

LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE SEGURIDAD EN LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y LA PLATAFORMA CONTINENTAL. BREVE REFERENCIA A CUBA

The regulation of safety zones in the exclusive economic zone and the continental shelf. Brief reference to cuba

MIGUEL E. TORRES TESORO*

Resumen: Según el derecho internacional, el Estado ribereño podrá establecer, alrededor de islas artificiales, instalaciones y estructuras, zonas de seguridad en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y la Plataforma Continental. En dichas Zonas se podrán tomar medidas apropiadas para garantizar la seguridad de la navegación y de las islas artificiales, instalaciones y estructuras. Dichas zonas tienen una extensión consensuada de hasta 500 metros alrededor de las infraestructuras mencionadas, aunque la propia Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar permite que la organización internacional pertinente pueda ampliarlo, en este caso la Organización Marítima Internacional (OMI). La CONVEMAR obliga a declarar la Zona, pero no regula la prohibición de entrada y otras situaciones que pudieran ocurrir dentro de dicha Zona, ni la competencia para detener y reprimir a los infractores de los reglamentos establecidos para las Zonas de Seguridad (en casos que lo Estados ribereños decidan establecerlos). A través de estudios comparados y los instrumentos internacionales en vigor, pretendemos encontrar aquellas regulaciones que le permiten al Estado extender parte de su jurisdicción a las Zonas de Seguridad en ZEE y Plataforma Continental. Eso sí, limitado a la naturaleza de las operaciones de las islas artificiales, instalaciones y estructuras.

Palabras clave: Zonas de Seguridad; Convención de Derecho del Mar; Zona Económica Exclusiva; Plataforma Continental; jurisdicción.

Abstract: According to international law, the coastal State may establish, around artificial islands, installations and structures, safety zones in the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf. Appropriate measures may be taken in said Zones, to guarantee both the safety of navigation and that of the artificial islands, installations and structures. These zones have an extension of up to 500 meters around the aforementioned infrastructures, although the United Nations Convention on the Law of the Sea allows the relevant international organization to extend it. In this case is the International Maritime Organization. UNCLOS obliges to declare the Zone, however, it does not regulate the prohibition of entry and other situations that could occur within said Zone, nor the competence to detain and punish offenders of the regulations established for the Safety Zones (when the coastal States decide to establish them). Through comparative studies and the international instruments in force today, we

*Especialista de Derecho Internacional de la Dirección de Derecho Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Profesor a tiempo parcial de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana.

intend to find those regulations that allows States to extend its jurisdiction to the Safety Zones in EEZ and Continental Shelf. Of course, limited to the nature of the operations of the artificial islands, installations and structures.

Keywords: Safety Zones; Law of the Sea Convention; Exclusive Economic Zone; Continental Shelf; jurisdiction.

Sumario: Introducción. I. Regulación de las Zonas de Seguridad en el Derecho Internacional. II. Referencia a la experiencia cubana. Conclusiones.

Introducción

El aumento del desarrollo económico visto desde la Segunda Guerra Mundial y los fenómenos socio-económicos relacionados con esta expansión, dieron gran impulso a la búsqueda y desarrollo de nuevas técnicas y tecnologías para poder lograr una mejor explotación de los recursos que pudieran impulsar esta expansión. Este impulso ha dado lugar a la explotación de otros recursos marinos, principalmente minerales y energía, que eran inaccesibles, si no desconocido, para las generaciones anteriores.

Desde la clásica distinción entre “Mare clausum” y “Mare Liberum”, el mundo ha avanzado a un equilibrio entre los espacios marítimos bajo distintos niveles de soberanía estatal y los espacios de alta mar o común de la humanidad. Es así que con el impulso principal de la independencia de los Estados latinoamericanos comienza un movimiento a favor de establecer una franja de defensa costera el “mar territorial”. Luego de la Segunda Guerra Mundial, los avances en la ciencia y la tecnología permitió que los Estados “descubrieran” la existencia de la Plataforma Continental y todos los recursos que en ella se acumulaban.

La primera definición uniforme en el derecho internacional de los espacios marítimos y sus grados de soberanía fue en 1958. La Asamblea General de Naciones Unidas realizó la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Se adoptaron cuatro convenciones, mar territorial y la zona contigua; plataforma continental; alta mar y pesca y conservación de los recursos vivos.

Luego de sucesivos intentos para acordar un régimen unificado y mejor estructurado, se adoptó el 10 de diciembre de 1982 la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Dicha Convención marcó un hito en cuanto a regulación de todo lo relacionado con la vida en el mar, desde la protección a la soberanía del Estado ribereño, hasta el cuidado del medio ambiente, pasando por la libertad de navegación y los derechos de los Estados de pabellón.

La Convención reguló cuatro espacios marítimos, de los cuales los concernientes a esta investigación son: la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y la Plataforma Continental. La primera no tiene basamento geográfico, es una ficción jurídica creado por la CONVEMAR. No se extenderá más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base. Comprende las aguas suprayacentes y los recursos vivos y no vivos existentes en ellas. Su existencia está condicionada a que el Estado la proclame. En este espacio la soberanía se cambia por “derechos soberanos” a los efectos de explorar, explotar, conservar y ordenar los recursos naturales (vivos o no vivos) y con respecto a otras actividades económicas, por ejemplo: la producción de energía a partir del agua, las corrientes o los vientos; jurisdicción, con respecto al establecimiento y uso de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina y la protección y preservación del medio marino; y otros derechos y deberes previstos en los artículos 55, 56, 57 y 58 de CONVEMAR.

En cuanto a la Plataforma Continental, sí responde a un criterio geológico, el Estado ribereño no necesita declararla ya que todos tienen. Comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en el caso en que el borde exterior del margen continental no sobrepase esas 200 millas náuticas. La soberanía del Estado en este espacio es idéntica que en la ZEE: “derechos soberanos” para los fines de exploración y explotación de sus recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en el lecho y el subsuelo. Asimismo, el Estado tiene jurisdicción, con respecto al establecimiento y uso de islas artificiales, instalaciones y estructuras, perforaciones en la plataforma continental, cables y tuberías, en relación con su exploración y explotación o con las operaciones de islas artificiales, instalaciones y estructuras, e investigación científica marina y protección y preservación del medio marino (art. 76. 77 y 78 de CONVEMAR).

Como podemos observar, la ZEE y la Plataforma Continental pueden ocupar el mismo espacio físico. Solo que, al ser dos espacios jurídicamente distintos, los recursos que se explotan/protegen no son los mismos, al igual que existen diferencias entre el régimen de protección al medio ambiente marino y la navegación. Adicionalmente, si una Plataforma Continental excediera las 200 millas náuticas, la columna de agua suprayacente no coincidiría con la de la ZEE sino con la Alta Mar, lo que confiere complejidades adicionales como veremos más adelante.

Por otro lado, las Zonas de Seguridad tienen un origen diferente, surgen al incrementarse el número de instalaciones artificiales en el mar. Según el derecho

internacional¹ el Estado ribereño podrá establecer, alrededor de islas artificiales, instalaciones y estructuras, zonas de seguridad en las cuales podrá tomar medidas apropiadas para garantizar tanto la seguridad de la navegación como la de las islas artificiales, instalaciones y estructuras (art. 60.4 de CONVEMAR). Dichas zonas tienen una extensión consensuada de hasta 500 metros alrededor de las infraestructuras mencionadas, aunque la propia CONVEMAR permite que la organización internacional pertinente pudiera ampliarlo².

Las Zonas de Seguridad vieron la luz por primera vez en la Convención de Ginebra de la Plataforma Continental de 1958, igualmente con el objetivo de proteger la seguridad de las instalaciones y con la excepción de no interferir en las rutas internacionales de navegación.

