

MAR CONFLICTIVO

Carlos Naudon

La reunión de Caracas

La Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar, reunida en Caracas desde el 20 de junio y que deberá durar unas ocho semanas, constituye uno de los más importantes encuentros organizados por las Naciones Unidas. Ello, no sólo por el gran número de países (151) y delegados (más de cinco mil) asistentes; ni por su alto costo (unos 20 millones de dólares), sino también y muy principalmente, por la naturaleza de los asuntos que tratará. Bajo un nombre que sólo evoca áridos problemas jurídicos, éstos constituyen algunos de los más conflictivos y de mayor relieve que enfrenta la humanidad. Su larga preparación y el extenso debate que han precedido a ella, colaboran también a demostrar su trascendencia, pues debe recordarse que la decisión, que acordó su convocatoria —la Resolución 2749 de la XXV Asamblea General de las NN. UU.—, es de 17 de diciembre de 1970 y el inicio de la discusión que culminó en la aprobación de ella, puede situarse en 1967. Ese año, en efecto, Malta propuso la elaboración de un estatuto jurídico apropiado para regular los fondos marinos y oceánicos y sus recursos ubicados más allá de las zonas sometidas a la jurisdicción de los Estados. Esta proposición fue aceptada y dio origen a la formación de la "Comisión de las Naciones Unidas sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional" (Resolución 2340 de la XXII Asamblea General).

Muy pronto, las discusiones sostenidas en el seno de esta Comisión evidenciaron que aquel tema no podía ser tratado separadamente de todos los que constituyen la antigua y crecientemente conflictiva cuestión de los derechos del mar.

Y es, precisamente, el carácter global que a su respecto tiene esta Conferencia y el contenido cada vez más antagónico de esta temática, los que le confieren un relieve singular dentro de las varias reuniones que a nivel mundial se han realizado para encontrarle una respuesta satisfactoria.

Así, la agenda debe examinar desde el posible régimen internacional para los fondos marinos y oceá-

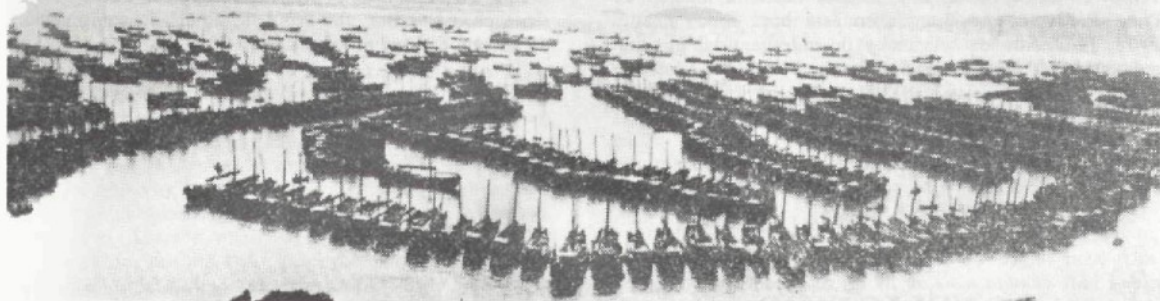
nicos fuera de la jurisdicción nacional (problema éste que, como acaba de señalarse, abrió las puertas a la realización de este evento) hasta la cuestión de los tesoros arqueológicos e históricos de los fondos marinos y oceánicos, y las transmisiones desde alta mar, pasando por la problemática del mar territorial, la plataforma marítima y la investigación científica.

La revolución tecnológica llega al mar

El régimen jurídico de los mares y océanos ha reflejado bien los cambios que en la sociedad humana se han ido produciendo por una serie de factores de variada naturaleza. Más aún, han sido los mismos mares los que han contribuido a esas transformaciones, sobre todo por su creciente utilización como medios de transportes (la carretera más extensa y barata del mundo, alguna vez se afirmó de ellos) y de alimentación para el hombre.

Es así como el derecho del mar se inició, en la Edad Media, bajo el signo del *dominium maris*, que lo visualizaba como objeto de apropiación exclusiva de los estados marítimos. Los simbólicos esponsales del Dux de Venecia con el Mar Adriático, sobre el que la Serenísima República pretendía derechos soberanos, son una demostración de esta corriente de pensamiento jurídico, que aún en el siglo XIX se dejó oír en labios de Canning en los momentos de la emancipación de las colonias españolas, cuando afirmó que "el mar es un elemento que separa a las naciones unas de otras y las une a Gran Bretaña". . .

