

EL MAR COMO SISTEMA

Los Vectores para la Oceanopolítica.¹

*Jorge Martínez Busch*²
Almirante

Introducción

Con el transcurso del tiempo, los mares y los océanos han venido incrementando progresivamente su significado en la vida del hombre. Así, constituyéndose éstos en un principio, un elemento de límite y de confín de la actividad humana, hoy tienen una connotación tan compleja que mañana pasará a ser de una trascendencia vital.

nscurso del tiempo, los mares y los océanos han venido incrementando progresivamente su significado en la vida del hombre. Así, constituyéndose éstos en un principio, un elemento de límite y de confín de la actividad humana, hoy tienen una connotación tan compleja que mañana pasará a ser de una trascendencia vital.

Este proceso de expansión cualitativa no ha pasado, por cierto, desapercibido para la comunidad internacional, la que está consciente de que el mar representa la gran reserva del planeta. Habiéndose aceptado -por lo evidente- tal realidad, lo que se requiere ahora es administrarlo, tanto para enmendar los errores en que se ha incurrido, como para dirigirlo -sin desviaciones- hacia su consecuencia natural, cual es la de ser el espacio de desarrollo y crecimiento de la humanidad para el siglo XXI. Es esta misma consecuencia natural la que lo convierte en un área de creciente encuentro de intereses contrapuestos y antagónicos y en donde, inevitablemente, hay que aceptar que el poder se hace presente en su efecto más devastador y eficaz al imponer condiciones muy alejadas del bien común de la humanidad que postulaba Vitoria.

En este complejo proceso de relaciones, les corresponde un especial protagonismo a las naciones marítimas, atendiendo a su afinidad, a su conocimiento y a su particular dependencia del mar, así como en su oportunidad fueron los pueblos continentales los que lideraron la conquista de los espacios terrestres.

Chile ha venido asumiendo con auténtica vocación y determinación este desafío histórico y vital para su desarrollo; su impronta creativa se refleja con nitidez en el último medio siglo, convencido de que la creación, el cambio y la adecuación de la normativa y de la conducta no sólo han tenido siempre una connotación de necesaria, sino que en muchos casos de urgencia inmediata.

Para tratar de comprender al mar en su globalidad y así administrarlo mejor, es conveniente asimilarlo a la noción de sistema, ya que en él se desarrollan procesos que son del todo característicos; existen límites precisos que lo demarcan; hay una intercomunicación permanente y orgánica hacia el exterior y se busca consistentemente mantener el equilibrio del ecosistema en su conjunto.

Así pues, en este esquema coexisten factores que lo tensionan, buscando la eficiencia y la productividad, junto a otros que se dirigen a controlarlo para evitar que aquellos conduzcan a interrumpir, amenazar o comprometer su uso para los propios intereses nacionales o colectivos, según sea el caso.

Una visión de esta naturaleza, permite advertir que surgen varias dimensiones definidas de análisis que, desde el punto de vista de la Oceanopolítica, he preferido llamarlas vectores. El primero de ellos es sin duda el vector comunicacional, caracterizado por el trazado de rutas de intercambio y de

¹ Texto de la Clase Magistral dictada por el señor Comandante en Jefe de la Armada, Almirante don Jorge Martínez Busch, inaugurando el Mes del Mar 1996.

² Magno Colaborador, desde 1991.

comercio, que no obstante su aparente desorden espacial, siguen cursos determinados por una definida racionalidad económica. A continuación, se encuentra el vector productivo que aprovecha toda la riqueza y la diversidad que ofrece el mar, su lecho y su subsuelo para beneficio y provecho del hombre así como también el vector recreativo y la actividad propia del borde costero que he denominado el vector urbano. Y junto a estos elementos, históricamente, el hombre desarrolló una gran estrategia oceánica, en la forma de un vector jurídico -que ordenase el espacio y la actividad- y de un vector del Poder, propiamente el Poder Naval, que proporcionara el fundamento para la aplicación real del vector jurídico.

En los próximos años el medio marino, como todos los lugares donde se desarrolla la actividad humana, será indudablemente objeto de una explotación y de un uso cada vez más intensos, en el cual las normas de control y de ordenamiento que se proponga la sociedad constituyen un elemento indispensable para mantener la vida, la riqueza y la estabilidad del sistema espacial del mar.