Las Zonas de Seguridad no constituyen de ninguna manera otro espacio marítimo. No generan mar territorial porque estas instalaciones son artificiales y por tanto no pueden ser consideradas como “islas” en el sentido jurídico y por ende son incapaces de generar espacios marítimos.

La diferencia entre las Zonas en ZEE y Plataforma Continental se refiere a la exploración/explotación del recurso que sea. Es cierto que las instalaciones y, por ende, las Zonas siempre estarán ubicadas físicamente en las aguas suprayacentes pertenecientes a la ZEE o Alta Mar³, sin embargo, su régimen jurídico y características de funcionamiento, como hemos visto, no son las mismas. Por tanto, debe aclararse su diferenciación.

I. Regulación de las zonas de seguridad en el derecho internacional

El alcance de la jurisdicción del Estado ribereño dentro de las Zonas en ZEE y Plataforma Continental es, cuando menos, difuso. La CONVEMAR, como vimos anteriormente, solo dispone que el Estado ribereño pueda tomar medidas apropiadas para garantizar tanto la seguridad de la navegación como la de las islas artificiales, instalaciones y estructuras (art. 80)⁴.

¹ Las principales normas que definen las Zonas de Seguridad son la CONVEMAR, la Convención de la Plataforma Continental de 1958 y la Resolución 671(16) de la OMI.

² Existe un consenso en la doctrina de que la Organización Marítima Internacional es la organización pertinente. Ver Pesch, Sebastian tho. “Coastal State Jurisdiction around Installations: Safety Zones in the Law of the Sea”. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 30 (2015): pp. 512-532. doi 10.1163/15718085-1234136; Prölss, Alexander. *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. (Munich: Beck/Oxford, Hart Publishing/Baden-Baden, Nomos, 2015); Tanaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*, 3rd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

³ Más adelante veremos los casos de Plataformas Continentales que se extienden más allá de las 200 millas náuticas y cuyas aguas suprayacentes ya no pertenecen a la ZEE por superar las 200 millas. Pertenecen entonces al régimen de Alta Mar.

⁴ El artículo 60 se aplica, *mutatis mutandis*, a las islas artificiales, instalaciones y estructuras sobre la Plataforma Continental.

La definición de cuáles son las medidas apropiadas y su alcance no ha sido objeto de estudios profundos⁵. El fenómeno se complejiza al considerar que las islas artificiales, instalaciones y estructuras, cada vez abarcan mayor espacio⁶ y por ende sus respectivas zonas de seguridad. Cada metro protegido por dichas zonas, es un metro restringido a la libertad de navegación y en algunos casos hasta la libertad de sobrevuelo⁷.

Los profesores Robin Churchill y Vaughan Lowe reconocen que “existe controversia sobre (...) el poder exacto que (el Estado ribereño) puede ejercer sobre buques extranjeros dentro de las zonas de seguridad”⁸. El profesor alemán Alexander Prölss, arriba a una conclusión similar: “No está completamente claro, sin embargo (...) si el Estado tiene el derecho de aplicar su jurisdicción totalmente a las islas artificiales, instalaciones, estructuras y las zonas de seguridad, independientemente si la seguridad de la navegación o alguna de dichas infraestructuras son afectadas”⁹. Asimismo, la experta australiana Natalie Klein al referirse a la capacidad de los estados ribereños de proteger las zonas de seguridad en la plataforma continental expresó: “mientras que el poder legislativo del estado ribereño está claro, el poder para hacer cumplir la ley del propio estado ribereño es menos claro”¹⁰.

La jurisprudencia tampoco ha aportado mucha luz. Solo en el caso del Arbitraje entre Rusia y Holanda de 2015, la Corte Internacional de Arbitraje se refirió, de soslayo, al régimen jurídico en las zonas de seguridad: “En la opinión del tribunal, esta provisión permite al Estado ribereño tomar, en la zona de seguridad, medidas apropiadas en la forma de promulgación de leyes y regulaciones, y el cumplimiento de dichas regulaciones y leyes, siempre y cuando dichas medidas estén dirigidas tanto a la seguridad de la navegación como de las islas artificiales, instalaciones o estructuras. Estos derechos van más allá de los derechos del Estado ribereño en la ZEE en general”¹¹.

Según la teoría del Derecho, una de las funciones del Estado es la capacidad de asegurar el acatamiento del orden jurídico, poniendo en juego sus órganos coactivos, o sea, hacer cumplir la ley. En el contexto de nuestra investigación

⁵ Pesch, Sebastian tho. *op. cit.*, p. 513.

⁶ Construcciones de este tipo pueden llegar a medir hasta 320 metros y sumados las instalaciones auxiliares puede abarcar un radio de hasta 1 400 metros, más del doble del área de 500 metros.

⁷ *The Air Navigation Order* del año 2016 del Reino Unido permite restringir el espacio aéreo sobre las Zonas de Seguridad. Aunque no especifica altura. La *Maritime Powers Act* del 2013 de Australia, restringe de manera similar el espacio aéreo sobre las Zonas de Seguridad, al considerar esta última como parte del territorio nacional australiano para la aplicación de determinadas leyes.

⁸ Churchill, Robin y Lowe, Vaughan. *The Law of the Sea*. 3rd ed. (Great Britain: Manchester University. 1999), p. 154. Traducción realizada por el autor.

⁹ Prölss, Alexander. *op. cit.* p. 477. Traducción realizada por el autor.

¹⁰ Klein, Natalie. *Maritime Security and the Law of the Sea*. (New York: Oxford University Press, 2011), p. 102. Traducción realizada por el autor.

¹¹ Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Arbitration “The Kingdom of the Netherlands vs. The Russian Federation” in the matter of the Arctic Sunrise arbitration, award of 14 August 2015. Permanent Court of Arbitration, The Hague, 2015. Paragraph 211. <https://pca-cpa.org/en/cases/>. Traducción realizada por el autor.

esto se traduce en empoderar a los agentes de la ley para arrestar buques/personas y someterlos a los órganos jurisdiccionales estatales. La CONVEMAR de hecho establece esta posibilidad para determinadas violaciones, algunas asociadas a la ZEE¹². Las reglas para tomar acciones coactivas en el caso de la presente investigación, como ya vimos, no están claras.

Siguiendo la lógica anterior y usando como referencia el texto: *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice Practitioners*¹³, de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC); podemos resumir que la aplicación del derecho internacional en el mar cuenta con dos niveles. El primero es la unión del Estado al acuerdo internacional y el segundo la aplicación de dicho acuerdo en su norma nacional. El Manual proporciona una sistematicidad muy instructiva para que un Estado pueda hacer valer sus derechos en la ZEE. Existen tres pasos: 1- Declarar la ZEE y su alcance. 2- Crear normas en su régimen jurídico nacional que establezcan prohibiciones, por ejemplo la pesca ilegal. 3- Involucrar a sus agentes de la ley marítima, el poder para aprehender personas/investigar conductas y a sus tribunales la jurisdicción para procesar casos relativos a la pesca ilegal en la ZEE.¹⁴

Utilizando el método de analogía jurídica podríamos aplicar los mismos pasos a las Zonas de Seguridad. CONVEMAR obliga a declararla (artículo 60.5), de ahí se deriva la prohibición de entrada y otras normas acordes con el fin y propósito de las instalaciones y la exploración y explotación de los recursos naturales (artículos 60.4, 60.5 y 60.6). Por último, las autoridades deberían tener competencia para detener y reprimir a los infractores de los reglamentos establecidos para las Zonas de Seguridad (artículos 60.4, 60.5, 60.6, 73.1, 77, 111.2 y 260).

