

DOSCIENTAS MILLAS DE MAR JURISDICCIONAL

Por

Julio SANTIBAÑEZ E.
Contraalmirante (R), Armada de Chile

En 1882 se firmó entre los países pesqueros europeos el "Acuerdo de Pesca del Mar del Norte". Por este acuerdo las principales naciones de ese continente establecieron con relación a la pesca, una angosta zona de tres millas, paralela a sus costas y comprendida entre la línea de las bajamares medias y altamar, dentro de la cual cada Estado tenía los mismos derechos soberanos que en su propio territorio continental. A esta faja de mar se le denominó "Mar Territorial", siguiendo la antigua nomenclatura del Mar Territorial de tres millas, medido con relación al alcance de los cañones de la época velera, para los casos de guerra, el corso o el contrabando.

No se innovaba, pues, en el concepto pero, en el hecho se le ratificaba en cuanto a la pesca, asunto muy diferente de las necesidades de la guerra.

Los resultados de esta mezcla de necesidades distintas y sin afinidad no se dejaron esperar. La pesca se desarrolló en todos los mares europeos con rapidez, y el número de flotas pesqueras se multiplicó en ellos en forma inusitada. Este fenómeno, se manifestó especialmente en las aguas del Canal de la Mancha y costas atlánticas vecinas.

Los barcos pesqueros de las potencias marítimas europeas de entonces fueron

cubriendo cada vez más los amplios espacios de mar libre que dejaban estas nuevas y angostas fajas de "Mar Territorial" apegadas a las tierras, produciéndose así una pesca intensiva y a veces exhaustiva para las especies, la cual era realizada por barcos de países extranjeros frente a las mismas costas de las naciones propietarias y aún a la vista de tierra sin que obtuvieran beneficio alguno y, por el contrario, con la posibilidad de que ocurrieran graves perjuicios en cuanto a la extinción o disminución de las especies. Así, los países escandinavos, grandes consumidores de los productos del mar, resultaron seriamente afectados por estos hechos y ante la ineficacia de las quejas directas, resolvieron interponer su reclamo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya a fin de que este alto tribunal definiera y diera su veredicto sobre este importante problema.

La sentencia de esta Corte, en la parte más substancial expresó entonces: "La delimitación de los espacios marítimos tiene siempre un aspecto internacional".

"No puede depender de la sola voluntad del Estado ribereño, tal como ella se expresa en su derecho interno, porque sus disposiciones pueden alcanzar a terceros Estados y ello sería motivo del derecho internacional".

El destacado internacionalista chileno, don Alejandro Álvarez, miembro del Tribunal, sostuvo en aquella oportunidad, en voto disidente, que: "Cada Estado puede fijar la extensión de su mar territorial y la manera de medirlo, a condición de hacerlo en un modo razonable; de poder supervigilar la referida zona y de cumplir las obligaciones que el derecho internacional les impone de no violar los derechos adquiridos por otros Estados, no perjudicando el interés general y de no cometer abuso de derecho".

Esta notable declaración u opinión, fue de una clarividencia excepcional para la época y ha constituido después, como veremos, la base de las ideas que el tiempo ha ido imponiendo en casi todas las reuniones y conferencias internacionales en que se han debatido estos importantes temas.

Así por ejemplo: El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, por medio del Comité Jurídico Interamericano, en 1950, preparó un proyecto de Convención sobre Mar Territorial y en su artículo 2º decía textualmente:

"Los Estados signatarios reconocen igualmente el derecho de cada uno de ellos para fijar una zona de protección, control y aprovechamiento económico, hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas desde la línea de la más baja marea de sus costas y de la de sus posesiones insulares, dentro de la cual podrán ejercer la vigilancia militar, administrativa y fiscal de sus respectivas jurisdicciones internacionales".

El delegado del Perú a la Conferencia Interamericana de Abogados de Miami, don José Luis Bustamante y Rivero, dijo poco después también sobre el particular:

"...lo que persiguen los países pequeños es que sea proscrita por injusta e irracional la antigua regla de la anchura uniforme del mar territorial y se repudie cualesquiera norma nueva aunque fuese más amplia en el mismo sentido y que se deje a los Estados la facultad de determinar esa medida según su situación geográfica, sus características locales biológicas, sociales y sus títulos posesorios".