En esta oportunidad en que doy inicio a la celebración del Mes del Mar, siguiendo la senda definida por nuestro ilustre antecesor, el señor Almirante don José Toribio Merino Castro, quisiera referirme a estos vectores del mar, los que por su dinamismo y la natural relación que existe entre ellos, recomiendan dar un mayor vigor al ordenamiento del espacio marítimo y de las actividades que en él se realizan, en el marco de los intereses nacionales encerrados en el concepto de la Oceanopolítica, desarrollado ya en otras exposiciones hechas con ocasión del Mes del Mar de cada año.

El Vector Comunicacional.

La primera imagen que ha proyectado el mar ha sido la de un medio que inhibe la comunicación atendiendo a la inmensidad de sus espacios, a la hostilidad que a menudo encuentra el hombre cuando se adentra en él, a la lentitud de los desplazamientos sobre su superficie y a la soledad que es inherente a su vastedad.

Sin embargo, esto no es así. De hecho, el mundo antiguo surgió en las orillas de un mar interior, el Mediterráneo. Conocido es el caso cretense, el fenicio, el griego y el romano. Estos hechos, reiterados a lo largo del proceso histórico, constatan la condición fundamentalmente vinculante del mar, no sólo en la dimensión comercial de este vector, que pudiera ser la más llamativa, sino también en una magnitud geográfica, cultural y política.

Desde luego, el conocimiento del mundo es una empresa marítima, que extendiéndose por siglos concentró a los mejores eruditos, científicos, cartógrafos y marinos. A fines del siglo XV y durante el siguiente, los grandes descubrimientos hicieron que el mar se convirtiera en un espacio de rivalidades, ya que las potencias marítimas de esa época buscaban consolidar imperios de ultramar. De esta manera, el enfrentamiento se dio de preferencia en el océano.

No es sino hasta finales del siglo XIX que con el estímulo de la Revolución Industrial, junto con el avance de la tecnología y la necesidad de ampliar los mercados, comienza a desarrollarse toda una reflexión en torno a la utilización de los océanos, que terminó por consolidar la preponderancia de las potencias marítimas. Surgen con fuerza las ideas de que el mar es la principal línea de comunicación entre los centros productores y consumidores y que su control, aunque sea imperfecto, es un término importantísimo de la ecuación de poder de un Estado. Tal es la esencia del pensamiento del Almirante Mahan, que se aparta de los postulados elaborados por Mackinder y Haushofer en torno a que el poder del Estado es más bien terrestre y continental y que el poder marítimo sólo es un complemento de aquellos.

En la actualidad, la consolidación del sistema global, caracterizado por la intensa intercomunicación entre los países, ha venido a alterar de manera definitiva la simple red de comunicaciones marítimas que se establecía en los océanos, entre las metrópolis y sus colonias de ultramar. Hoy, el tráfico marítimo se ha multiplicado por ocho en los últimos cuarenta años y cada tonelada de mercancía recorre un promedio de ocho mil kilómetros por la vía marítima, antes de llegar a su puerto de destino. El análisis de la situación hace prever que estas cifras continuarán creciendo a consecuencias

de la multiplicación de la población mundial, del aumento de la riqueza y de la especialización en los procesos productivos, aprovechando las ventajas competitivas que puedan obtenerse.

No cabe duda que los océanos permiten absorber este incremento. No obstante, ciertas áreas como son las zonas de confluencia -determinadas por la geografía- y las focales -que se originan en los accesos a los puertos-, alcanzarán con seguridad niveles de saturación que han de demandar nuevas medidas que digan relación con el ordenamiento del espacio y de las actividades marítimas. Tal situación ya es palpable, por ejemplo en el canal de Panamá, donde los buques deben sufrir largas esperas para continuar su navegación, o como en tantos otros puertos del mundo donde ha sido necesario instalar complejos sistemas electrónicos de control del tráfico y del acceso.

Este vector comunicacional del mar es del todo relevante para el Estado de Chile, considerando su calidad de ribereño de la cuenca del Pacífico, la que se muestra ya como la región más pujante del planeta y en donde se ha ido consolidando progresivamente la mayor concentración demográfica, tecnológica, industrial, militar y, por ende, política de los próximos años.