Entonces ¿Las facultades legislativas y de hacer cumplir la ley se podrían trasladar a las Zonas de Seguridad o no? Al parecer una de las claves estaría en la razón de ser de las Zonas, según el artículo 60.4 de CONVEMAR¹⁵. El profesor Prölss advierte, empero, que el lenguaje utilizado es ambiguo: “En particular, se pudiera cuestionar si el Estado ribereño puede extender las medidas adoptadas sobre la base de la jurisdicción exclusiva del art. 60 (2) a las Zonas de Seguridad, o si por el contrario solo puede tomar medidas que están directas relacionadas a la protección de la libertad de navegación y de las islas artificiales, instalaciones

¹² El artículo 73 prevé medidas de retención y arresto de embarcaciones en la ZEE por violaciones de las normas del Estado ribereño referidas a los recursos vivos del área. El artículo 111 se dedica el derecho de persecución bajo ciertos principios; y los artículos 216, 218, 220 y 226 describen las medidas que podrá tomar el Estado ribereño contra buques de pabellón extranjero que cometan violaciones de las normas de protección de su medio ambiente.

¹³ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice Practitioners*. (New York: United Nations, 2019). <https://www.unodc.org>.

¹⁴ *Idem*. pp. 5 y 6.

¹⁵ Artículo 60.4 de CONVEMAR: Cuando sea necesario, el Estado ribereño podrá establecer, alrededor de dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, Zonas de Seguridad razonables en las cuales podrá tomar medidas apropiadas **para garantizar tanto la seguridad de la navegación como de las islas artificiales, instalaciones y estructuras**. Negritas del autor.

y estructuras”¹⁶. La referencia al artículo 60.2 es la facultad que se le otorga al Estado ribereño para regular diversas materias en las instalaciones, islas y estructuras ubicadas en su ZEE y Plataforma Continental¹⁷.

Una pista de la razón de ser de las Zonas de Seguridad la encontramos en la Resolución 671 de la 16 Asamblea de la OMI, adoptada el 19 de octubre de 1989: “Zonas de Seguridad y Seguridad de la Navegación alrededor de instalaciones y estructuras costa afuera”¹⁸. Dicha Resolución emite recomendaciones para la seguridad de la navegación y para las Zonas de Seguridad alrededor de instalaciones, islas y estructuras.

En esencia, dicha Resolución otorga dos soluciones¹⁹ en caso de violaciones de las Zonas: la primera es una acción del Estado ribereño acorde con el derecho internacional (art. 3.1 del Anexo a la Resolución) y la segunda la denuncia al Estado de pabellón con la entrega de un reporte detallado y otras cuestiones. Esta última se asemeja²⁰ a lo que establece el artículo 94 de CONVEMAR para garantizar la seguridad de la navegación por los Estados de pabellón. O sea, lidiaría principalmente con violaciones a la seguridad de la navegación que ponen en peligro las instalaciones, islas y estructuras; ya sea por colisión u otro incidente relacionado con la navegación. La protección propiamente dicha de la seguridad de estas instalaciones, islas y estructuras contra hechos como la contaminación, hechos vandálicos, terrorismo u otros delitos; no se detalla. Consideramos que el artículo 3.1 de la Resolución pudiera ser la solución.

La OMI incluso tiene otros instrumentos jurídicos en la que amplía sobre la jurisdicción de los Estados en las Zonas de Seguridad. El Comité de Seguridad de la Navegación de la OMI, emitió en 2010 la Circular de Seguridad de la Navegación No. 295: Guía para la Seguridad de la Navegación y Zonas de Seguridad. Aquí se le solicita a los Estados de abanderamiento que exijan a sus buques respetar las condiciones de entrada y navegación normadas por los Estados ribereños en sus Zonas de Seguridad²¹.

Autores como Sebastian tho Pesch²² o Alexander Prölss²³ se cuestionan el alcance de la jurisdicción de los Estados en las zonas de seguridad, en especial en

¹⁶ Prölss, Aelxander. *op. cit.* p. 476. Traducción realizada por el autor.

¹⁷ “El Estado ribereño tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración.” (art. 60.2 de CONVEMAR).

¹⁸ Resolución 671 de la 16 Asamblea de la OMI, de 19 de octubre de 1989, relativa a Zonas de Seguridad y Seguridad de la Navegación alrededor de instalaciones y estructuras costa afuera. <https://www.imo.org/>

¹⁹ Debe recordarse que las Resoluciones de la OMI son vistas como recomendaciones, no como obligaciones desde el derecho internacional. No obstante, la gran mayoría de sus miembros las cumplen como si de una obligación se tratase. Se pudiera hablar de *opinio juris*.

²⁰ Pesch, Sebastian tho, *op. cit.*, p. 520.

²¹ International Maritime Organization. *Guidelines for Safety Zones and Safety of Navigation Around Offshore Installations and Structures*. (IMO Doc. SN.1/Circ.295. 2010). <http://www.imo.org>

²² Pesch, Sebastian tho, *op. cit.*, p. 526.

²³ Prölss, Alexander. *op. cit.* p. 477.

materias como derecho penal. Es cierto que la línea entre “mantener la seguridad de las instalaciones, islas y estructuras” y “modificar el status de las aguas suprayacentes” es muy delgada. Sin embargo, el intensivo uso del mar hoy nos demuestra una serie de amenazas y peligros²⁴ que requieren respuestas expeditas, claras y proporcionales al riesgo creado. Otros versados autores como Klein y Kaye²⁵ resaltan el hecho de que el concepto de seguridad, específicamente seguridad marítima, ha sobrepasado el mero hecho de interés militar. Hoy, amenazas al medio ambiente marino, infraestructuras marinas, intereses/recursos económicos, crímenes transnacionales y similares sugieren otras maneras de enfrentar los riesgos. Las agencias gubernamentales de cumplimiento de la ley cobran mayor importancia y para ello deben tener la cobertura y poder suficiente para proteger la seguridad nacional en este nuevo contexto.²⁶

Adicionalmente, las Zonas pueden sufrir de riesgos indirectos. Por ejemplo, la persecución y abordaje de una embarcación cometiendo tráfico ilícito de estupefacientes, por parte de una embarcación oficial del propio Estado ribereño u otro Estado. La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988, establece en su artículo 17 apartado 11 la no interferencia con los derechos, obligaciones y la jurisdicción de los Estados ribereños de acuerdo con el derecho internacional del mar, mientras se realizan acciones de interdicción²⁷.

Una evidencia de que los riesgos actuales, comentados anteriormente, son ya una realidad, lo encontramos en el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 1988²⁸. En este caso el Estado ribereño tendrá el derecho de

²⁴ Por ejemplo: el uso de medios navales muy pequeños y de una gran velocidad que ponen a prueba la capacidad de reacción de las fuerzas de seguridad; aparatos submarinos no tripulados utilizados para espionaje o sabotajes; pulsos electromagnéticos; entre otras operaciones.

²⁵ Klein, Natalie, *op. cit.*, p. 9. Traducción realizada por el autor.

²⁶ Ídem. pp. 9-11.

²⁷ “Toda medida adoptada de conformidad con el presente artículo tendrá debidamente en cuenta la necesidad de no interferir en los derechos y obligaciones de los Estados ribereños o en el ejercicio de su competencia, que sean conformes con el derecho internacional del mar, ni de menoscabar esos derechos, obligaciones o competencias.” (art. 17 Tráfico Ilícito por Mar, apartado 11, en Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. www.unodc.org)

²⁸ En el Caso del Protocolo es necesaria una aclaración. De acuerdo a la CONVEMAR, las disposiciones de instalaciones, islas y estructuras en la ZEE se aplican *mutatis mutandis* a las emplazadas en la Plataforma Continental. Sin embargo, el artículo 3 del Protocolo limita la jurisdicción a instalaciones fijadas al fondo marino y emplazadas en la Plataforma Continental. Una limitación que, en principio, dejaría fuera de su ámbito de aplicación instalaciones, islas y estructuras utilizadas exclusivamente para explotar recursos de la ZEE (recursos vivos y de la columna de agua). La concentración de la atención del Protocolo a las plataformas petroleras/gasíferas responde a la mayor cantidad y complejidad de este tipo de obras. Asimismo, el requisito de fijación al fondo marino y el ámbito espacial de Plataforma Continental, responde primero a la limitación tecnológica de que la gran mayoría de estas obras se fijan al fondo marino. La segunda responde a la ventaja de que la Plataforma Continental no necesita declararse (como sí se exige para la ZEE). De todas formas, el debate continúa ya que nuevas tecnologías han dejado atrás estos instrumentos jurídicos. Por ejemplo, los parques eólicos costa fuera, están fijados al fondo marino y se dedican a explotar recursos económicos, pero de acuerdo a la CONVEMAR no estarían ubicados en la Plataforma Continental porque no explotan recursos de este espacio.