Ello no obstante, a partir del siglo XVII esta doctrina empezó a transformarse. La victoria de las tesis del holandés Grocio del *Mare Liberum* sobre el inglés Selden, que sostenía las del *Mare Clausum*, entre 1609 y 1635, configuró el curso que tendría en el futuro el derecho del mar. Desde entonces, en efecto, pese a la unidad de éstos el dominio marítimo asumió tres niveles diferentes: la alta mar, que es de propiedad común; el mar territorial, sobre el que el estado riberaño tiene propiedad exclusiva y las aguas y mares interiores, sobre



China, una de las mayores potencias pesqueras

EUROPA PRESS

los que hay un régimen que, elaborado sobre una noción poco o nada diferente de ésta, difiere en cuanto la competencia se ejerce sobre buques, es decir, sobre comunidades que tienen vida propia.

Esta concepción reinó en todo su esplendor prácticamente hasta 1945, como en seguida se verá, animada por una doble tendencia: por una parte, ampliar lo más posible la zona considerada como alta mar y por otra, restringir el área del mar territorial. Cuando en 1958 las NN. UU. convocaron la Primera Conferencia sobre estas materias y aprobaron las cuatro libertades del mar: de navegación, pesca, sobrevuelo y de tender cables y tuberías submarinos, pese a que esta arquitectura se encontraba ya en crisis, la formulación de ellas debe entenderse como la postrera victoria del holandés genial.

Es fácil entender por qué el derecho del mar siguió la senda que aquél trazó en su célebre polémica: las grandes potencias dominan el mar y, de consiguiente, mientras más restringida sea la zona en que los Estados pueden ejercer dominio exclusivo, mejor servidos resultan sus intereses marítimos. Hoy, por ejemplo, Japón, la URSS, y China encabezan la lista de los países de mayor poderío pesquero y, junto con Perú, totalizan casi la mitad de la pesca mundial. Esa actividad de las grandes potencias, con sus medios técnicos de gran amplitud, los lleva a todos los mares, con detrimento de los países medianos y pequeños y aún de la fauna y flora marítima. Es así como en 1970 dos países, Japón y la URSS, cazaron la enorme cifra de 17.047 y 18.336 ballenas azules, respectivamente, superando, ellos solos, la cantidad de 30 mil a que alcanzó en 1931 la caza total de esta importantísimo recurso que el mar ofrece a toda la humanidad, con lo que se está poniendo en serio peligro su existencia misma.

La revolución tecnológica ha abierto posibilidades hasta hace poco desconocidas y ha provocado la irrupción de temas de derecho marítimo que, durante la conferencia de 1958, no parecieron tener importancia. Efectivamente, la ciencia y la técnica ahora permiten la utilización de la inmensa riqueza que se sabe existe en los fondos marinos (petróleo, manganeso y otros elementos de no menor valor), de modo tal que su régimen jurídico asume la mayor entidad; la técnica mi-

litar permite a la fuerza naval una movilidad desconocida hasta ahora. Por ejemplo, si todas las naciones con fachada marítima extendieran su mar territorial a sólo 12 millas, dejarían a la flota norteamericana sin acceso a 116 estrechos internacionales que son nexos vitales de navegación. Y, en fin, la tecnología marina posibilita el aprovechamiento óptimo de la Plataforma Continental¹, lo que impulsó al Presidente Truman en 1945 a proclamar sobre ella su sometimiento a la "jurisdicción y control" de los EE. UU. y a establecer zonas de conservación "en ciertas áreas de alta mar contiguas a las costas de los Estados Unidos" en favor de la pesca.

Por su parte, la energía nuclear ha venido a introducir un nuevo elemento a este cuadro ya tan complejo, pues existe también la posibilidad de colocar tales armas en los lechos marinos. Si bien las NN. UU. han logrado elaborar un tratado (11 de febrero 1971) que prohíbe la colocación en ellos de artefactos atómicos y los ha reservado como "patrimonio común de la humanidad" (Resolución 2749 de 1970), no es menos cierto que países de tanta magnitud como Francia no lo han firmado y tampoco las grandes potencias han hecho mayor caso de la "moratoria" establecida en esa Resolución (según la cual deben abstenerse de actividades de explotación de estos recursos). Por el contrario, siguen aumentando las sumas dedicadas a ellas, en términos que se duplican cada 3-5 años.