Nuestra excepcional situación geoestratégica nos permite asumir un papel de país-puerto para el tráfico de cargas entre el cono sur de América y la costa occidental del Pacífico, que posee un enorme potencial de expansión. Esta circunstancia constituye tanto un estímulo como una clara orientación para definir nuestro desarrollo como país, a la vez que un desafío para administrar prioritariamente para nuestro beneficio -en todo el sentido del término- el tráfico terrestre y marítimo que se origine, el que se ha de conjugar con nuestro propio comercio exterior y que de acuerdo a las predicciones oficiales ha de doblarse en la próxima década.

Con todo, la influencia que ha de ejercer sobre nuestro país el pleno ejercicio de esta ventaja excepcional no se ha de limitar a materias estrictamente comerciales. Porque la experiencia enseña que toda ruta de tránsito suscita importantes y variados estímulos que el Estado debe prepararse a recibir y a orientar en un sentido positivo, rescatando lo que sea de provecho de acuerdo a su cultura y a su idiosincrasia.

Si para Chile, este vector adquiere una importancia fundamental para desarrollar su política internacional, para la zona sur y austral es el factor de integración que permite el transporte del volumen de bienes y servicios necesario para que estas áreas -fronteras interiores— alcancen un pleno desarrollo.

El Vector Productivo.

El vector productivo de los mares se inició con la sencilla recolección de moluscos, que es propia de las culturas paleolíticas, y se extiende posteriormente hacia la inmensidad de los océanos a medida que los pueblos aprendieron a construir embarcaciones de alto bordo; perfeccionaron la ciencia de la navegación y desarrollaron las técnicas y las artes de la faena de captura. Hoy este vector ha adquirido una especial relevancia para la vida y más propiamente para el sustento de la humanidad.

Sin embargo, el continuo aumento de la demanda mundial de productos alimenticios ha intensificado la actividad pesquera y ha acarreado en determinados casos el debilitamiento o el agotamiento del recurso, lo que ha producido diversos efectos. Desde luego, ha creado la necesidad de realizar con verdadera urgencia estudios y prospecciones de carácter internacional; a continuación, a buscar y aplicar un criterio de conservación en el proceso de captura y, finalmente, a impulsar la creación de la industria de la acuicultura, que ofrece una alternativa eficiente para liberar parte de la intensa presión de la explotación oceánica. En este sentido, son de especial relevancia los problemas jurídicos que plantean tanto la explotación como la sobreexplotación en mares sometidos en mayor o menor medida a la soberanía de los Estados ribereños, materia a la cual me referiré más adelante. Pero en cualquier dimensión de este vector hay un principio que a mi juicio ilumina todos estos enfoques. Me refiero a la urgente necesidad de considerar la extracción y el proceso pesquero como un elemento de importancia estratégica para asegurar las fuentes alimenticias proteínicas futuras del país. Este principio lo señalo como de subsistencia alimenticia marítima.

Chile, que posee un extenso territorio oceánico, no puede estar ajeno a esta problemática, tanto

porque los cinco países de mayor captura pesquera son ribereños de la Cuenca del Pacífico -lo que sugiere una fuerte competencia en el futuro-, cuanto porque el producto pesquero nacional constituye ya un elemento importante en las cuentas nacionales y en las fuentes de empleo. Es precisamente la conjunción de todos estos factores lo que determina el interés político, estratégico, jurídico y científico del Estado chileno en el desarrollo y el control de esta actividad en las aguas del Pacífico.

Así, es necesario avanzar en crear -imaginando formas y procedimientos para cultivar nuestro territorio oceánico- un esquema inicial de parques y áreas de conservación de especies oceánicas, en términos de sectores de pesca prohibida por cierto número de años.

El descubrimiento y la explotación de petróleo y de gas que se inicia a principios del siglo XX, proceso al cual se incorpora posteriormente la extracción submarina, alteró profundamente las relaciones de poder entre los Estados y vino a modificar, en este último caso, la geografía marítima en aquellas áreas donde se instalaron plataformas petroleras dando origen a un tráfico intenso entre éstas y la tierra. Aún cuando Chile no se ha beneficiado mayormente de la existencia de este recurso, no debe permanecer ajeno a este desarrollo, ya que la proliferación o la disposición desordenada de estas plataformas en áreas de mar estrechas, puede llegar a entorpecer la libre navegación; tal como podría suceder al oriente del estrecho de Magallanes si no se toman previsiones oportunas.