“tomar medidas de cumplimiento de la ley en relación a posibles hechos terroristas cometidas dentro de la zona de 500 metros (...) Estas pueden incluir medidas dentro de la zona (500 metros), incluidas el abordaje, confiscación y detención de una embarcación”²⁹.

Toca analizar entonces el otro elemento que CONVEMAR condiciona para establecer Zonas de Seguridad: “(...) **Dichas zonas guardarán una relación razonable con la naturaleza y funciones de las islas artificiales, instalaciones o estructuras (...)**” (art. 60.5 de CONVEMAR. Negritas del autor). Este enunciado sirve de guía para una correcta imbricación entre las amplias facultades otorgadas en el artículo 60.2 y los límites establecidos en el 60.4.

Debe recordarse que en ZEE y Plataforma Continental los derechos soberanos y la jurisdicción del Estado ribereño no provienen de un sentido territorial, sino de su potencial económico (*ratione materiae*). En palabras del Juez Oda en su Opinión Disidente en el Caso ante la CIJ entre Libia y Tunes: “(...) en lo que concierne al desarrollo de los recursos marinos, la competencia en la Zona Económica Exclusiva de los Estados es equivalente a la que disfruta (El Estado) en el mar territorial”³⁰.

La importancia de la visión económica es tal, que existe en la doctrina un consenso³¹ que al activarse el artículo 59³² de CONVEMAR, si se tratase de derechos vinculados a la exploración/explotación de recursos, la balanza siempre deberá inclinarse a favor del Estado ribereño.

En este sentido, consideramos en la presente investigación que la frase: “... **guardarán una relación razonable con la naturaleza y funciones...**”; significa que la función protectora de las Zonas de Seguridad debe ser lo suficientemente amplia y suficiente para permitir una correcta exploración/explotación de los recursos naturales tanto en ZEE como en Plataforma Continental³³.

Aunque la semántica es obvia, la cantidad de actividades que se conectan o tributan a la exploración/explotación no es despreciable. Por ejemplo, los profesores Robin Churchill y Vaughan Lowe relacionan una serie de actividades de jurisdicción exclusiva para el Estado ribereño y que nos sirven de referencia,

²⁹ Arbitration “The Kingdom of the Netherlands vs. The Russian Federation”, paragraph 278. Traducción realizada por el autor.

³⁰ Prölss Alexander. *op. cit.* p. 424. Traducción realizada por el autor.

³¹ Ver Prölss, Alexander. *Idem.*; Rothwell, Donald y Stephens, Tim. *The International Law of the Sea*. (Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 87) y Goodman, Camille. “Rights, Obligations, Prohibitions: A Practical Guide to Understanding Judicial Decisions on Coastal State Jurisdiction over Living Resources in the Exclusive Economic Zone”. *International Journal of Marine and Coastal Law* 32 (2017): 558-584, doi 10.1163/15718085-12323082.

³² El artículo 59 establece los principios para dirimir un conflicto surgido por los intereses de un Estado ribereño en su ZEE y los de otro Estado, en relación con derechos no señalados expresamente en la Convención.

³³ Recuérdese que CONVEMAR aplica *mutatis mutandis* todo lo relacionado al artículo 60 en el régimen de Plataforma Continental.

ilustrativa no exhaustiva: producción de energía a partir del agua, corrientes y viento; construcción de islas artificiales, estructuras e instalaciones; investigación científica marítima; protección y conservación del medio marino y derecho de persecución³⁴. Incluso, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM a partir de ahora) ha incluido actividades no declaradas en la CONVEMAR, por ejemplo, el abastecimiento de combustible a embarcaciones pesqueras en la ZEE³⁵. La *ratio* detrás de cada fallo fue la conexión entre esa actividad y el derecho soberano del Estado ribereño para la exploración y explotación, conservación y administración de sus recursos naturales.

Si bien existe un debate internacional interesante sobre el control del Estado sobre instalaciones, islas artificiales y otro tipo de estructuras en la ZEE con un fin distinto al económico³⁶; su tratamiento excede el presente estudio.

Otra arista de la ausencia de reglas claras sobre la regulación jurídica de las Zonas de Seguridad está relacionada con el sobrevuelo. Los artículos 58.1 y el 78.1 de CONVEMAR mencionan la libertad de sobrevuelo por la ZEE y la Plataforma Continental. En 1987, un reporte de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) respecto a las implicaciones de CONVEMAR en la Convención sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convención de Chicago), concluyó que el régimen de la ZEE establecido por CONVEMAR no se podía interpretar como fuente de restricciones de sobrevuelos en Zonas de Seguridad³⁷. No obstante, en sus párrafos introductorios se refiere a que este es el primer estudio (párrafos de 1 a 3)³⁸.

Sebastian tho Pesch propone que la columna aérea tenga el mismo límite que la columna de agua, o sea 500 metros, para proteger integralmente las islas artificiales, instalaciones y estructuras³⁹. Esta conclusión, según nuestro criterio, sería acertada y cumplible. La altura de 500 metros dejaría fuera al tráfico aéreo comercial, intacto por ende la libertad de sobrevuelo protegida tanto por CONVEMAR como por el Convenio de Chicago de 1944. A la vez, limitaría el sobrevuelo a baja altura que por demás son los que realmente pueden ocasionar

³⁴ Churchill, Robin y Lowe, Vaughan. *op. cit.* pp. 166-175.

³⁵ Se trata de los casos M/V Virginia G (Panamá vs Guinea Bissau) de 2014 y M/V 'Norstar' Case (Panamá vs Italia) de 2019. Ver Tanaka, Yoshifumi. *op. cit.* pp. 157-158.

³⁶ Desde la entrada en vigor de la CONVEMAR, varios Estados incluidos Brasil, Cabo Verde y Uruguay enviaron declaraciones en relación al control y jurisdicción en su ZEE de toda instalación o isla artificial, sin importar su fin económico o no. Otros lo tienen regulado en sus leyes como por ejemplo Argentina, India, Sri Lanka y Vanuatu. Varios tratadistas se han referido a este debate y la importancia del artículo 59 de CONVEMAR para resolver sobre un criterio caso a caso. Ver Prölss, Alexander. *op. cit.* pp. 4271-47; Tanaka, Yoshifumi. *Ibidem.*; Nordquist, Myron H., Koh, Tommy T.B. y Norton Moore, John. *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*. (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009) pp. 237-243; Kraska, James y Pedrozo, Raúl. *International Maritime Security Law* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013), p. 77.

³⁷ International Civil Aviation Organization. *Consideration of the Report of the Rapporteur on United Nations Convention on the Law of the Sea—Implications, if any, for the Application of the Chicago Convention, its Annexes and other International Air Law Instruments*. (Montreal: ICAO, 1987).

³⁸ Se desconoce si posteriormente la OACI ha vuelto sobre estos temas y variado su posición.

