera exclusiva, salvo que el derecho internacional disponga lo contrario.

Al respecto, es importante señalar que la soberanía territorial se puede ejercer únicamente dentro del territorio en cuestión. En este sentido, la soberanía territorial es

espacial por naturaleza, esto es, se relaciona con un determinado espacio y puede ejercerse únicamente dentro del espacio en cuestión. En nuestro caso, las aguas interiores y el mar territorial constituyen los únicos espacios marítimos bajo soberanía territorial nacional.

En cambio, la segunda subcategoría se relaciona con los espacios marítimos más allá de la soberanía territorial, pero bajo la jurisdicción nacional del Estado ribereño. Está claro que la ZEE y la plataforma continental están incluidas en esta categoría. Teniendo en cuenta que la zona contigua pasa a formar parte de la ZEE donde se establece (como es el caso de Uruguay), Tanaka (2019) coloca la zona contigua en la misma subcategoría que la ZEE.

La jurisdicción del Estado ribereño sobre la ZEE y la plataforma continental —llamadas derechos soberanos— se limita a las materias definidas por el derecho internacional (limitación *ratione materiae*). En este sentido, los derechos soberanos deben distinguirse de la soberanía territorial *per se*, que es integral a menos que el derecho internacional disponga lo contrario. Pero, a su vez, los derechos soberanos tienen puntos en común con la soberanía territorial:

- i. Los derechos soberanos conciernen a un espacio determinado y pueden ejercerse únicamente dentro del espacio en cuestión, es decir, tanto en la ZEE como en la plataforma continental. En este sentido, dichos derechos son espaciales por naturaleza.
- ii. En lo que respecta a cuestiones definidas por la norma, el Estado ribereño puede

ejercer jurisdicción legislativa y de ejecución en la ZEE, así como en la plataforma continental.

- iii. El Estado ribereño ejerce su jurisdicción sobre todas las personas, independientemente de su nacionalidad, dentro del espacio determinado en cuestión. Así, los derechos soberanos no contienen límite *ratione personae*.
- iv. Los derechos soberanos son exclusivos, en el sentido de que nadie puede emprender la exploración y la explotación de recursos naturales sin el consentimiento expreso del Estado ribereño.

El punto esencial es que, al igual que la soberanía territorial, los derechos soberanos sobre la ZEE y la plataforma continental están limitados, no sólo espacialmente, como sucede con la soberanía territorial, sino también en razón de materia, a diferencia de esta.

En síntesis, se puede decir que, conforme al derecho del mar, los espacios marítimos de la república pueden clasificarse de la siguiente manera:

- i. Espacios marítimos bajo jurisdicción nacional:
 - a. Espacios marítimos bajo soberanía territorial: aguas interiores y mar territorial.
 - b. Espacios marítimos bajo derechos soberanos: la zona contigua (donde se establece la ZEE), la ZEE y la plataforma continental.
- ii. Espacios marítimos fuera de la jurisdicción nacional: alta mar y la Zona.

Los espacios marítimos y su regulación

Precisión previa

Como ya se mencionó, la regulación de los espacios marítimos se encuentra en la CONVEMAR y la Ley n.º 17.033, o Ley de Espacios Marítimos, con la cual se implementan ciertos aspectos de la mencionada Convención. Esta establece las distintas zonas marítimas, otorgando a los Estados el derecho a fijar su anchura dentro de los límites máximos que ella misma determina, debiendo utilizar para esto ciertos criterios a efectos de establecer la línea de base a partir de la cual se medirán los referidos espacios. En la mencionada ley nuestro país opta por establecer el límite máximo permitido por la CONVEMAR para sus distintas zonas marítimas y determina las líneas de base a partir de las cuales medirlas.⁵

Los espacios marítimos bajo soberanía territorial

Como se señaló, dentro de esta categoría — en lo que respecta a Uruguay— encontramos a las aguas interiores y al mar territorial. Las aguas interiores son aquellas “aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial” (CONVEMAR, art. 8.1), sobre las cuales el Estado ribereño tiene soberanía.⁶

En este sentido, reviste importancia el identificar la línea de base, ya que es la que separa estas dos aguas. Si bien ambas están bajo

⁵ Ver el artículo 14 de la Ley n.º 17.033

⁶ Artículo 2.1 de la CONVEMAR y artículo 1 de la Ley n.º 17.033.

soberanía del Estado ribereño, la gran diferencia entre ellas está dada en que en el mar territorial la soberanía no es plena, sino que se encuentra limitada a través del derecho de paso inocente (arts. 17 a 32).

Teniendo en cuenta el objeto de esta obra colectiva, se analizará —dentro de este apartado— únicamente la regulación en el mar territorial.

Nuestro Estado estableció una anchura de 12 millas marinas para el mar territorial (inc. 2 del art. 1 de la Ley n.º 17.033). La soberanía del Estado no sólo alcanza al espejo y el volumen de agua, sino también al espacio aéreo suprayacente y al lecho y el subsuelo del mar, y se debe ejercer conforme a las disposiciones de la CONVEMAR⁷ y de otras normas de derecho internacional. Al tener soberanía sobre dicho espacio de agua, el Estado ribereño puede realizar y regular las actividades, explotaciones y exploraciones en él, siempre y cuando se respete el derecho de paso inocente y no se lo impida. Sin embargo, cabe destacar que el derecho de paso inocente no es un derecho irrestricto, ya que la Convención establece una serie de derechos del Estado ribereño con respecto a él en sus artículos 21, 22 y 25.