Los tiburones y las sardinas

La acción del Presidente Truman desató una verdadera fiebre de declaraciones unilaterales en el mismo sentido, entre las cuales debe contarse la conjunta de Perú, Ecuador y Chile de 1952 sobre la anchura del mar territorial. Así llegaba la revolución tecnológica al mar, provocando los dolores del parto de un nuevo derecho que sustituyera al elaborado por Grocio y que ya no sirve a los intereses de los países medianos y pequeños,

¹ Se trata de la zona que se extiende desde la línea de baja marea hasta la profundidad donde existe un marcado aumento de la pendiente hacia mayores honduras; el punto en que eso sucede se llama "margen de la plataforma", el que, convencional y generalmente, se halla a los 200 metros.

ni tampoco es una respuesta a estos nuevos problemas. Se precisa una nueva ley del mar que adecúe las cuatro libertades al cuadro así configurado, a fin de que no sigan produciendo en este orden, lo que ya ha sucedido en otros campos del derecho: "en las relaciones entre el débil y el fuerte, es la libertad la que mata y la ley la que redime". Por eso, al inaugurarse las sesiones de la Comisión de los Fondos Marinos, un delegado expresó con verdad: "venimos a enterrar a Grocio; no a alabarlo".

Se trata de un nuevo frente en la larga lucha entre los países medianos y pequeños y las grandes potencias; entre los subdesarrollados y los altamente industrializados. Las "guerras del atún" entre Estados Unidos y Ecuador y Perú y las "guerras del bacalao" entre Inglaterra e Islandia, no son sino ejemplos dramáticos de esta pugna de intereses que busca una solución en Caracas.

¿Cuál es el panorama que, desde este horizonte, se observa en la capital venezolana? Los países subdesarrollados, sobre todo los de América Latina, con variados matices, tienden a articular sus posiciones en torno a dos grandes ideas: por una parte, a proteger sus riquezas marítimas a través del concepto del "mar patrimonial" y por otra, a procurar, por medio de un instrumento jurídico operante, que el concepto de los fondos del mar como patrimonio común de la humanidad sea una realidad y no una ficción jurídica. La noción de "mar patrimonial", formulada originalmente por los asesores del Canciller chileno Gabriel Valdés en 1970 (el jurista Edmundo Vargas y el cientista político Eduardo Palma), si bien aún no tiene un contenido elaborado enteramente, es un concepto muy rico y práctico (eso explica, sin duda, su rápida difusión y apoyo), pues, sin las rigideces de la noción jurídica de mar territorial, permite la protección legal de las riquezas del mar en una ex-

tensión conveniente. La circunstancia que, antes de la reunión de Caracas, haya nacido, a través de sucesivas declaraciones, un embrionario derecho del mar latinoamericano y en su torno se exprese el naciente nacionalismo regional, permite esperar una posición que sirva de núcleo a todos los países en desarrollo. Asimismo, la actitud de China, firme sostenedora de esta tesis, sin duda, constituye un hecho importante.

En cuanto a las grandes potencias, especialmente EE. UU. y la URSS, se hallan frente a una situación en extremo compleja. Es verdad que, por una parte, tienen especial interés en que la libertad de pesca siga operando, como hasta aquí, a su favor (la URSS tiene 250 mil hombres dedicados a esta actividad); estratégicamente tampoco les sirve la extensión del mar territorial, sobre todo en momentos en que el poder naval adquiere un papel cada vez más importante. Pero tampoco pueden cegarse a la circunstancia de que crece el apoyo a la noción de mar patrimonial u otras análogas (en las últimas sesiones del Comité pudo observarse que España y Francia se estaban inclinando en esta dirección) y que tienen, entre sí, encontrados intereses (un esfuerzo hecho en la segunda mitad de 1971 —la misión del Subsecretario de Marina norteamericano, John Warner en Moscú— para aunar posiciones entre USA y la URSS, no dio mayores resultados).

Que los tiburones no devoren a las sardinas, o, dicho en otras palabras, que el nuevo derecho del mar sirva a la mayoría de los pueblos y no, como hasta ahora, a unos pocos privilegiados, tecnológica y militarmente poderosos, dependerá, pues, de muchos factores; pero, principalmente, de la capacidad de negociación comunitaria que puedan desplegar los países en desarrollo sobre la espina dorsal de conceptos prácticos y flexibles como el mar patrimonial.