³⁹ Pesch, Sebastian tho. *op. cit.* p. 522.

daños. Asimismo, muchas de estas infraestructuras poseen helipuertos y hasta aeropuertos, lo que obliga al Estado ribereño a establecer medidas especiales para proteger el tráfico aéreo de entrada y salida a esos espacios.

El Anexo 2 de la Convención de Chicago se refiere a zonas prohibidas, restringidas y peligrosas. Si bien la interpretación general ha sido que se establecen para uso militar, accidentes o incidentes extraordinarios dentro del mar territorial; lo cierto es que el Anexo define que las zonas se despliegan sobre las “aguas jurisdiccionales de un Estado” (Capítulo 1, Definiciones. Anexo 2. Convención de Chicago. ¿Sería probable entonces asimilar este régimen a las zonas de seguridad? De hecho, como ya se ha visto⁴⁰, hay Estados que restringen el espacio aéreo sobre las zonas de seguridad.

Otro aspecto a tratar en la presente investigación es la soberanía del Estado de abanderamiento en ZEE y Plataforma Continental y su impacto en los regímenes de las Zonas de Seguridad. Cualquier medida que un Estado ribereño pretenda tomar contra un buque de registro/bandera extranjera deberá informarlo al Estado de registro/bandera. La CONVEMAR (art. 94) y la OMI⁴¹ son bien claras en cuanto a la autoridad plena del capitán y su subordinación exclusiva al Estado de bandera. Otros instrumentos jurídicos internacionales como el Protocolo al Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, reconocen el derecho del capitán a emitir su consentimiento al abordaje, previa consulta con su Estado de bandera⁴².

Sin embargo, de un estudio detallado de la CONVEMAR y la costumbre internacional⁴³ podemos concluir que el Estado ribereño no necesita permiso del Estado de pabellón para abordar e investigar un buque en determinadas circunstancias. La razón es que el Estado ribereño tiene el derecho soberano y exclusivo de promulgar normas en relación con los derechos que se le otorgan en la ZEE. No importa nacionalidad de personas o embarcaciones. El artículo 56, 73 y 111 de CONVEMAR añaden luz a este punto.

La Guía de Seguridad Marítima elaborada por la OMI⁴⁴ reconoce que el Estado ribereño puede en determinadas circunstancias “sobrepasar” el derecho

⁴⁰ Véase nota 7.

⁴¹ La Resolución 671 menciona la notificación al Estado de pabellón como requisito antes de tomar medidas.

⁴² Kraska, James y Pedrozo. *op. cit.* p. 495.

⁴³ La Corte Internacional de Justicia ha reconocido en al menos tres ocasiones que el régimen y extensión de la ZEE forman parte de la costumbre internacional. Véase *Plataforma Continental (Jamahiriya Árabe de Libia vs Malta)*, fallo de 3 de junio de 1985. Párrafo 34; *Delimitación marítima de la zona situada entre Groenlandia y Jan Mayen (Dinamarca vs Noruega)*, fallo de 14 de junio de 1993. Párrafo 47; y la *Delimitación Marítima entre Colombia y Nicaragua en (Case related to Territorial and Maritime Dispute)*. Párrafo 114.

⁴⁴ International Maritime Organization. *Guide to Maritime Security and the ISPS Code*. (Londres: IMO, 2012), <http://www.portalcip-org>. La Guía contiene un resumen de las normas de seguridad para embarcaciones, en buena parte las establecidas por el Convenio SOLAS y el Código de Seguridad Portuaria, pero también recoge lo pactado en otras convenciones relacionadas a la seguridad en el mar

exclusivo del Estado de abanderamiento. Debe recordarse, como fue previamente detallado, que el carácter económico de una actividad específica es suficiente argumento para defender la preeminencia del derecho soberano del Estado ribereño.

No queremos culminar el presente ejercicio sin considerar otro aspecto importante al abordar la regulación de las Zonas de Seguridad: definir cuales instalaciones y estructuras clasificarían para este tipo de protección. Robin Churchill y Vaughan Lowe en 1999 concluían que, si bien era elemental la aplicación en instalaciones fijas, plataformas petroleras fijas y similares; en el caso de instalaciones móviles (por ejemplo las MODUs)⁴⁵ no era así. Parten del principio que las MODUs constantemente están en movimiento y navegan con su propio impulso⁴⁶, convirtiéndose por tanto en un verdadero reto regulaciones como las Zonas de Seguridad⁴⁷. Este aspecto simple al parecer, ha provocado ríos de tinta en la doctrina buscando una definición para estas estructuras. La posición mayoritaria es que, si los MODUs “deben cruzar el agua y por ende ser navegable, y su propósito es realizar su trabajo en el mar, aunque sea en un lugar fijo a la vez, debería estar incluido en la definición (de buque)”⁴⁸.

Sin embargo, una vez sujeto al fondo del mar dejaría de ser un buque⁴⁹ debido a su casi nula conexión con la navegación, característica principal del buque⁵⁰. Convenciones de la OMI relativas a la responsabilidad civil, indemnización y salvamento marítimo dejan fuera expresamente a las plataformas tanto fijas como móviles (una vez estén fijas en una posición realizando actividades de exploración o explotación)⁵¹. Incluso aquellas que incluyen a las MODUs, lo hacen diferenciando entre “embarcación” y “buque”⁵².

como el Convenio de Represión de Actos Ilícitos en el Mar, Convenios contra el terrorismo, etc. En la página 44 se pueden encontrar algunas de estas “excepciones”, como pueden ser actividades terroristas o resoluciones del Consejo de Seguridad.

⁴⁵ MODUs del inglés *Mobile Offshore Drilling Units*, son hoy el ejemplo más común de plataformas móviles.

⁴⁶ Churchill, Robin y Lowe, Vaughan. *op. cit.* p. 154.

⁴⁷ El requisito de la debida publicidad a la zona de seguridad y su correcta delimitación en cartas náuticas y avisos de navegación es prácticamente imposible si la instalación está en movimiento.

⁴⁸ Mandaraka-Sheppard, Aleka. *Modern Maritime Law: Volume 1: Jurisdiction and Risks*. 3rd ed. (New York: Informa Law from Routledge, 2013), p. 21. También se puede encontrar un resumen del debate en torno a la definición de buque en Walker, George K. *Definitions for the law of the sea: terms not defined by the 1982 Convention*. (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012). pp. 55-61.

⁴⁹ Mandaraka-Sheppard, Aleka. *op. cit.* p. 21.

⁵⁰ Attard, David. *The IMLI manual on International Maritime Law. Volume III: Marine Environmental Law and Maritime Security Law*. (Oxford: Oxford University Press, 2016). pp. 116-117.

⁵¹ Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos de 1969; Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo de 1976; Convenio Internacional sobre salvamento marítimo de 1989.

⁵² Convenio Internacional para la Seguridad de la vida humana en el mar de 1974. Aunque es interesante como la propia Convención exige a estas “embarcaciones” cumplir con requisitos de seguridad como sistemas de identificación AIS y LRIT. Un aparte tiene el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988 y su Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la Plataforma Continental, ya que aunque se aplican a las plataformas fijas, dejan fuera de su alcance las MODUs y otros dispositivos móviles.

Nuevamente la CONVEMAR nos provee información valiosa: el artículo 60 se refiere al fin económico de las instalaciones. Por ende, basta que las MODUs u otras estructuras móviles estén llevando a cabo actividades vinculadas a la exploración/explotación de recursos. No importa que sea trasladada a otra posición con el fin de continuar su labor⁵³. Enfoque similar se emplea en la Resolución 671 (16); al considerar las MODUs como buques cuando estén en tránsito e instalaciones o estructuras cuando realizan actividades de perforación de exploración/explotación. Incluso el Manual de Seguridad Marítima reconoce que las MODUs se rigen por los requisitos y medidas de seguridad del Estado ribereño, cuando estén fijadas en la plataforma continental⁵⁴. La práctica de los Estados sigue este mismo enfoque⁵⁵.