En primer lugar, el artículo 21.1 estipula que el Estado ribereño posee potestades legislativas (a través del dictado de leyes y reglamentos) relativas al paso inocente por el mar territorial, sobre todas o algunas de las materias allí mencionadas, de las cuales sólo destacaremos “la protección de cables y tuberías” (art. 21.1.c), por lo que en el caso de que se desarrollen actividades relacionadas

con el hidrógeno verde o los hidrocarburos en las cuales se prevea el tendido de tuberías submarinas o cables, se podrá reglamentar el paso inocente previendo su protección.

Las potestades normativas contempladas se ven matizadas sobre determinados aspectos en el artículo 21, ya que este establece que dichas leyes y reglamentos “no se aplicarán al diseño, construcción, dotación o equipo de buques extranjeros, a menos que pongan en efecto reglas o normas internacionales generalmente aceptadas” (art. 21.2), refiriéndose aquí —sin nombrarlos— a los convenios de la OMI.

Cabe destacar, también, la potestad que tiene el Estado ribereño para suspender el paso inocente (art. 25.3), siempre y cuando estén presentes los siguientes requisitos en forma acumulativa: a) que la suspensión sea indispensable para la seguridad; b) que se haga sin discriminación por razón del pabellón; c) que se limite geográficamente a determinados lugares del mar territorial; d) que exista previa publicidad internacional; y e) que dicha suspensión sea temporal (Gabaldón García, 2012, p. 89). Por lo tanto, en caso de que se tiendan cables o tuberías se podría suspender el paso inocente por esa zona mientras duren los trabajos, siempre y cuando el tránsito por dicha área pueda afectar la seguridad y si se cumplen los demás requisitos.

Los espacios marítimos bajo derechos soberanos

La zona contigua

Dentro de esta categoría encontramos a la zona contigua, ZEE y a la plataforma continental. Dado que esta última es objeto de

⁷ Artículo 2.3 de la CONVEMAR.

estudio en el capítulo 1.2 de esta obra, el análisis se limitará a las primeras dos zonas mencionadas, principalmente a la ZEE.

La zona contigua es adyacente al mar territorial, en la cual el Estado ribereño puede ejercer el control necesario para prevenir y sancionar la infracción de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, migratorios o sanitarios dentro de su territorio o mar territorial (CONVEMAR, art. 33).

Se ha discutido mucho sobre la naturaleza jurídica de la jurisdicción del Estado ribereño sobre la zona contigua. Según una visión literal o restrictiva, el Estado ribereño sólo tiene jurisdicción de ejecución en su zona contigua y, en consecuencia, sólo puede tomar medidas respecto de infracciones cometidas dentro del territorio o mar territorial del Estado ribereño, no respecto de cualquier acto realizado dentro de la propia zona contigua. Esta posición, tal como señala Tanaka (2019, p. 148), es sustentada por sir Gerald Fitzmaurice, para quien el poder sobre la zona contigua es “esencialmente supervisor y preventivo”.

Otra posición, más liberal, mantenida, por ejemplo, por Oda y O’Connell (citados por Tanaka, 2019, p. 148), sostiene que el Estado ribereño puede regular la violación de su derecho interno dentro de la zona contigua para algunos fines limitados, como ser el control aduanero o sanitario. Al parecer, sería más acertada la posición de estos últimos autores, ya que la propia Convención ha interpretado que el retirar sin autorización del Estado ribereño un objeto de carácter arqueológico o histórico de los fondos de su zona contigua constituye una de las infracciones referidas en el artículo 33 (art. 303.2).

Finalmente, cabe mencionar que Uruguay cuenta con una zona contigua de 24 millas marinas medidas desde la línea de base empleada para delimitar el mar territorial (art. 3 de la Ley n.º 17.033).

Un último aspecto a tener en cuenta es el hecho de que la ZEE también es un área adyacente al mar territorial, al igual que la zona contigua, por lo que se puede afirmar que la zona contigua es parte de esta (Tanaka, 2019, p. 147), sumándose a la ZEE las potestades reguladas en el artículo 33, pero únicamente dentro de las millas marinas en que ambas zonas se superponen.

La zona económica exclusiva

La ZEE es definida por la Convención como un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este, con una extensión de hasta 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.⁸ Como se puede ver, la delimitación de la zona es potestativa para el Estado, sujeta al límite máximo mencionado, y así lo ha hecho Uruguay en virtud de la Ley n.º 17.033, fijando precisamente la anchura de la ZEE en el máximo permitido. El artículo 4 de la mencionada ley expresa:

La zona económica exclusiva de la República se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base establecidas en el artículo 14 de la presente ley para medir la anchura del mar territorial.

Como ya ha sido señalado en otra ocasión (Zorrilla Ferrés, 2016, p. 463), se ha debatido mucho acerca de la naturaleza de la ZEE

⁸ Artículos 55 y 57 de la CONVEMAR.

teniendo en cuenta que esta es una zona híbrida que se balancea entre la libertad de navegación propia de alta mar y los derechos de soberanía y jurisdicción del Estado ribereño. Es por ello que se ha dicho que se trata de una zona *sui generis*. En dicha zona, el Estado ribereño no posee soberanía territorial, pero sí derechos de soberanía sobre sus recursos económicos.

¿Por qué es importante analizar estos aspectos? Porque, como se verá, algunas actividades que se realizan en la ZEE no se encuentran reguladas específicamente dentro de las potestades reconocidas al Estado ribereño, así como tampoco dentro de las libertades reconocidas a los terceros Estados.

Básicamente, las principales potestades del Estado ribereño se encuentran reguladas en el artículo 56 de la CONVEMAR, conforme al cual este posee derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, y jurisdicción con respecto a la protección y preservación del medio marino, entre otras.