En agosto de 1952 se reunieron en Santiago de Chile, delegados de Chile,

Perú y Ecuador en la Primera Conferencia para la explotación y conservación de las riquezas marítimas y sus conclusiones conocidas como "Declaración de Santiago" definieron con toda claridad los principales aspectos de este problema marítimo.

En la parte expositiva dicen:

1º Los Gobiernos tienen la obligación de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y de procurarles los medios para su desarrollo económico.

2º En consecuencia, es un deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos, a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países.

3º Por lo tanto, es también su deber impedir que una explotación de dichos bienes fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que por su posición geográfica poseen en sus mares fuentes insustituibles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales.

Y en la parte resolutive de esta Declaración se expresa:

1º Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítima en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial de 3 millas y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros.

2º Como consecuencia de estos hechos, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de doscientas millas marinas desde las referidas costas.

3º La jurisdicción y soberanía exclusivas sobre las zonas marítimas indicadas incluyen también la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y subsuelo que a ella corresponde.

Esta declaración de Santiago fue después ampliamente discutida y aprobada en la reunión del Consejo de Jurisconsultos de Ciudad de México y es por ello de grande importancia conocer estas declaraciones, cuyas conclusiones ratificaron y confirmaron las anteriores de Santiago y las cuales constituyen la médula del problema.

La declaración de México dice así:

1º La extensión de 3 millas para delimitar el mar territorial es insuficiente y no constituye una norma general de Derecho Internacional. Por lo tanto se justifica la ampliación de la zona de mar tradicionalmente llamado mar territorial.

2º Cada Estado tiene competencia para delimitar su mar territorial hasta límites razonables atendiendo a factores geográficos y biológicos así como a las necesidades económicas de su población, a su seguridad y a su defensa.

3º Los derechos del Estado ribereño se extienden a los recursos naturales que se encuentran en el suelo y subsuelo de la plataforma submarina o zócalo continental correspondiente.

4º Los Estados ribereños tienen el derecho de adoptar medidas de conservación y vigilancia necesarias para la protección de los recursos vivos del mar, próximo a sus costas más allá del mar territorial.

Estas medidas no perjudicarán los derechos derivados de los acuerdos internacionales en que sea parte, ni significan discriminación en contra de pescadores extranjeros.

5º Los Estados ribereños tienen, además, el derecho a la explotación exclusiva de las especies vinculadas a las costas o vida del país y a las necesidades de la población costera.

Después de esta extraordinariamente clara y completa declaración de México se convocó a una conferencia especializada que se celebró en Santo Domingo en marzo de 1956 donde chocaron bruscamente intereses contrarios; por un lado los grandes países pesqueros repaldando sus cuantiosos intereses, los cuales abogaban por la libertad de pesca y a la vez la fijación de angostas zonas pesqueras de mar territorial y por el otro, los

intereses de los pequeños países para quienes estos recursos pesqueros significaban parte muy importante en la alimentación de sus pueblos o incidían en sus débiles economías. Debido a esta pugna no se llegó a ningún resultado positivo en esta reunión y la declaración final termina con la siguiente exposición que es una elocuente demostración de su fracaso: "Por tanto la Conferencia no se pronuncia respecto a las posiciones de los Estados participantes en ella sobre las materias en que no se ha llegado a acuerdo".

Asimismo en la NU se han realizado numerosos intentos para resolver este problema tratándose de fijar una anchura uniforme para el mar territorial en todo el mundo, base estimada ineludible para la realización legal de la pesquería internacional, sin llegarse hasta hoy a un acuerdo definitivo. Las Conferencias de Ginebra de 1958 y 1960 lograron algunos acuerdos sobre la pesca y conservación de los recursos vivos de altamar y plataforma continental, pero muchas de ellas están pendientes de la ratificación de los Gobiernos de los Estados signatarios. Lo único uniformemente acordado fue el reconocimiento de la insuficiencia de las tres millas para el mar territorial.

