

MAR TERRITORIAL

Por Edmundo VARGAS Carreño

¿La determinación de la anchura del mar territorial es un asunto reservado a la jurisdicción interna de los Estados?

La falta de acuerdo habido en las Conferencias Internacionales sobre el Derecho del Mar y las diferencias existentes entre los Estados ha llevado a sostener a ciertos autores y oficialmente a algunos Estados, que el problema de la extensión del mar territorial es un asunto reservado a la competencia exclusiva del Estado ribereño y, consecuentemente, al Derecho Internacional no le cabe dar normas al respecto, salvo la de reconocer esa facultad privativa del Estado para fijar unilateralmente la extensión de su mar territorial.

Aunque pronunciándose más bien sobre el problema de las líneas de base para medir el mar territorial, la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las pesquerías anglo-noruegas, señaló un principio que parece tener validez en cuanto a si la determinación de la anchura del mar territorial es un asunto regido por el Derecho Internacional o reservado a la jurisdicción interna de cada Estado. Señaló en esa oportunidad la Corte: "La delimitación de los espacios marítimos tiene siempre un aspecto internacional; no puede depender solamente de la voluntad del Estado costero expresada en su derecho interno. A pesar de ser cierto de que el acto de delimi-

tación es necesariamente un acto unilateral, porque solamente el Estado ribereño es competente para efectuarlo, la validez de la delimitación con respecto a otros Estados depende del Derecho Internacional" (*).

Del párrafo transcrito de la Corte Internacional de Justicia, cabría colegir que, si bien el Derecho Internacional en su actual estado de evolución no fija ni impone una extensión precisa al mar territorial —como serían 3, 6, 9, 12 ó 200 millas— su delimitación no puede quedar entregada por entero al arbitrio de los Estados.

Para determinar cuáles son las limitaciones del Estado ribereño en ese sentido, es necesario previamente conocer cuáles son sus facultades y competencias dentro de su mar territorial y examinar si su ejercicio afecta a intereses y derechos legítimos de otros Estados.

Dentro de su mar territorial, el Estado ejerce su soberanía en forma prácticamente absoluta y plena. Esta soberanía se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

(*) I. C. J. Reports, 1951, pág. 132.

A la luz del actual derecho internacional —expresado en la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua y en la práctica de los Estados— la soberanía del Estado ribereño sobre su mar territorial se manifiesta, particularmente, en el ejercicio de las siguientes competencias:

a) Pleno imperio de las leyes y autoridades del Estado ribereño, ejerciendo dentro de ese espacio marítimo las mismas competencias que dentro de su territorio físico;

b) Control de la navegación de las naves de cualquier pabellón, las cuales quedan sometidas al régimen del paso inocente, esto es, su tránsito por las aguas territoriales solamente puede efectuarse a condición de que no perjudiquen la paz, el orden o la seguridad del Estado ribereño;

c) Control de la aeronavegación, toda vez que dentro del mar territorial las aeronaves de cualquiera bandera requieren permiso de sobrevuelo.

d) Otorgamiento de permisos para las instalaciones de cables, oleoductos, tuberías y demás obras o artefactos, cualquiera que sea el uso que a estas instalaciones quiera dárseles;

e) Otorgamiento de permisos para operaciones destinadas a la investigación científica, transmisión inalámbrica y demás usos pacíficos dentro de ese espacio marítimo;

f) Prevención de la contaminación, auxilio a la navegación, obligación de dar a conocer los peligros que amenacen la navegación y demás actos que importan, el deber o la responsabilidad del Estado ribereño de velar para que su mar territorial sea utilizado convenientemente por la comunidad internacional y los terceros Estados;

g) Regulación de la pesca y caza marinas, la cual puede ser reservada exclusivamente a sus nacionales o concederse autorización a los extranjeros, con sujeción a las disposiciones que determine el Estado ribereño;

h) Regulación de la exploración y explotación de los recursos minerales, los cuales, en el mar territorial, quedan sujetos a las mismas condiciones de la pesca y la caza marítima; e

i) Exigencia del respeto de la neutralidad del Estado ribereño en caso de conflictos internacionales o guerras civiles de otros Estados.

La única limitación que tiene el Estado ribereño en su mar territorial es, la de permitir el paso inocente de las naves extranjeras, esto es, "el hecho de navegar por el mar territorial, ya sea para atravesarlo sin penetrar en las aguas interiores, ya sea para dirigirse hacia estas aguas, ya sea para dirigirse hacia alta mar viniendo de ellas" (Artículo 14, párrafo 2º de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua) (*).