Por su parte, el artículo 58 regula las libertades de los terceros Estados en la ZEE, que consisten en la libertad de navegación, sobrevuelo, el tendido de cables y tuberías submarinas, y otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, compatibles con las demás disposiciones de la Convención.

A su vez, la Ley de Espacios Marítimos, que reglamenta la Convención, reitera los conceptos vertidos en esta, sin realizar ninguna aclaración o agregado que permita individualizar las actividades incluidas o excluidas de la soberanía del Estado ribereño al enunciar “otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona” (art. 5 de la Ley n.º 17.033). Por su parte, tampoco determina cuáles son las otras libertades de navegación que poseen los terceros Estados ni cuáles son los otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades.⁹

Retomando el análisis de la Convención, esta parece pretender establecer una especie de equilibrio en la zona entre los derechos del Estado ribereño y las libertades de los terceros Estados. Pero también proporciona una norma residual a aplicarse en aquellos casos donde la propia Convención no confiere ni derechos a los primeros ni libertades a los segundos. Es así que encontramos el artículo 59, donde se establece que la jurisdicción debe ser determinada con base en la equidad y a la luz de todas las circunstancias relevantes, tomando en cuenta la importancia respectiva que revistan los intereses de que se trate para las partes, así como la comunidad internacional en su conjunto. Se sostiene que la función de esta norma sería balancear las posiciones entre ambos. Leanza y Caracciolo (2014, p. 186) sostienen que en los hechos es difícil enmarcar la situación de los terceros Estados en término de “libertades” en la ZEE, teniendo en cuenta las medidas de control y ejecución que el Estado ribereño tiene competencia para ejercer en el área. Entre ellas se encuentran medidas coercitivas como el

⁹ Artículo 6 *in fine* de la Ley n.º 17.033.

embargo, el arresto, el secuestro y el derecho de visita, así como el enjuiciamiento de buques extranjeros y sus tripulaciones, entre otras. Estas medidas inevitablemente inclinarán el balance a favor del Estado ribereño respecto de las actividades llevadas adelante por otros Estados dentro de la zona. Por ello, estos autores sostienen que la regulación de la ZEE está más orientada hacia el régimen de territorialidad que hacia el régimen de libertad, al menos en la implementación práctica de estos derechos por los Estados ribereños. En resumen, sostienen que actualmente estamos en presencia de una continua expansión de la jurisdicción del Estado ribereño, en detrimento de la libertad de alta mar y, en particular, de la libertad de la navegación en la ZEE.

Como se puede ver, si bien debería regir el principio de la libertad de navegación, este se encuentra condicionado principalmente “por las competencias del Estado ribereño en materia de seguridad de navegación y protección del medio ambiente marino”. Con relación a este último,

... existe un conjunto normativo de prevención y lucha contra la contaminación marítima, en el plano internacional y nacional, cuya observancia afecta a todos los buques sin distinción, estando el ribereño facultado para tomar las medidas necesarias para exigir su cumplimiento. (Arroyo Martínez, 2005, p. 142)

La protección del medio marino no está contenida en la Parte V de la Convención, sino que aparece regulada más detalladamente en la Parte XI. Es más, la aplicación de las disposiciones sobre protección del medio marino no depende del área marítima regulada, sino que tienen relación con los diferentes escenarios de contaminación proveniente de

actividades realizadas tanto por los Estados ribereños como por los terceros Estados. Es así que la Convención le otorga un amplio rango de potestades al Estado ribereño, concernientes a la protección de la contaminación de sus aguas, incluidas las de la ZEE,¹⁰ como ya se mencionara.

Cabe destacar un fenómeno que se ha dado en épocas recientes, al que algunos han dado en llamar “*creeping jurisdiction*” (Franckx, 2007), que implica un aumento en el control por parte de los Estados ribereños sobre esta zona en lo que respecta al transporte marítimo y otros usos, mayormente basados en la necesidad de proveer protección a los recursos e intereses ribereños. Dicha expresión ha sido utilizada desde la segunda mitad del siglo XX para describir el progresivo crecimiento de la jurisdicción estatal más allá de sus costas sobre extensas áreas del mar. La práctica actual de los Estados muestra un mayor avance de su jurisdicción consistente en un esfuerzo de los Estados para proveerse de mayor seguridad respecto de las amenazas que vienen del mar.

En este corrimiento de jurisdicción, se ha intentado también aplicar normas aduaneras en la ZEE. Ahora bien, en el caso *M/V Saiga* (n.º 2) (*Admissibility and Merits*), en el cual el Estado de Guinea pretendió aplicar leyes aduaneras a la zona, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar determinó que los Estados ribereños no tienen competencia para aplicar sus leyes aduaneras respecto a otras partes de la ZEE que no sean las establecidas expresamente en ella 120 (ILR, pp.

¹⁰ Ver especialmente los artículos 210 y 211 de la Convención.

143, 190, citado por Shaw, 2014).¹¹ Malcom Shaw, citando dicho caso, expresa que, como consecuencia de ello, mediante la aplicación de sus leyes aduaneras a un área que incluía partes de la zona económica, Guinea había actuado en contra de la CONVEMAR (Shaw, 2014, p. 422).

Por otro lado, muchas de las preocupaciones respecto del corrimiento de jurisdicción se enfocan en la libertad de navegación de los buques extranjeros. Aunque el artículo 58 garantiza a todos los Estados la libertad de navegación y sobrevuelo, así como las otras libertades en alta mar, estos derechos están restringidos y dependen, en gran medida, de la conducta del Estado ribereño. De la redacción del artículo 56 se desprende que los límites de la soberanía del Estado ribereño y su jurisdicción en la ZEE no están claramente definidos (Leanza y Caracciolo, 2014, p. 194). Como consecuencia, este puede controlar las actividades de navegación de buques extranjeros comerciales y militares dentro de la ZEE, estableciendo instalaciones marítimas o zonas de seguridad y conservación. Tales medidas ya han sido establecidas por Estados ribereños respecto del control de la contaminación.