La Parte XII de CONVEMAR, dedicada a la protección del medio ambiente, aporta luz a una probable regulación especial de las Zonas de Seguridad. El artículo 208.1 obliga al Estado ribereño dictar normas para prevenir y controlar la contaminación proveniente de actividades de islas artificiales, instalaciones y estructuras: “de conformidad con los artículos 60 y 80”. O sea, en nuestra opinión, constituye una autorización para emitir normas medioambientales en los 500 metros de la Zona de Seguridad.

Los artículos 214, 216, 218 y 220 se encargan de cerrar procesos, al autorizar a los Estados la ejecución de las normas que hayan sido establecidas para la protección del medio ambiente, tanto por ellos o por organizaciones internacionales. Dicha ejecución puede llegar a la detención del buque (art. 220.6). En todos los casos la protección se extiende hasta la ZEE y Plataforma Continental, incluida las instalaciones terminales costa fuera (art. 216.2 y 220).

Una norma que amplió la capacidad legislativa y de ejecución del Estado ribereño, aunque en materia de seguridad, es el Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP). Este instrumento surge como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y refuerza la seguridad y la prevención en las embarcaciones e instalaciones portuarias.

Aunque el límite del Código PBIP es el mar territorial⁵⁶, la OMI promueve que los Estado extiendan estos estándares de seguridad hacia las actividades

⁵³ Prölss, Alexander. *op. cit.* p. 470.

⁵⁴ International Maritime Organization. *Guide to Maritime...op. cit.*

⁵⁵ La Ocean Act de 1996 de Canadá define que las instalaciones o estructuras serán aquellas que están atadas al fondo marino con el propósito de la exploración o explotación de los recursos marinos no vivos que se encuentran en la Plataforma Continental. Ver Churchill, Robin y Lowe, Vaughan, *op. cit.* p. 154. En el caso del Reino Unido la Petroleum Act 1987 define embarcaciones incluyendo instalaciones mientras están en tránsito. Ver Section 23.8, Part III Petroleum Act 1987 en www.legislation.gov.uk. Petroleum Act, 1987. <http://www.legislation.gov.uk>.

⁵⁶ International Maritime Organization. *Maritime Security Manual – Guidance for port facilities, ports and ships.* (IMO Doc. MSC 89/INF.13. 2011) <http://www.imo.org>.

costa afuera en Plataforma Continental y ZEE⁵⁷. Esto sucede porque en estas actividades participan e interactúan buques y embarcaciones que deben cumplir con las normas del Código. Por ende, para un actuar coherente es necesario establecer estándares en estas actividades que tengan en cuenta, no solo a los actores que participan en ella, sino a aquellos que directa o indirectamente puedan vincularse.

Por último, cuando acudimos al método de estudio comparado, nos percatamos que varios países de tradición petrolera (específicamente costa afuera) establecen regulaciones para las Zonas de Seguridad más allá de la simple prohibición de ingreso. Tenemos el caso por ejemplo de la legislación estadounidense y la rusa con reglamentos en sus zonas de seguridad que van más allá de la seguridad de la navegación e incluyen otras actividades (aunque no define cuales) y medidas de protección a los recursos vivos⁵⁸. Por su parte Reino Unido aplica su Código Penal en las zonas de seguridad⁵⁹; mientras Canadá va mucho más allá y aplica su Código de Regulaciones Federal⁶⁰ y Australia considera a las Zonas de Seguridad como parte del territorio nacional para normas específicas⁶¹.

II. Referencia a la experiencia cubana

En el caso de nuestro país, ni las normas jurídicas, ni la doctrina nacional, ni los mecanismos de solución de conflictos, hacen mención alguna a la regulación de las Zonas de Seguridad alrededor de instalaciones, islas y estructuras. La excepción, como veremos más adelante, son las regulaciones de licencias ambientales.

Nada de lo anterior es extraño a los ojos de los especialistas cubanos en la materia, los espacios marítimos de Cuba más allá del mar territorial han tenido escaso reconocimiento y ordenación. Similar atención ha tenido en la doctrina, en pocas ocasiones se han tratado los asuntos relativos al Derecho del Mar, y ha sido principalmente para describir lo dispuesto por la CONVEMAR, sobre todo en materia de espacios marítimos. Solo en años recientes una Tesis Doctoral fue dedicada a la regulación de la ZEE en Cuba⁶².

⁵⁷ *Idem.* párrafos 2, 18 y 26.

⁵⁸ “Los reglamentos adoptados para las Zonas de Seguridad pueden extenderse a la prevención o control de actividades específicas y el acceso de embarcaciones o personas, e incluyen medidas para proteger los recursos vivos del mar de agentes nocivos” (Title 33 Ch. I Section 147.1 Code of Federal Regulations). Traducción realizada por el autor. Las leyes de la Federación rusa autorizan también a medidas de protección más allá de la seguridad de la navegación. Ver *Arbitration “The Kingdom of the Netherlands vs. The Russian Federation”*. Párrafos 218-220.

⁵⁹ Sección 10(1) de la UK Petroleum Act (1998), disponible en <http://www.legislation.gov.uk/>

⁶⁰ Pesch, Sebastian th. *op. cit.* p. 526.

⁶¹ Section 8 Definitions de La Maritime Powers Act (2013), disponible en http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/mpa2013191/

⁶² Ripoll Salcines, Rodolfo. “Bases teóricas de la jurisdicción y los derechos del Estado cubano en la Zona Económica Exclusiva”. (Tesis doctoral inédita, Universidad de la Habana, 2015).

La Constitución y el Decreto Ley No. 2 de 1977 reivindican la existencia de la Zona Económica Exclusiva, aunque sin profundizar en su régimen; similar a la Zona Contigua y el Decreto Ley No. 158 de 1995; pero en el caso de la Plataforma Continental solo existe la mención en la Constitución y en los acuerdos de delimitación de espacios marítimos firmados por Cuba con sus estados limítrofes.

La única mención específica a la exploración de los recursos de la plataforma continental se ha hecho en las regulaciones promulgadas para las ocasiones que han existido campañas de exploración petrolera. Esta falencia es un reflejo indirecto de la escasa promoción y estudio del Derecho del Mar en Cuba, algo inconcebible para un Estado rodeado de mar. Es producto también de un ineficiente marco legal para la exploración/explotación de recursos marinos más allá del mar territorial⁶³.

Si bien Cuba fue uno de los primeros Estados en ratificar CONVEMAR (15/08/1984) y ha sido uno de sus mayores defensores en los foros internacionales, el ordenamiento jurídico cubano no refleja este esfuerzo. Afortunadamente en los últimos 20 años se nota un mejoramiento de esta realidad con la promulgación de la Ley 115 “De la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre” y su Reglamento, la mencionada Ley 129 y su Reglamento; y la mención a los espacios marítimos en normas especializadas de derecho civil y ambiental y penal.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026 no incluyen la exploración/explotación de recursos marinos ni en Zona Económica Exclusiva, ni en Plataforma Continental. No obstante, las versiones anteriores de los Lineamientos desde el 2011 sí lo incluían. Consideramos que su no inclusión actual responde a una coyuntura compleja para la industria de los hidrocarburos (principal fuente de instalaciones en el mar), aunque sí continúa siendo prioridad en la Cartera de Oportunidades de Negocios con Inversión Extranjera del país.

El Decreto Ley 2 se limita a disponer la jurisdicción exclusiva sobre las islas artificiales, instalaciones y estructuras y sobre la exploración y explotación de los recursos vivos y no vivos en ZEE⁶⁴. No menciona las Zonas de Seguridad, a pesar de estar presentes ya en la Convención de la Plataforma Continental de 1958, de la cual Cuba fue signataria.