Así la votación en 1958 sobre la anchura del mar territorial demostró claramente estos desacuerdos.

Inglaterra y EE.UU. aceptaron 6 millas y los otros 38 países representados oscilaron entre 3 y 12 millas.

En vista de estos fracasos, Gran Bretaña convocó poco después a una nueva Conferencia Internacional de Pesca, en diciembre de 1963, obligado por los reclamos de sus flotas pesqueras que veían invadidas zonas de pesca tradicionalmente británicas por barcos pesqueros extranjeros. Sin embargo, los resultados tampoco fueron satisfactorios. Se acordó una fórmula llamada de 6' más 6'. En las primeras 6 millas había jurisdicción exclusiva del Estado ribereño y en las segundas 6 millas existían condiciones especiales en que en algunos casos podría restringirse la pesca a los barcos extranjeros.

Noruega no aceptó estos acuerdos y declaró las 12 millas de mar jurisdicción

nal y Dinamarca rehusó también aceptar cambios de fronteras pesqueras alrededor de Groenlandia y las islas Faroe.

Puede, pues, afirmarse con pleno fundamento, que hasta el presente no se ha logrado acuerdo en la delimitación de mar territorial pesquero en forma uniforme para todos los países del mundo; en cambio cada vez más se ha ido imponiendo por su propio peso las ideas sostenidas por los países menores, entre ellos Chile, en el sentido de que cada nación fije la extensión de sus aguas jurisdiccionales para la pesca según sus propias condiciones geográficas, geológicas y biológicas locales, siempre que lo haga dentro de normas racionales y respetando hasta donde sea posible los derechos de terceros.

EE.UU. que fue la primera nación en declarar en 1939 por razones de su defensa nacional, zonas marítimas de patrullaje de 200 a 300 millas medidas desde sus costas; en 1945, por la llamada declaración Truman, estableció que su país "considera los recursos naturales del subsuelo y lecho marino de la plataforma continental bajo el mar libre, pero contiguo a la costa de los EE.UU. como perteneciente a su país y sujeto a su jurisdicción y control". Luego, por una segunda declaración autoriza al Gobierno para "dictar medidas de conservación y protección de los recursos de la piscicultura de la altamar adyacente a las costas de los Estados Unidos".

Sin embargo, con posterioridad y principalmente en las Conferencias de la NU, ha aceptado el principio de la separación entre el concepto de mar territorial para la seguridad nacional y la ampliación de zonas para la pesca, pero ante las divergencias de opiniones de las demás potencias, ha limitado la fijación de las zonas de pesquería a 12 millas y siempre que el mar territorial se mantuviera en las 3 millas.

No hay duda de que a EE.UU. y a todos los grandes países pesqueros les conviene reducir al mínimo la anchura de estas zonas de pesca y especialmente en Sudamérica a los EE.UU., en donde sus flotas pesqueras dispondrían de amplias y ricas zonas de pesca, y ello le ha hecho defender el antiguo principio de la libertad de pesca en altamar, o sea, más allá

de las zonas de mar territorial y reducir las anchuras de estas zonas.

Así pues, el problema está sin solución.

Unos pocos países aún conservan en sus legislaciones el anticuado mar territorial de 3 millas, otros, y en especial la Unión Soviética y naciones de la órbita comunista y China Roja, junto a algunos Estados occidentales, han adoptado ya definitivamente zonas de mar territorial de 12 millas pero más bien con fines de defensa que de pesca.

Sin embargo, pese a estas discrepancias, se abre paso, como se ha demostrado en líneas anteriores, la idea sustentada principalmente por los países de América Latina, de la fijación de zonas de mar jurisdiccional para la pesca por las propias naciones interesadas, en acuerdo con las condiciones locales geográficas, geológicas, biológicas y de alimentación de los mares frente a sus costas.

Así, Chile, con fecha 23 de junio de 1947, fue el primero en proclamar su soberanía sobre una zona de 200 millas desde sus costas hacia el Oeste. Posteriormente el 1º de agosto del mismo año hizo similar declaración el Perú y el 21 de febrero de 1951, Ecuador.