Teniendo en cuenta la diversidad de actividades que se desarrollan o pueden desarrollarse en la ZEE, cada una con sus particularidades en materia regulatoria, se analizarán en un acápite aparte y por separado.

¹¹ Conforme al artículo 60 parágrafo 2 de la Convención, el Estado ribereño tiene jurisdicción exclusiva sobre las islas artificiales, instalaciones y estructuras que se instalen en su ZEE, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración.

Regulación por actividad

Pesca

Según lo dispuesto en el artículo 56 de la CONVEMAR, el Estado uruguayo posee derechos de soberanía en lo referente, entre otros, a los recursos pesqueros. Dichos derechos de soberanía incluyen la exploración, la explotación, la conservación y la administración.

Como ya se señaló, Tanaka (2019) ha sostenido que los derechos soberanos en la ZEE son esencialmente exclusivos en el sentido de que nadie puede realizar estas actividades o hacer reclamos sobre la ZEE sin el consentimiento expreso del Estado ribereño.

Con respecto a las cuestiones previstas por la norma, el Estado ribereño ejerce jurisdicción tanto legislativa como de ejecución en la ZEE. A este respecto, la disposición clave es el artículo 73. En su numeral 1, establece que el

... Estado ribereño, en el ejercicio de sus derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la zona económica exclusiva, podrá tomar las medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos dictados de conformidad con esta Convención, incluidas la visita, la inspección, el apresamiento y la iniciación de procedimientos judiciales.

Si bien esta disposición establece jurisdicción de ejecución para el Estado ribereño, la referencia a “las leyes y reglamentos dictados” sugiere que el Estado también tiene jurisdicción legislativa. De hecho, el artículo 62.4 prescribe contenidos específicos de las leyes y reglamentos de los Estados ribereños

con respecto a la pesca de nacionales de otros Estados en la ZEE. A saber:

Los nacionales de otros Estados que pesquen en la zona económica exclusiva observarán las medidas de conservación y las demás modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del Estado ribereño. Estas leyes y reglamentos estarán en consonancia con esta Convención y podrán referirse, entre otras, a las siguientes cuestiones...

Como se puede ver, la enunciación de las cuestiones no es taxativa sino meramente enunciativa, al utilizar la expresión “entre otras”. Entre las cuestiones que menciona se encuentran la concesión de licencias a pescadores, buques y equipos de pesca; la determinación de especies que pueden capturarse y la fijación de cuotas de captura; etcétera.

En nuestro país, dicha regulación y requerimientos se encuentran regulados en la Ley n.º 19.175, denominada “Declaración de interés general. Conservación, investigación y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos y ecosistemas” (Poder Legislativo, 2014), reglamentada a través del Decreto n.º 115/018 (Poder Ejecutivo, 2018).

Retomando la CONVEMAR, si bien el artículo 73.1 no hace ninguna referencia a la confiscación de buques, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (o ITLOS, por sus siglas en inglés) consideró que esta disposición puede abarcar la confiscación de embarcaciones en la ZEE.¹²

Por su parte, la Ley n.º 17.033 transcribe en su artículo 5 lo dispuesto por el literal a del artículo 56.1 de la CONVEMAR.

¹² Caso M/V Virginia G (Panamá v. Guinea-Bissau), sentencia, Reporte ITLOS, 2014, pp. 78-79, párr. 257.

A su vez, en su artículo 20 expresa que le compete al Comando General de la Armada “...el control y vigilancia de las áreas marítimas de la República establecidas en la presente ley”. Y, artículo seguido, delega en el Poder Ejecutivo la reglamentación de la ley (art. 21). Es así que llegamos al Decreto n.º 389/2006, el cual aprueba el Reglamento de Acciones a Adoptar ante la Detección de Buques o Embarcaciones Extranjeras en Infracción (Poder Ejecutivo, 2006a).

Este resulta aplicable a cualquier infracción cometida en nuestras aguas jurisdiccionales y no sólo a infracciones a las normas de pesca. Al referirse a “aguas jurisdiccionales” quedan incluidas las aguas de la ZEE, según se analizó *ut supra*.

Operaciones de *bunker*

Bunker es el nombre genérico en inglés con el que se denomina a los combustibles marinos usados por los buques para su consumo y propulsión. El uso original de este término comenzó con el empleo del carbón como combustible para las calderas en los primeros buques propulsados por vapor. El carbón estaba entonces almacenado a bordo de alguno de los laterales de la sala de calderas y estos compartimientos eran llamados en inglés *coal bunkers* (‘carboneras’). Este era el mismo término usado para el almacenaje de carbón en tierra. Los marinos comenzaron a llamar a este espacio de almacenaje simplemente *bunker* (‘carbonera’) y su contenido (carbón) fue denominado *bunkers* (‘combustible’) (Draffin, 2008).

Estas operaciones no deben confundirse con las operaciones de *ship to ship transfer* (conocido como STS, por sus siglas en inglés),

en el cual hay una transferencia de hidrocarburos entre buques, al igual que en las operaciones de *bunker*, pero, a diferencia de estas, en las operaciones de STS el hidrocarburo que se transfiere es como carga y no para autopropulsión.

Volviendo a las operaciones de *bunker*, este tipo de operaciones no se encuentra específicamente regulado o contemplado dentro de los derechos de soberanía que posee el Estado ribereño sobre la ZEE ni dentro de las libertades de los buques extranjeros en dicha zona. Teniendo en cuenta ello, ¿el Estado ribereño tiene potestades para regular esta actividad?