El paso inocente en el mar territorial no es, desde luego, sinónimo de libertad de navegación en esa zona. Por el contrario, constituye una importante restricción al "Jus communicationis".

Desde luego, la navegación marítima se ve afectada si ésta goza tan sólo del derecho a paso inocente, pues ese derecho podría ser suspendido por el Estado ribereño si éste, conforme al artículo 14 párrafo 4º de la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua, lo considera "perjudicial para la paz, el orden o la seguridad del Estado ribereño" o, de acuerdo al artículo 16, párrafo 3º, si tal suspensión es indispensable para la protección de la seguridad del Estado ribereño, correspondiendo, según el artículo 16, párrafo 1º "al Estado ribereño adoptar las medidas necesarias para impedir que el paso no sea inocente, pudiendo a tal efecto, en el caso de buques de guerra, exigir que dicho buque salga de su mar territorial" según lo preceptúa el artículo 23º de la mencionada Convención.

Otra restricción existente en el mar territorial es, según lo señala el artículo 14º, párrafo 6º de la ya citada Convención de Ginebra, que "los buques submarinos tienen la obligación de navegar en la superficie y de mostrar su bandera".

(*) Aunque la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua no ha sido ratificada por un número considerable de Estados, el concepto de "paso inocente" contenido en ella no ha sido controvertido, por lo que puede considerársele como expresivo del actual derecho internacional marítimo.

Con todo, las más importantes limitaciones al "jus communicationis" en el mar territorial, surgen de la propia naturaleza de este espacio marítimo en el cual no son aplicables, por cierto, las libertades de la alta mar. De éstas, la que significa una más seria restricción a ese derecho es la autorización que requieren las aeronaves, civiles o militares, para sobrevolar por el mar territorial de otro Estado. Asimismo, dentro del mar territorial, como se expresó, es necesario el otorgamiento de un permiso para poder instalar cables y tuberías submarinas, lo cual también importa una restricción al "jus communicationis".

Si las limitaciones al "jus communicationis" en el mar territorial se justifican plenamente en razón a las necesidades de defensa y seguridad del Estado ribereño respecto a la parte más próxima a su territorio físico, no podrían explicarse, entonces, las restricciones a las libertades de navegación, aérea o marítima, y a las de colocación de cables u oleoductos submarinos en distancias relativamente lejanas a las costas que no revisitan, por lo mismo, un especial significado para la seguridad del Estado ribereño y en las cuales éste, por lo demás, la mayoría de las veces, se encuentra imposibilitado en el hecho de impedir el ejercicio de tales libertades.

Más aún, creemos que la extensión unilateral por parte de un Estado de su mar territorial hacia vastas y amplias zonas podría vulnerar los legítimos derechos de la Comunidad internacional y, particularmente, los de aquellos Estados que en el ejercicio del "jus communicationis" navegaban o sobrevolaban libremente esa zona afectada por la extensión del mar territorial del Estado ribereño, los cuales deberán en lo sucesivo solicitar permiso de sobrevuelo exponiéndose a una negativa injustificada y someterse al control que implica el paso inocente, el cual, como se expresó, puede llegar hasta suspenderse por voluntad unilateral del Estado ribereño.

Las limitaciones a la competencia unilateral del Estado para fijar la extensión de su mar territorial, estarían, en nuestro concepto, condicionadas únicamente a la no vulneración de las libertades de navegación y sobrevuelo, y de colocación de cables y tuberías submarinas, que son los

únicos derechos que legítimamente pueden esgrimir los Estados.

Consecuencialmente, creemos que más allá de una cierta distancia —que en el actual estado de las relaciones internacionales y de la práctica de los Estados, podrían ser doce millas— el Estado ribereño no puede extender su mar territorial, al menos con los atributos de plena soberanía y de restricciones al "jus communicationis" que el derecho internacional le atribuye a ese concepto.

La cifra de "doce millas" es, por cierto, tan arbitraria como cualquiera otra. Con todo, las doce millas como extensión máxima del mar territorial parecen estar avaladas por el actual derecho internacional.