Similares consideraciones son válidas para el análisis de la explotación de yacimientos minerales polimetálicos en el subsuelo oceánico, toda vez que requerirán de instalaciones flotantes aún de mayor envergadura; plantearán problemas adicionales de contaminación y generarán un tráfico más intenso de embarcaciones como parte indispensable de su proceso productivo.

El Vector Recreacional y Turístico.

Aun cuando todavía este vector tiene una significación más bien limitada en relación a aquellos que he descrito, hay en su composición distintos elementos que hacen recomendable referirse a ellos, ya que implican de alguna manera organizar el espacio marítimo y adecuar sus normas de uso.

En primer lugar, debe recordarse que los deportes náuticos son saludables al cuerpo y al espíritu y que ayudan a desarrollar integralmente la persona humana, porque exigen comprometer toda su capacidad para enfrentar a la naturaleza, ya sea utilizando su energía o bien, venciendo su resistencia. Chile ofrece en sus islas oceánicas y en su dilatado litoral -abierto a los vientos reinantes o protegido de la inclemencia de la mar abierta- un escenario perfecto para congregarse a aficionados y profesionales en circuitos costeros u ortodrómicas; su navegación curte no sólo la piel sino también el carácter y contribuye a la vez a realizar esa amalgama de hombre y de océano que está todavía pendiente en el destino de Chile. La Armada estima de la mayor importancia nacional esta dimensión, ya que es en sí una escuela de integración y compañerismo; una fuente de trabajo creciente y una exigente actividad que demanda tecnologías de punta que perfeccionan al profesional y al artesano.

El turismo, que ha alcanzado creciente importancia como fuente de ingreso y como actividad recreacional, se sustenta en buena medida en la vía marítima y, muy en especial, en los extraordinarios paisajes que ofrecen las tres regiones más australes del país en la forma de canales, caletas típicas, incontables fiordos, singulares ciudades e impresionantes ventisqueros. Sin duda que la conservación y el disfrute de estas bellezas, que son patrimonio nacional, encuentran en las empresas y en los empresarios chilenos a los administradores y guías naturales para mostrar con orgullo lo que nos pertenece.

Por todo lo anterior es preciso organizar el espacio acuático para asegurar que las diversas actividades que tensionan el sistema mar puedan desarrollarse con comodidad, sin entrar en colisión entre ellas, superando los importantes conflictos de uso que aún subsisten. Es necesario comprender que dar seguridad a la vida en el mar, ejercer el control de la contaminación por buques y embarcaciones y asegurar el resguardo de la soberanía obligan, sin embargo, a que la Armada, junto con apoyar técnicamente estas acciones, deba cautelar y aplicar la ley y las normas reglamentarias. Conozco muy bien, que en oportunidades esto no se comprende adecuadamente y se toman como

factores de entorpecimiento. Sin embargo, la Institución ha perfeccionado en grado sumo estas tareas y lo seguirá haciendo para facilitar el futuro.

El Vector Urbano.

Hoy en día se reconoce que sin lugar a dudas el borde costero representa un recurso patrimonial y estratégico de la mayor importancia como elemento de relación y de intercomunicación de los sistemas marítimos y terrestres. En esta franja, y muy en especial en los puertos y en las áreas explotadas por el hombre, se advierten los más adversos efectos que produce la saturación de actividades y los usos alternativos del recurso, como son la contaminación del medio ambiente marino y el deterioro de la calidad de vida. Estos hechos, unidos a la fragilidad inherente de esta franja, hacen necesaria, más que en ningún otro caso, una atención especial en cuanto a su ordenamiento y control.

No hay ficción en este aserto; hace un siglo ya se sostenía que "es necesario llegar a ser océano para poder recibir una corriente impura sin mancharse". Hoy los océanos están ya impuros y manchados.

Pocos países tienen en el borde costero un recurso de tan vitalísima importancia como el nuestro, lo que habiendo sido reconocido en los últimos años por nuestras autoridades ha llevado a éstas a ir elaborando un conjunto de definiciones cruciales para su uso en orden a evitar las consecuencias negativas que hemos señalado. El perfeccionar estas normas constituye también una tarea pendiente y urgente de la comunidad nacional.