Esta cuestión se planteó por primera vez en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Derecho del Mar en el caso M/V Saiga (No. 2), de 1999, entre San Vicente y las Granadinas y Guinea. El M/V Saiga era un buque tanque que enarbola pabellón de San Vicente y las Granadinas. El 28 de octubre de 1997, el Saiga, que esperaba la llegada de los buques pesqueros a los que debía suministrar combustible, fue detenido por las autoridades guineanas en su ZEE con el argumento de que violaba su normativa aduanera al importar combustible dentro del radio aduanero de Guinea. Una cuestión central en este caso era si Guinea tenía derecho a aplicar su legislación aduanera en su ZEE. En este sentido, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar sostuvo que, si bien el Estado ribereño tiene jurisdicción para aplicar leyes y reglamentos aduaneros con respecto a islas artificiales, instalaciones y estructuras en la ZEE, de conformidad con el artículo 60.2 de la CONVEMAR, la Convención no faculta a un Estado ribereño a aplicar sus leyes aduaneras con respecto a cualquier otra parte de

la ZEE no mencionada en esa disposición¹³ (Tanaka, 2019, p. 157).

Posteriormente se planteó una disputa similar en el caso M/V *Virginia G* de 2014 entre Panamá y Guinea-Bissau. El 20 de agosto de 2009, el M/V *Virginia G*, petrolero con pabellón de Panamá, suministró combustible marino a buques pesqueros con pabellón de Mauritania en la ZEE de Guinea-Bissau. El 21 de agosto de 2009, el mencionado buque tanque fue detenido y confiscado junto con su carga por las autoridades de Guinea-Bissau. A raíz de ello, Panamá inicia un procedimiento arbitral contra Guinea-Bissau de conformidad con el Anexo VII de la CONVEMAR en una disputa relativa al M/V *Virginia G*. Posteriormente, la disputa fue transferida al Tribunal Internacional de Derecho del Mar. La cuestión central que debía abordar dicho Tribunal era si Guinea-Bissau, en el ejercicio de sus derechos soberanos con respecto a la conservación y gestión de los recursos naturales en su ZEE, tenía competencia para regular el abastecimiento de combustible de los buques extranjeros que pescan en esta zona. En este sentido, el Tribunal consideró que la regulación por parte de un Estado ribereño del abastecimiento de combustible a buques extranjeros que pescan en su ZEE se encuentra entre las medidas que el Estado ribereño puede tomar en su ZEE para conservar y gestionar sus recursos vivos en virtud del Artículo 56 y 62.4 de la CONVEMAR.¹⁴ Según el Tribunal, la jurisdicción del Estado ribereño sobre el abastecimiento de

13 Caso M/V Saiga (n.º 2) (San Vicente y las Granadinas contra Guinea), sentencia, ITLOS Reports 1999, p. 54, párr. 127.

14 El caso M/V Virginia G, Reporte TIDM 2014, pp. 66-69, párrs. 208-217.

combustible a buques extranjeros que pescan en su ZEE se deriva de los derechos soberanos de ese Estado para explorar, explotar, conservar y gestionar los recursos naturales. También agregó que el Estado ribereño no tiene tal competencia con respecto a otras actividades de abastecimiento de combustible, a menos que se determine lo contrario de conformidad con la CONVEMAR¹⁵ (Tanaka, 2019).

Ahora bien, conforme al fallo del Tribunal, el Estado ribereño puede aplicar sus normas a este tipo de actividades cuando se desarrollen en forma conexas con una materia a la cual la CONVEMAR le otorga derechos soberanos al Estado ribereño. Ergo, en dichos casos resultarían aplicables, entre otras, las normas sobre cabotaje. ¿Ello qué implica? La actividad de comercio de cabotaje —comprendiva de la actividad de *bunker*— efectuada en aguas de jurisdicción nacional se encuentra reservada a buques de bandera nacional, incluidos los servicios de puerto y playa, las operaciones del salvataje y alijo, y las que efectúen los remolcadores, lanchas y demás embarcaciones menores¹⁶ (Poder Legislativo, 1954; Poder Ejecutivo, 2006b).

Dicha reserva se ve flexibilizada a través de la facultad de la Prefectura Nacional Naval (PRENA), delegada por el Poder Ejecutivo por Resolución n.º 751/06 (Poder Ejecutivo, 2006b), para autorizar con carácter de excepción (*flag waiver*) la utilización de embarcaciones de bandera extranjera cuando no

15 *Ibid.*, p. 70, párr. 223. Ver también el caso M/V Norstar (Panamá vs. Italia), TIDM Caso n.º 25, párr. 219.

16 Artículo 1 de la Ley n.º 12.091 y sus modificativas, y artículo 2 de su decreto reglamentario, Decreto n.º 23.913.

existan disponibles embarcaciones de bandera nacional (art. 309 de la Ley n.º 14.106, Poder Legislativo, 1973).

A su vez, el derecho uruguayo no sólo prohíbe al buque de bandera extranjera la realización de cabotaje con finalidad comercial sin la autorización mencionada en el párrafo anterior, sino que establece una severa sanción en caso de incumplimiento, a saber: “todo buque extranjero que fuera tomado en flagrante ejercicio del comercio de cabotaje, será tratado con arreglo a las disposiciones del contrabando y pasible de comiso, conjuntamente con el cargamento que conduzca” (art. 28 de la Ley n.º 12.091).