⁶³ No existen normas específicas para la explotación de recursos no vivos fuera de las 12 millas náuticas de mar territorial. En cuanto a los recursos vivos, recién en 2020 se promulgó la Ley 129 “Ley de Pesca” que regula esta actividad tanto en la ZEE como en Plataforma Continental. Sin embargo, ni la Ley ni su reglamento hacen mención alguna a instalaciones, islas artificiales o Zonas de Seguridad.

⁶⁴ Art. 2, Decreto-Ley No. 2 de 24 de febrero de 1977, De Zona Económica en Gaceta Oficial de la República, Ordinaria N° 6, de 26 de febrero de 1977.

La legislación referida a la aplicación de los tratados en Cuba, encabezada por la Constitución y el Decreto Ley 191 de 1999, carecen de claridad en cuanto a la incorporación al ordenamiento local. En otras palabras, lo dispuesto por CONVEMAR para el objeto de estudio de esta investigación, no ha sido de aplicación en territorio cubano por carecer de regulaciones nacionales específicas. La Ley 115 ha sido la más abarcadora, aunque centrada en la Navegación y el Estado Rector del Puerto.

En dicha Ley se define que las plataformas fijas y flotantes son “artefactos navales” y no “buques” ni “embarcaciones”. No se hace referencia en ningún momento a las MODUs y el concepto de buque deja fuera también a este tipo de instalación⁶⁵. El criterio que sigue el legislador es el utilitario o económico⁶⁶, haciendo una interpretación, a nuestro criterio correcta, del artículo 60 de CONVEMAR, a pesar del “gazapo” de dejar fuera las plataformas móviles. Lo descrito acá es la única referencia concreta en la legislación cubana a las islas artificiales, estructuras e instalaciones.

La Ley adolece de otros errores conceptuales que imposibilitan una coherencia en la legislación marítima nacional. Por ejemplo, el artículo 40.3 dispone: “La Capitanía de Puerto inspecciona los buques, embarcaciones y artefactos navales nacionales y los extranjeros en las **aguas jurisdiccionales** de la República de Cuba...” (art. 40.3 Ley 115. Negritas del autor). Es opinión de este autor que el artículo es consecuencia de una mala redacción y no de una real voluntad estatal. El término aguas jurisdiccionales se utiliza indistintamente en la Ley sin tener, paradójicamente, un lugar en el apartado de definiciones. Tampoco es un término utilizado en CONVEMAR. La interpretación lógica es que se refiere a todos los espacios marítimos en los que Cuba ejerce jurisdicción.

En el auxilio de esta interpretación nos sirven el artículo 3, apartados q y t de la Ley; el primero define el espacio acuático de Cuba como las aguas marítimas fluviales y lacustres sometidas a la jurisdicción cubana, mientras que el último define como navegación marítima, fluvial y lacustre aquella: “que realizan (...) en el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, las aguas interiores, los ríos, lagunas y embalses” (art. 3 (t)).

Por otro lado, la Ley al hacer referencia a la seguridad de la navegación establece que el Ministerio de Transporte (MITRANS) es el responsable de establecer las normas para la seguridad de la navegación y dictar cuantas

⁶⁵ Artículo 3 Definiciones

E) Buque: Toda construcción flotante, **empleada en la navegación marítima**, fluvial y lacustre de arqueo bruto igual o superior a quinientos (500). En Ley 115 “De la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre” de 6 de julio de 2013. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 34 de 4 de noviembre de 2013. Negritas del autor.

⁶⁶ Artículo 3 Definiciones

C) Artefacto Naval: Toda construcción flotante que **cumple funciones de complemento o apoyo a las actividades que se realizan en las aguas**, tales como los diques flotantes, grúas flotantes, patanas, pontones y otros similares, incluidas las plataformas flotantes o fijas. En Ley 115. Negritas del autor.

medidas de seguridad resulten necesarias para la prevención de los siniestros (art. 5 (j) y (k)). Adicionalmente, el artículo 71.1 dispone que el MITRANS, de conjunto con la Capitanía de Puerto “por razones de seguridad de la navegación o cuando así lo exige el interés público, pueden restringir o prohibir la navegación, (...) la permanencia de buques, embarcaciones y artefactos navales en determinadas zonas de las aguas jurisdiccionales”. Estas disposiciones es muy probable que no hayan sido construidas pensando en el artículo 60 de la CONVEMAR, sino en otro tipo de zonas con propósitos más de seguridad nacional y un espacio temporal más reducido. Sin embargo, nos proporciona un punto de partida probable en donde están inmiscuidas las máximas autoridades nacionales en materia de navegación. Por último, en cuanto a la protección de las zonas de seguridad en Cuba, de acuerdo con el régimen de la Ley 115 y su reglamento, sería el Ministerio del Interior y no la Marina de Guerra Revolucionaria⁶⁷, el órgano responsable⁶⁸.

En materia penal, el Código Penal y la Ley Contra Actos de Terrorismo refieren a la protección de los bienes de los recursos naturales marinos, así como la seguridad marítima. Solo en el Código Penal se hace referencia a la protección de estos bienes más allá del mar territorial. Sin embargo, la Ley 93 “Ley Contra Actos de Terrorismo” es a su vez un compendio de una serie de Convenciones internacionales (de las que Cuba es parte) dedicadas a reprimir y perseguir varias formas de terrorismo. Dichas Convenciones son todas de aplicación en casi todos los espacios marítimos, incluidos la Alta Mar.

Todo sea dicho, ninguna de estas normas hace referencia específica a las Zonas de Seguridad. A pesar de lo anterior, la Ley 93, por la propia naturaleza de los hechos, expresa que podrán ser reprimidos incluso los actos preparatorios del delito donde quiera que estos se efectúen. Es de suponer entonces que, en las Zonas de Seguridad, el Estado cubano tendrá poderes suficientes para hacer cumplir su legislación penal, al menos en materia especial de la Ley contra el Terrorismo.

La Resolución 31 de 2010 de la Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear (ORASEN) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) puso en vigor la Guía Reguladora para la preparación de informes de seguridad para instalaciones de perforación de pozos de petróleo y gas costa afuera. Basados en dicha Guía, se prepararon los Informes de

⁶⁷ Por lo general, las Marinas de Guerra son las encargadas de proteger las Zonas de Seguridad en ZEE y Plataforma Continental. Tal es el caso de Australia, Rusia, Inglaterra y Nueva Zelanda. Mientras que en EE.UU. corre a cargo del Cuerpo de Guardacostas.

⁶⁸ Ley 115. Artículo 6: Es competencia del Ministerio del Interior las funciones siguientes:

- a) Salvaguardar el orden interior en el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, las aguas interiores, los ríos, lagunas y embalses de la República de Cuba y en el recinto portuario.
- b) Prevenir, y de resultar necesario enfrentar, los actos ilícitos que atentan contra la seguridad de la navegación y el medio ambiente marino, y disponer y hacer efectivas las medidas de detención y retención de personas o buques, embarcaciones y artefactos navales dispuestas por las autoridades competentes.

Seguridad de la última campaña de exploración de hidrocarburos en Cuba. Dichos informes eran obligatorios para acompañar la solicitud de Licencia Ambiental. Se trata de la campaña de 2012 en la que se perforaron tres pozos exploratorios con la plataforma semisumergible SCARABEO 9.

En la Licencia Ambiental otorgada a la SCARABEO 9 se mencionaba un perímetro de seguridad/exclusión en torno a la plataforma y se advertía que sería señalizada debidamente de acuerdo a la normativa internacional. La normativa internacional a la que se refiere sería la mencionada Resolución 671(16) de la OMI; su anexo dispone que las Zonas de Seguridad deban ser notificadas en los Avisos de los Navegantes (art. 1.1).