Ahora, cuando hablo del vector urbano del mar, me refiero a la interacción del mar y la tierra entre los terrenos de playa y el borde del mar territorial, incluyendo a las aguas interiores marítimas y lacustres, canales y bahías interiores. El problema es de suma importancia ya que chocan permanentemente el vector productivo con el vector recreacional y turístico y el comunicacional. Resulta, entonces, que el espacio que debe ordenarse no es sólo la línea de la costa sino que además, el enorme espacio interior existente desde Puerto Montt a la Antártica.

Hoy día, de mayor a menor densidad poblacional, sabemos que la región insular de Chiloé y parte de la región de Aysén, se están poblando rápidamente y con ello, la contaminación humana e industrial aumenta exponencialmente. Pero, no es sólo esto lo que hay que ordenar; debemos asumir a corto plazo que los archipiélagos más al norte de la península de O'Higgins ya están acusando un franco retroceso de los hielos, haciendo posible a corto plazo el asentamiento permanente de grupos humanos en una climatología similar a la de Punta Arenas y, quizás, a veces mejor. Este ordenamiento debe ya estar considerando esta realidad y la necesidad de un cuerpo legal que facilite la ocupación y permanencia de nacionales privados. Hay que diseñarlo ahora, permitiendo así planificar con antelación la ocupación de un espacio que presenta inmensas posibilidades de bienestar y progreso y que, por sus especiales características, obligará a desarrollar todo un nuevo conjunto de artes y ciencias abocadas a la subregión antártica.

El Vector Jurídico.

El vector jurídico del océano, expresado a través del Derecho Internacional Marítimo, constituye, junto a su equivalente estratégico, un elemento ordenador del espacio y de la actividad marítima, que se manifiesta en la regulación de las relaciones internacionales en el medio marino y acuático y de su explotación, mediante normas escritas o no escritas, estas últimas de general aceptación.

La evolución de este Derecho refleja en forma estricta la visión humana sobre el mar, la que va adquiriendo, a medida del tiempo, una creciente globalidad. Sin embargo, a mi juicio, esta extensión debe también considerar el interés nacional, como criterio general.

En su origen formal, esto es, después de los grandes descubrimientos geográficos, las disposiciones marítimas de tiempo de guerra superan con largueza a las de tiempo de paz, razón por la cual los tratadistas se refieren a este período como el de la Guerra Marítima. En efecto, la Paz de Westfalia

divide a Europa en potencias con sus propios intereses nacionales, que se dirimen tanto en tierra, que había sido el escenario convencional, como en los espacios marítimos que el hombre ha salido a conquistar y utilizar.

"Una nación que tiene Armadas considerables" -decía en el siglo XVII José de Olmeda y León- "está vecina a todos los Estados y puede a su arbitrio hacerse temer, amar y respetar de ellos... Esta es la causa porque todas las naciones miraron siempre el imperio del mar como preciso para mantener el de la tierra, aplicándose con toda diligencia al aumento de la navegación". Esta es la época histórica en la que se expande el mundo conocido; se construyen los grandes imperios y en la cual el mar, que se demuestra como la gran vía de comunicaciones, pasa a ser objeto de intereses y de codicia de los Estados.

Así la temática de la libertad de los mares o su dominio y la de su ocupación y uso, se convierten en los elementos esenciales de la disputa intelectual que, corriendo paralela a la de las Armadas y de las Naciones, llega con los mismos argumentos hasta nuestros días. Me permito recalcar que, en esencia, ellos no cambiarán en el futuro.

Se consolidan de esta manera dos escuelas de pensamiento. Una, la anglosajona, en la que predomina el pensamiento de John Selden y que tiende a identificar el interés nacional con el internacional, sobre la premisa de que el Derecho se fundamenta en los usos o costumbres marítimas que son impuestos por las grandes potencias. Otra, la escuela española y que después es adoptada por las naciones marítimas de Europa Continental, en que destaca Francisco de Vitoria, para la cual, sin perjuicio del principio de la libertad de los mares, existe una dualidad entre el Derecho Nacional y el Internacional, de modo que este último será adoptado por el primero en mayor o menor grado acorde a la interpretación del Estado. En otras palabras, según como se conjugue con los intereses nacionales.