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han entendido que para que se configure la infracción es necesario que el buque sea tomado en flagrante ejercicio del comercio de cabotaje, siendo la sanción a dicha infracción el decomiso del buque y del cargamento. Cabe destacar que, si bien la norma establece que “la navegación y el comercio de cabotaje” en aguas de jurisdicción nacional se encuentran reservados a buques de bandera nacional, la navegación de cabotaje, en cuanto no implique comercio de cabotaje, no constituye una infracción punible.

Como consecuencia, los buques que realicen comercio de cabotaje vinculados a actividades sobre las que el Estado uruguayo posee derechos soberanos estarían comprendidos dentro de la reserva de bandera nacional conforme a la Ley n.º 12.091 (Poder Legislativo, 1954), por lo que para operar con bandera extranjera deberían o bien registrarse en el Registro Nacional de Buques y obtener la

bandera nacional¹⁷ (Poder Legislativo, 2009a), o bien solicitar una autorización especial (*flag waiver*) para poder operar manteniendo su bandera de origen.

Ello no sólo aplica a la actividad de *bunker*, sino también a todas aquellas conectadas con los derechos soberanos mencionados, como las de los buques de aprovisionamiento de plataformas de exploración y explotación de hidrocarburos *offshore* o los buques para la operación y mantenimiento de parques eólicos marinos, etcétera.

Más allá de ello, para las operaciones de *bunker* a buques no conectados a los mencionados derechos soberanos, en opinión de esta autora, el Estado ribereño tendría potestades para regular aspectos de prevención de la contaminación, pudiendo exigir el cumplimiento de normas nacionales a tales efectos, no ya normas comerciales, tributarias o aduaneras, pero sí normas de prevención de la contaminación.

Cabe recordar que, conforme al artículo 56.1.b.iii, el Estado ribereño tiene en la ZEE jurisdicción con respecto a la “protección y preservación del medio marino”.

Operaciones de transbordo de hidrocarburos como carga (*ship to ship* o STS)

Este tipo de operaciones en las cuales se transfieren de uno a dos millones de barriles de petróleo crudo generan severos controles

17 Y con ello deberían cumplir con el mínimo de tripulación nacional (90%) que exige el artículo 2 de la Ley n.º 18.498, tanto para la oficialidad como para el resto de la tripulación.

por parte de los Estados ribereños cuando son llevadas a cabo en aguas jurisdiccionales.

Más allá de que no se encuentran dentro de los derechos de los Estados ribereños mencionados en forma expresa, no cabe duda de que se trata de una de sus potestades debido al control que poseen respecto de la prevención de la contaminación del medio marino, no estando comprendido el trasvaso de hidrocarburos dentro de las libertades de la navegación de los buques de los terceros Estados.

En similar sentido, Ruiz (2006, p. 89) afirma que la innegable importancia que el principio de libertad de navegación tiene en la Convención debe ser conciliada con otras exigencias no menos importantes que esta también reconoce y tutela, estableciendo un tratamiento diferenciado de su interrelación en los diversos espacios marinos regulados. Prosigue afirmando que el punto de partida no debe ser la preeminencia de la navegación sobre los otros usos legítimos del mar ni la consiguiente asignación a esta de un valor superior con respecto a otros derechos e intereses tutelados igualmente por la Convención. Todos los usos del mar reconocidos por la Convención tienen, en principio, el mismo valor y deben ser ponderados de modo equitativo teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso y los intereses públicos y privados subyacentes.

Continuando con su análisis, sostiene que

... para restituir a la libertad de navegación su verdadero significado en el marco de la Convención, quizás podría comenzarse por reconsiderar el auténtico sentido de los términos empleados en su contexto y a la luz del objeto y fin de la misma. Así, por lo que respecta a la

navegación comercial, el concepto de “navegación” se refiere a la libertad de movimiento de los buques de un puerto a otro con objeto de transportar y descargar mercancías o personas. (Ruiz, 2006, p. 89)

Johnson (2004, p. 101) afirma que la libertad de navegación afecta al ejercicio de la actividad de que se trate y no constituye un privilegio del buque como tal, que se aplique del mismo modo en cualesquiera zonas marinas (Ruiz, 2006).

Todo lo expuesto permite afirmar que el Estado ribereño tiene potestades para regular dicha actividad, ya que no queda comprendida dentro del concepto de libertad de navegación.

Más allá de las potestades del Estado ribereño, la OMI regula este tipo de operaciones en el capítulo 8¹⁸ del Anexo I del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques 73/78 (en adelante, MARPOL) (OMI, 2009), el cual regula la prevención de la contaminación durante el transbordo de cargas de hidrocarburos entre petroleros en el mar (Poder Ejecutivo, 1979).

En su Regla 41 establece ciertas normas generales de seguridad y protección del medioambiente, donde lo más destacable es la necesidad de contar con un plan de operaciones de buque a buque en el que se estipule cómo realizarlas, el cual deberá tener en cuenta las directrices que figuran en el *Manual sobre la contaminación ocasionada*

18 Capítulo incorporado por la Resolución MEPC.186(59) del Comité de Protección del Medio Marino de la OMI al Anexo I, que establece las “Reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos”.

por hidrocarburos, de la OMI, y la publicación *Ship-to-ship transfer guide: petroleum*, de la International Chamber of Shipping (ICS) y el Oil Companies International Marine Forum (OCIMF).

En la Regla 42 se regula el procedimiento de notificación al Estado ribereño parte del Convenio MARPOL, estableciéndose la información que deberá contener dicha notificación y la antelación con la cual debe presentarse (a saber, no menos de 48 horas).

No se debe olvidar lo dispuesto en el artículo 235 de la CONVEMAR, según el cual los Estados son responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino, en cumplimiento con lo cual nuestro Estado ha emitido normativa al respecto, dentro de la cual se encuentra la que regula las operaciones en estudio.