Lamentablemente, esta decisión no fue cumplida y los Avisos de los Navegantes emitidos por la Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia de esa época no mencionan Zona de Seguridad/Exclusión alrededor de la SCARABEO 9; solo reseña el cuidado para la navegación en un radio de una milla náutica del punto geográfico en la que se ubicaba la Plataforma.⁶⁹

Conclusiones

De acuerdo a la CONVEMAR, la Resolución A.671 (16) de la OMI y otros Convenios de aplicación a la ZEE y la Plataforma Continental, la función protectora de las Zonas de Seguridad debe ser lo bastante amplia y suficiente para permitir una correcta exploración/explotación de los recursos naturales en dichos espacios marítimos. Por ende, los Estados ribereños deberán tener un margen de actuación suficiente para legislar el acceso a las Zonas y su capacidad de hacer cumplir estas leyes.

En varios de los temas regulados por la CONVEMAR, podemos encontrar indicios que sustenten la anterior teoría. En el Arbitraje entre Rusia y Países Bajos derivado del incidente con el Artic Sunrise, la Corte reconoció que el Estado ribereño puede tomar, en la zona de seguridad, medidas apropiadas en la forma de promulgación de leyes y regulaciones, y el cumplimiento de dichas regulaciones y leyes, siempre y cuando dichas medidas estén dirigidas tanto a la seguridad de la navegación como de las islas artificiales. El Derecho Internacional ha debido aumentar la protección de las instalaciones en ZEE, a la luz del incremento de actividades delictivas en el mar y las vulnerabilidades naturales que tienen este tipo de estructuras. Tenemos como ejemplos de dichos instrumentos al Código de Seguridad Portuaria, el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental y el Convenio de Represión de Actos Ilícitos en el Mar.

⁶⁹ Consultado en <http://www.iderc.cu/iderc1/web/iderc/inicio>. También en físico en la Agencia de Cartografía Náutica de la Empresa GEOCUBA-Estudios Marinos.

Asimismo, el debate internacional en torno al alcance de la protección en las Zonas de Seguridad, se extiende a la naturaleza jurídica de las instalaciones y estructuras. No existe un consenso en la doctrina en cuanto a que tipo de estructuras flotantes, se le puede dar tratamiento jurídico como embarcación o como instalación. Los escasos convenios internacionales que se refieren al asunto, tampoco brindan uniformidad al tratamiento. Podemos observar como ejemplo de tratamientos diferentes: el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos de 1969; Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo de 1976 y el Convenio Internacional sobre salvamento marítimo de 1989.

Cuba, a pesar de tener una legislación reciente sobre temas vinculados al mar, no regula lo concerniente al establecimiento y control de las Zonas de Seguridad. Las Zonas de Seguridad en la Plataforma Continental de Cuba, se hicieron en la última ocasión (2012) a partir de regulaciones ambientales. Lo anterior demuestra una relación más con el impacto ambiental de la actividad a desarrollar que con una visión más integral de la Zona.

Referencias bibliográficas

Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Arbitration “The Kingdom of the Netherlands vs. The Russian Federation” in the matter of the Arctic Sunrise arbitration, award of 14 August 2015. Permanent Court of Arbitration, The Hague, 2015. <https://pca-cpa.org/en/cases/>.

Attard, David. *The IMLI manual on International Maritime Law. Volume III: Marine Environmental Law and Maritime Security Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Australia Maritime Powers Act, 2013. http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/mpa2013191/

Camille Goodman “Rights, Obligations, Prohibitions: A Practical Guide to Understanding Judicial Decisions on Coastal State Jurisdiction over Living Resources in the Exclusive Economic Zone.” *International Journal of Marine and Coastal Law* 32 (2017): 558-584. doi 10.1163/15718085-12323082.

Churchill, Robin y Lowe, Vaughan, *The Law of the Sea*. 3rd ed. Great Britain: Manchester University, 1999.

Case of North Sea Continental Shelf (Germany/Denmark and Germany/Holland). <http://www.icj-cij.org/homepage/>

Case related to Continental Shelf (Libya/Malta). <http://www.icj-cij.org/homepage/>

Case related to Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua/Colombia). <http://www.icj-cij.org/homepage/>

Constitución de la República de Cuba. 10 de abril de 2019. <https://www.parlamentocubano.cu>

Decreto-Ley No. 1 de 24 de febrero de 1977, De Aguas Interiores y Mar Territorial. Gaceta Oficial de la República, Ordinaria N° 6, de 26 de febrero de 1977.

Decreto-Ley No. 2 de 24 de febrero de 1977, De Zona Económica. Gaceta Oficial de la República, Ordinaria N° 6, de 26 de febrero de 1977.

Decreto-Ley No. 158 de 12 de abril de 1995, De Zona Contigua. Gaceta Oficial de la República, Ordinaria N° 14, de 11 de mayo de 1995.

Decreto-Ley No. 266 de 8 de mayo de 2009, Del Limite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba en el Golfo de México. Gaceta Oficial de la República, Extraordinaria N° 17, de 16 de mayo de 2009.

Donald Rothwell y Tim Stephens. *The International Law of the Sea*. Oxford: Hart Publishing, 2010.

International Civil Aviation Organization. *Consideration of the Report of the Rapporteur on United Nations Convention on the Law of the Sea—Implications, if any, for the Application of the Chicago Convention, its Annexes and other International Air Law Instruments*. Montreal: ICAO, 1987.

International Maritime Organization. *Guidelines for Safety Zones and Safety of Navigation Around Offshore Installations and Structures*. IMO Doc. SN.1/Circ.295, 2010.

International Maritime Organization. 2011. *Maritime Security Manual – Guidance for port facilities, ports and ships*. IMO Doc. MSC 89/INF.13, 2011.

International Maritime Organization. 2012. *Guide to Maritime Security and the ISPS Code*. Londres: IMO, 2012.

Klein, Natalie. *Maritime Security and the Law of the Sea*. New York: Oxford University Press, 2011.

Kraska, James y Pedrozo, Raul. *International Maritime Security Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Ley 115 de 6 de julio de 2013, relativo a De la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 34 de 4 de noviembre de 2013.

Mandaraka-Sheppard, Aleka. *Modern Maritime Law: Volume 1: Jurisdiction and Risks*. 3rd ed. New York: Informa Law from Routledge, 2013.

Nordquist, Myron H., Koh, Tommy T.B. y Norton Moore, John. *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

Pesch, Sebastian tho. “Coastal State Jurisdiction around Installations: Safety Zones in the Law of the Sea.” *International Journal of Marine and Coastal Law* 30 (2015): 512-532. doi 10.1163/15718085-1234136.

Prölss, Alexander. *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Munich: Beck/Oxford, Hart Publishing/Baden-Baden, Nomos, 2015.

Pino Canales, Celeste. et. al. *Temas de Derecho Internacional Público*. La Habana: Félix Varela, 2006.

Resolución 671 de la 16 Asamblea de la OMI, de 19 de octubre de 1989, relativa a Zonas de Seguridad y Seguridad de la Navegación alrededor de instalaciones y estructuras costa afuera. <https://www.imo.org/>.

Ripoll Salcines, Rodolfo. “Bases teóricas de la jurisdicción y los derechos del Estado cubano en la Zona Económica Exclusiva”. Tesis doctoral inédita, Universidad de la Habana, 2015.

Tanaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

United Kingdom Petroleum Act, 1987. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/12>

United Kingdom Petroleum Act, 1998. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/17/contents>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice Practitioners*. New York: United Nations, 2019.

United States Code of Federal Regulations, 2021. <http://www.govinfo.gov/app/collection/cfr/2021/title33>

Walker, George K. *Definitions for the law of the sea: terms not defined by the 1982 Convention*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.