El período del Derecho Marítimo de Paz constituye el siguiente momento en la evolución del Derecho; toma cuerpo con la fundación del Instituto del Derecho Internacional en 1873 y se prolonga hasta nuestros días, en cuanto a que las dificultades que se enfrentan y el ámbito en el cual éstas se inscriben, conservan, en lo esencial, la misma naturaleza.

Sin embargo, a contar del término de la Segunda Guerra Mundial surge con increíble rapidez un período de explotación económica del mar, que induce el desarrollo de una nueva etapa en el Derecho Internacional Marítimo. La humanidad contempla entonces las vías marítimas no sólo como una manera de establecer relaciones comerciales, sino, principalmente, como una fuente de riqueza y subsistencia. El usufructo de la pesca, de la acuicultura y de la explotación de las sustancias minerales existentes en el lecho o en el subsuelo de las aguas, abren nuevas posibilidades, apetitos y rivalidades empresariales. Naturalmente, estas manifestaciones se trasladan a los Estados de los correspondientes pabellones acunando en éstos posiciones doctrinales o de carácter imperial.

El esfuerzo ordenador es acuciado ahora por la inminencia o la ocurrencia de conflictos más o menos graves; por la creciente certidumbre de que la riqueza ictiológica del océano no es inagotable; por el hecho de que la contaminación indiscriminada de las aguas acarrea el colapso del ecosistema mar, y por la circunstancia de que los Estados ribereños requieren afirmar su soberanía en las aguas próximas y darse una mayor protección ante la presión de las grandes pesquerías oceánicas.

El resultado de tales esfuerzos es enorme e incluye todas y cada una de estas materias, con un éxito notable aunque no total. Allí están, por ejemplo, las Convenciones Marítimas de Ginebra de 1958, la de Jamaica de 1982 denominada Convención del Derecho del Mar, el Acuerdo de Naciones Unidas de 1994 relativo a la Zona y el de Nueva York de 1995 sobre las especies transzonales. Si bien es cierto que la Convención de Jamaica ya entró en vigencia internacional, aún cuando Chile no la ha ratificado todavía, los dos últimos Acuerdos están solamente suscritos por los Estados miembros, faltando toda la tramitación ulterior para que puedan entrar en aplicación en el mundo del Derecho Internacional Marítimo.

En el referido contexto, la Convención del Derecho del Mar es, ante todo, un acuerdo político entre

sus signatarios, que ha sido definida como un verdadero Estatuto Jurídico del Mar. Es por cierto un paso en esta evolución pero de ninguna manera el definitivo, tanto en cuanto a las circunstancias que pueden incorporarse nuevas materias, como a que, previo acuerdo, se modifiquen algunas de las normas existentes. Así, por lo demás, lo ha demostrado la práctica al suscribirse posteriormente a ella los Acuerdos Internacionales antes mencionados.

Es, sin dudas, por lo anterior, que refiriéndose a esta evolución del Derecho, a todas luces positiva, un hombre de derecho chileno, el profesor y presbítero Enrique Pascal García Huidobro, nos decía en su obra Derecho Internacional Marítimo que "una concepción jurídica que pretenda un extremo - acatar cualquier norma que suponga Derecho Internacional, u oponerse por principio a toda norma internacional que choque con sus pretensiones nacionales- está condenada al fracaso". "Lo cual" - agregaba- "no significa que en caso de existir dudas, y en el Derecho Internacional abundan, no sea lo importante inclinarse por lo que favorezca al país en su desarrollo dentro del concepto de justicia y que en consecuencia, no debemos empequeñecer los derechos de Chile, sino que a la inversa, favorecerlos y protegerlos todas las veces que un derecho en gestación o en variación autorice una interpretación favorable y legítima para el país". De esta manera, es una obligación el que primen los intereses nacionales como punto de partida para avanzar en este perfeccionamiento.

Este es, en su más pura expresión, el argumento que queremos enfatizar ante el camino que se sigue construyendo en relación con las actividades en los océanos. Como he mencionado, los países aún suscriben y buscan acuerdos en materia de Derecho para armonizar sus intereses en áreas tales como la pesca de las especies transzonales y de aquellas que caen en la categoría de altamente migratorias, como también en la explotación de los recursos minerales del subsuelo. Todos estos antecedentes representan uno de los fundamentos principales de nuestro pensamiento en relación al Mar Presencial, en resguardo de los derechos de los Estados ribereños y naturalmente de nuestros intereses.