Conforme a la organización del Estado uruguayo, el órgano competente para establecer la regulación de esta operativa es la Armada Nacional, a través de la PRENA. Es así que, desde el punto de vista operativo, el STS se encuentra regulado, fundamentalmente, por normativa reglamentaria de la PRENA, que posee competencias asignadas, entre otras, por medio del Decreto n.º 256/992¹⁹ (Poder Ejecutivo, 1992a) y la Ley n.º 16.688 actualizada²⁰ (Poder Legislativo, 1994c, 2012). Haciendo uso de dichas potestades es que emitió una serie de disposiciones marítimas que se encargan de reglamentar, tanto directa como indirectamente, las operaciones STS.

19 Ver artículos 1.1, 2.4, 2.11 y 4.16.

20 Modificada por la Ley n.º 19.012.

Exploración y explotación de hidrocarburos a través de instalaciones costa afuera

Como se indicó anteriormente, los derechos soberanos del Estado ribereño están bien establecidos para la exploración y la explotación de los recursos de la ZEE, tanto vivos como no vivos, ya sea en las aguas o en el subsuelo marino (art. 56.1).

Según surge de la redacción del artículo 60.1 de la CONVEMAR,

... el Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo de construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de: a) Islas artificiales; b) Instalaciones y estructuras para los fines previstos en el artículo 56 y para otras finalidades económicas;...

En materia de construcción, en el ámbito internacional, encontramos el Código para la Construcción y el Equipo de Unidades Móviles de Perforación Mar Adentro, conocido como Código MODU/2009, aprobado por la Resolución A:1023(26). Se trata de un código recomendatorio, no obligatorio, por lo que los Estados no están obligados a aplicarlo, si bien resulta recomendable ya que es ampliamente conocido de manera internacional, máxime teniendo en cuenta que los trabajadores de dichas plataformas suelen ser de las más variadas nacionalidades y se encuentran familiarizados con él.

Entre otros aspectos, regula el color que deben tener las tuberías de agua, distinto al de las tuberías de hidrocarburo o gas. Piénsese en el peligro que revestiría para la seguridad, tanto de los trabajadores como de la instalación en sí, si el Estado ribereño estableciera colores diferentes a los allí estipulados (lo

cual podría hacer, ya que tiene jurisdicción exclusiva para ello).

Retomando el análisis de la CONVEMAR, el artículo 60.2 dispone que el Estado ribereño disfruta de “jurisdicción exclusiva” sobre islas artificiales, instalaciones y estructuras en la ZEE, “incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración”. Nótese que se utiliza el vocablo *incluida*, por lo que la atribución de competencia es general y no se encuentra limitada a las materias allí enunciadas.

A su vez, faculta al Estado ribereño a establecer una zona de seguridad alrededor de dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, la cual no podrá exceder de 500 metros y a la que se deberá dar debida publicidad (arts. 60.4 y 60.5).

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 208 de la CONVEMAR, donde se alienta a los Estados a adoptar legislación nacional para la protección del medio marino frente a actividades en los fondos marinos sujetas a jurisdicción nacional. Con respecto a esto, sería difícil argumentar que la jurisdicción del Estado ribereño no abarca la competencia judicial y el poder de aplicar su ley a estas instalaciones, incluidas sus normas de conflicto de leyes (Gahlen, 2015).

Cabe destacar que, al día de la fecha, no existe ningún régimen internacional de responsabilidad civil por daños por contaminación causados por actividades costa afuera, a pesar de que ha habido intentos considerables en el pasado de llegar a un acuerdo internacional.

Finalmente, aquí valen las mismas apreciaciones que se realizaron al analizar las operaciones de *bunker* con respecto a las actividades conexas a ellas. Esto es, las actividades de los buques que harían aprovisionamiento a las plataformas, recambio de tripulación, reparaciones, etcétera, quedarían sometidas a la jurisdicción nacional, resultando aplicable el mismo fundamento allí explicado y al cual remitimos.

Otras actividades de generación de energía costa afuera

Sobre estas actividades, interesa recordar que el artículo 56 de la CONVEMAR incluye, dentro de los derechos soberanos que posee el Estado ribereño sobre su ZEE, “otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos”.

Aquí cabe realizar las mismas apreciaciones que se realizaron en el apartado anterior. Es decir, resulta de aplicación el artículo 60, por lo que el Estado tiene jurisdicción exclusiva sobre las instalaciones o estructuras que se vayan a instalar para realizar las mencionadas actividades.

También corresponde realizar los mismos comentarios que se hicieron al analizar las operaciones de *bunker* con respecto a las actividades conexas a ellas. Esto es, resultaría de aplicación la regulación comercial a las embarcaciones que puedan operar en la exploración o producción posterior, por ejemplo, por posibles reparaciones que se puedan necesitar, además de las instalaciones. Esto implica que sería de aplicación a los buques

involucrados en dichas actividades lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley n.º 12.091, la cual reserva a los buques de bandera nacional la navegación y el comercio de cabotaje en aguas de jurisdicción nacional, pudiendo otorgarse autorizaciones excepcionales (a través del llamado *flag waiver*) a buques de bandera extranjera, según lo dispuesto en el mencionado artículo.²¹