Desde luego, la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua, en su artículo 24, establece que "la zona contigua no puede extenderse más allá de doce millas, contadas desde la línea de base desde donde se mide la anchura del mar territorial". Si bien en dicha Convención no pudo establecerse una norma que determinara la anchura del mar territorial, esta omisión no se debió a una oposición de aquellos pocos Estados que abogaban por una extensión superior, sino a todo lo contrario, porque en 1958 un número importante de Estados consideraban excesivas las doce millas de mar territorial; en todo caso, las propuestas, discusiones y votaciones habidas tanto en la Primera como en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, denotan que existió un amplio consenso para rechazar aquellas pretensiones de extensión superior a doce millas. Con anterioridad a dichas Conferencias, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas había llegado a la misma conclusión.

El año 1965, el Comité Jurídico Interamericano, por la unanimidad de sus miembros, también había señalado las doce millas como el límite máximo al que podía aspirar un Estado para establecer la anchura de su mar territorial. Hoy día, la gran mayoría de los Estados del mundo reivindican doce millas o una distancia inferior para sus mares territoriales.

En América Latina, incluso de los dieciocho Estados que sostienen o propician

200 millas de jurisdicción marítima, trece de ellos, explícita o implícitamente, se han manifestado en favor de limitar a doce millas la extensión del mar territorial. Es el caso de los diez países del Caribe que suscribieron la Declaración de Santo Domingo de junio de 1972 —Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela— y de Argentina, Chile y Uruguay. De estos últimos países sudamericanos, Argentina y Chile, si bien en ninguna parte de sus legislaciones marítimas aluden a un mar territorial de doce millas, en diversos instrumentos internacionales han abogado por el principio de la libertad de navegación y sobrevuelo más allá de las doce millas marinas. (Véase, por ejemplo, la "Declaración Conjunta" argentino-chilena de 22 de julio de 1971).

La situación uruguaya es, más bien, de orden semántico. No obstante que su legislación se refiere a un "mar territorial" de 200 millas, el hecho que ella distinga entre una zona de 12 millas sometida al régimen de paso inocente y otra de 188 millas en la cual existe libertad de navegación y sobrevuelo, denota que, propiamente tan sólo la primera de esas zonas reviste el carácter de mar territorial.

Por otra parte, las Declaraciones de Montevideo, Lima y Santo Domingo —que constituyen la expresión más reciente y autorizada de la posición latinoamericana sobre el Derecho del Mar— dejan claramente establecidas la libertad de navegación y el sobrevuelo para las naves y aeronaves de cualquier pabellón, libertades éstas que son incompatibles con la existencia de un régimen de mar territorial, al menos, en la acepción clásica de ese espacio marítimo.

Todo ello estaría confirmando que el propósito común seguido en América Latina con el establecimiento de jurisdicciones de 200 millas ha sido, fundamentalmente, beneficiar a sus pueblos con la conservación y utilización de los recursos vivos del mar y con las riquezas de

su suelo y subsuelo y no la adopción de medidas relacionadas con la seguridad política del Estado ribereño, medidas estas que tradicionalmente se han aplicado sólo en el espacio marítimo del mar territorial.

Por otra parte, el mar territorial impone diversas exigencias a los Estados ribereños, los cuales se encontrarán en la imposibilidad de cumplirlas si los espacios marítimos que dichos Estados han proclamado como mar territorial trascienden las posibilidades reales de un efectivo ejercicio de la soberanía estatal en esas aguas.

En efecto, conforme al derecho internacional, los Estados en su mar territorial se encuentran obligados a adoptar las medidas necesarias para la seguridad y protección de la navegación internacional, y, de acuerdo a su derecho interno, a hacer cumplir sus disposiciones legales y reglamentarias y a prevenir y reprimir los delitos cometidos en dicho espacio marítimo, responsabilidades todas ellas que solamente pueden ser cumplidas en distancias relativamente no muy alejadas de sus costas.

Así planteado el asunto, resulta evidente que para los objetivos perseguidos por Chile y otros países latinoamericanos, los cuales no son otros que el ejercicio efectivo de su soberanía sobre los recursos naturales existentes en la zona de 200 millas marinas adyacentes a sus costas, el problema de la extensión del mar territorial no interesa especialmente, toda vez que esos objetivos comunes pueden ser cubiertos con el establecimiento de otras zonas marítimas que no tengan los inconvenientes y dificultades que ofrece el mar territorial para esos objetivos.

Ello exige la pronta elaboración de un nuevo concepto que, satisfaciendo nuestros intereses, pueda lograr una más amplia aceptación por parte de la comunidad internacional.

Este nuevo concepto puede ser el de mar patrimonial.