Estas zonas aun cuando establecen la "soberanía" del país correspondiente sobre ellas, es manifiesto que la idea básica ha sido la de preservar para sus pueblos la riqueza pesquera de dichas zonas próximas como se desprende de las mismas declaraciones de sus representantes y no bajo el concepto de la seguridad nacional o bélico, pues es evidente de que sería muy difícil o imposible ejercer un control estricto de este carácter dentro de superficies de mar tan extensas como las que encierran dichas zonas, lo cual, por desgracia, no ha sido debidamente clarificado o interpretado hasta el momento. Un ejemplo de estas afirmaciones es el siguiente:

En la Conferencia de Ginebra de 1958 el delegado del Perú declaró que: "En cuanto a la noción de soberanía contenida en la declaración de su país ella no tiene una significación absoluta y se identifica en realidad con la noción de jurisdicción y control que aparece en la declaración hecha por el Presidente Truman en 1945".

Por otra parte, la fijación de 200 millas no es en este caso sudamericano algo arbitrario, como suele creerse; más aún, si se piensa que la mayor cantidad de pesca en estas zonas del Pacífico se encuentra dentro de las aguas de la corriente de Humboldt que recorre de sur a norte las costas de Chile y Perú doblando al oeste frente al Ecuador, y cuyo ancho oscila entre 500 y 700 millas.

El presidente de la Sociedad Nacional de Pesca, Guy de Moras, en 1963 declaró en Santiago con relación a la fijación de estas zonas de 200 millas:

"Las especies se pescan a distancias marcables, puede ser a 30 millas como las anchovetas; el atún y las ballenas a 150 millas, etc. Las doscientas millas no representan, pues, en cuanto a estos aspectos, una distancia arbitraria sino una zona perfectamente fundada y razonable".

En resumen puede, pues, establecerse que este problema no es simple y, por el contrario, se manifiesta con caracteres diferentes muchas veces de un país o grupo de países a otro, según la posición geográfica y características geológicas, biológicas y físicas de las costas y aguas, y por ello la fijación de zonas de mar de anchura uniforme para todos los países del globo podría resultar inadecuado y hasta injusto.

Es, pues, necesario decirlo y con claridad, para que chicos y grandes tengan presentes estas realidades en sus futuros planteamientos.

Lo ocurrido es algo similar a lo que está sucediendo en muchos otros aspectos de la vida moderna y una consecuencia indirecta del agudizamiento de las necesidades de alimentación debidas al aumento de la población y desarrollo acelerado del mundo en las últimas décadas.

Las flotas pesqueras de los grandes países, especialmente, han aumentado rápidamente y siguen creciendo y a la vez perfeccionando cada día más su material y métodos de trabajo, a tal extremo de que a veces, en corto tiempo, son capaces de reducir y aún agotar las existencias de pesca en determinadas zonas de mar. Entonces necesitan con carácter de urgencia nuevas extensiones donde desarrollar en buena forma sus actividades y es así como las flotas pesqueras estadounidenses, por ejemplo, se han encontrado contenidas por las declaraciones de zonas de pesca a 200 millas hechas por los países sudamericanos en defensa de sus riquezas pesqueras y las cuales significan, como lo hemos dicho, parte importante en la alimentación de sus pueblos, siendo a la vez fuentes de divisas considerables para sus débiles economías.

Presentado de esta manera el problema, nos parece que la solución no estaría en una vuelta al antiguo concepto de las angostas fajas uniformes de mar jurisdiccional o en la idea de la libertad absoluta de los mares más allá de estas fajas, sino, en un estudio previo y minucioso de las zonas correspondientes en lo que a la pesca se refiera o a la vida y existencia de las distintas especies que permitiera una base cierta de argumentación. Esto podría ir junto a medidas comerciales y técnicas tendientes al establecimiento de una explotación combinada de las riquezas pesqueras de estas amplias zonas, en beneficio de todos los países interesados. Prefijadas así por convenios comerciales u otras medidas destinadas a lograr un aprovechamiento más general, tal vez sería posible encontrar el camino para una solución de estos importantes problemas marítimos.