Tendido de cables y tuberías submarinos

Los cables submarinos fueron usados inicialmente para las comunicaciones telegráficas y el primer cable transatlántico fue tendido en 1866. Los cables telefónicos transoceánicos irrumpieron a mediados de 1950 y fue a partir de 1980 que el uso de los cables submarinos de fibra óptica se incrementó dramáticamente. Al día de hoy, los cables submarinos de fibra óptica son la base de los sistemas de telecomunicaciones del mundo. Se colocan en el lecho marino, a menudo no son más grandes que una manguera de jardín y transmiten enormes cantidades de datos a través de los océanos. No se puede subestimar la dependencia mundial de los cables submarinos. Facebook, Twitter y otras redes sociales utilizan cables submarinos. Cada día, la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT) transmite 15 millones de mensajes a través de cables submarinos a más de 8.300 organizaciones bancarias, instituciones de valores y clientes corporativos en 208 países o entidades (Burnett *et al.*, 2014). Siendo consciente de su importancia, la CONVEMAR promueve

²¹ En la redacción dada por el artículo 309 de la Ley n.º 14.106.

la protección de cables y tuberías submarinas por parte de los Estados ribereños, tanto es así que permite que los Estados reglamenten el paso inocente respecto a la protección de cables y tuberías submarinas que se encuentren en el mar territorial.

En lo que respecta a la ZEE, el tendido de cables y tuberías submarinas es uno de los derechos que tienen los terceros Estados sobre la ZEE conforme a los artículos 58 y 87 de la CONVEMAR. Si bien estos tienen el derecho a tenderlos, el Estado ribereño es el que determina el trazo, ya que se debe contar con su consentimiento antes del tendido (art. 79).

En tal sentido, a efectos de minimizar la amenaza que representan las actividades de pesca para los cables submarinos y tuberías, los Estados ribereños deberían imponer restricciones a dichas actividades en áreas donde haya cables y tuberías submarinos en riesgo. A pesar de que los buques normalmente no fondean en la ZEE, los Estados ribereños deben advertir a la comunidad marítima internacional de los peligros de dañar los cables submarinos o tuberías en las zonas poco profundas de la ZEE, donde podrían ser dañados por el anclaje.

Para subsanar estas omisiones es que con fecha 22 de febrero de 2011 se sancionó por parte de la PRENA la Disposición Marítima n.º 128 (2011), la cual establece la

... prohibición del fondeo de cualquier clase de buque y la realización de actividades de pesca que mantengan total o parcialmente contacto con el fondo en una zona de veda de 1 milla náutica a cada lado de los cables submarinos de comunicaciones ubicados en la zona económica exclusiva y debidamente señalizados en las cartas náuticas publicadas por el SOHMA

(Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada).

Como se puede ver, el ámbito de aplicación espacial de la mencionada disposición es la ZEE únicamente. Y el ámbito de aplicación material son únicamente los cables submarinos, no estando contempladas las tuberías, por lo que en el caso de que se llegaran a utilizar tanto en la exploración y la explotación de hidrocarburo como en la producción de hidrógeno verde, sería necesario modificar la disposición y ampliar la protección a las tuberías submarinas.

Cabe destacar que la prohibición se limita al fondeo de cualquier clase de buque y a las actividades de pesca.

Por otro lado, con fecha 1.º de septiembre de 2011 se aprobó el Decreto n.º 311/011 (Poder Ejecutivo, 2011), en el cual se incorporó una serie de artículos al Reglamento de Uso de Espacios Acuáticos, Costeros y Portuarios aprobado por el Decreto n.º 100/991 (Poder Ejecutivo, 1991).

Dicho reglamento establece en su artículo 148 la posibilidad de aplicar multas de entre 5.000 y 10.000 unidades reajustables en caso de fondear o realizar cualquier actividad, incluida la pesca, en una zona comprendida entre las paralelas que se extienden a 1 milla náutica a cada lado de los cables submarinos de comunicaciones ubicados en aguas de jurisdicción nacional y debidamente señalizados en las cartas náuticas publicadas por el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada Nacional.

Como se puede ver, en el decreto se amplió el ámbito de aplicación y ya no sólo comprende

las aguas de la ZEE, sino también las aguas del mar territorial y las aguas interiores. También se amplió la restricción a cualquier tipo de actividad que mantenga total o parcialmente contacto con el fondo, no únicamente a las actividades de pesca y fondeo, por lo que quedarían incluidas las actividades de dragado, entre otras. Se mantiene la condición, para poder ser pasibles de la multa en caso de contravenir la normativa transcrita, el hecho de que los cables estén debidamente señalizados en las cartas náuticas.

Conclusiones

La CONVEMAR es un instrumento vivo que debe ser capaz de adaptarse a las nuevas situaciones y responder a las nuevas demandas, permaneciendo al mismo tiempo fiel a las razones esenciales que sustentaron

el consenso original en el que está basada (Mensah, 2000). Su función primordial es establecer un marco legal que defina y encuadre el desarrollo de las actividades marítimas. La Convención aparece así como un acuerdo marco que debe ser progresivamente desarrollado a través de la práctica de los Estados y de la evolución de las actividades marítimas.

Es así que, en concordancia con la normativa internacional y dentro de las potestades que esta le otorga, el Estado uruguayo ha regulado algunas de estas actividades, como las operaciones STS, adaptándose a dicha evolución, y la protección de cables submarinos. A pesar de ello, aún queda camino por recorrer, sobre todo en lo referente a actividades tan complejas como la exploración y la explotación de hidrocarburos o la generación de energías renovables en nuestra ZEE.

Las referencias bibliográficas se encuentran en un único apartado ubicado al final del libro.

Cómo citar este capítulo: Zorrilla Ferrés, M. V., 2024, Regulaciones para el uso del espacio marítimo, en P. Gristo, G. Veroslavsky y H. de Santa Ana, eds., Territorio marítimo uruguayo: soberanía, naturaleza y recursos: Montevideo, ANCAP, pp. 67-87, doi: 10.70952/a8827tmuc1-4