Es por lo expuesto que siempre debe tenerse presente que el Derecho Internacional Marítimo y el Derecho Internacional Público, dentro del cual el primero se inscribe, tienen un carácter instrumental cuyos contenidos se adecuan a las circunstancias históricas. Si por el contrario, se considerara que la norma jurídica es inamovible, debería negarse la realidad de la impresionante evolución antes indicada y retrotraerse a la arcaica definición de un mar territorial de tres millas. A este respecto, el internacionalista chileno don Alejandro Álvarez, en su obra El Nuevo Derecho Internacional, nos hace ver que aún las más grandes doctrinas jurídicas están, sobre todo en nuestra época, en constante evolución y que ellas nacen, se desarrollan, se transforman y perecen según los acontecimientos.

La actual extensión de nuestro territorio oceánico -concepto que envuelve el Mar Territorial, el Mar Patrimonial y el Mar Presencial- es consecuencia directa de la profundidad del pensamiento jurídico de hombres de la categoría de don Andrés Bello -tan cerca del pensamiento de Vitoria- del mismo don Alejandro Álvarez y de don Enrique Pascal, entre otros, el cual junto con la visión política de hombres de la talla del Presidente don Gabriel González Videla y de otros políticos y geopolíticos, han conformado la Escuela Chilena de Derecho Marítimo Internacional y han dado los pasos decisivos para lo que es el Chile marítimo de hoy.

El Vector del Poder.

En el transcurso de la historia, el Poder Naval, es decir, el fundamento humano y material sobre el cual se articula y se desarrolla una estrategia naval, ha proporcionado el respaldo definitivo y último tanto a la política de Estado como al Derecho, ya que ninguna de estas creaciones humanas puede desarrollarse y sostenerse desde una posición desprovista de poder.

No se trata de recurrir a aforismos más o menos afortunados para tratar de dar fundamento a una hipótesis estratégica, ni de traer al análisis determinadas situaciones que puedan ser por completo ajenas a la nuestra. En efecto, a mi entender, la verdadera contribución del pensamiento estratégico naval a la política del Estado, se realiza y se realza cuando se conforma -y en lo posible se adelanta- a

la particular circunstancia histórica que es esencialmente evolutiva, lo que influye decisivamente en el carácter de dicha estrategia.

La importancia económica y, por ende, política del mar y de las líneas de comunicaciones marítimas, ha traído consigo un gran desarrollo de las fuerzas navales en su conjunto. Prueba de ello es el papel decisivo que éstas han desempeñado en los conflictos más importantes de los últimos cien años; de hecho la victoria se ha inclinado irremediabilmente hacia las potencias marítimas. Tal es el caso de la guerra hispanoamericana, la guerra ruso-japonesa, los dos conflictos mundiales y, en años más recientes, el conflicto del Atlántico Sur y aquél del golfo Pérsico.

Hoy el mundo vive una nueva realidad social, suficientemente explicitada y comprendida en sus rasgos básicos, pero cuyas interrogantes fundamentales en materias políticas, económicas y estratégicas, son todavía objeto de toda suerte de evaluaciones prospectivas. La aparición del sistema global -mejor que la aldea que definieran los esposos Toffler- parece ser la mejor expresión para describir la actual coyuntura.

Dentro de esta visión sintetizadora, el hecho estratégico de mayor significación es el de la ampliación cualitativa y cuantitativa de la misión de las fuerzas militares. En efecto, al sostenerse que necesariamente los países deberían integrarse a pactos políticos y económicos de verdadera trascendencia, en los que el equilibrio y

vitalidad de uno de ellos afectará al resto de los miembros en su desarrollo y, por ende, en su seguridad, se generaría en todos una responsabilidad política y estratégica por la estabilidad y la seguridad del conjunto. Hemos apreciado recientemente en los pactos ya consolidados, es decir, aquellos contruidos alrededor del interés

común de todos sus integrantes, la pérdida de credibilidad económica de un país ha determinado a sus pares a tomar medidas de apuntalamiento y, de igual manera, el riesgo estratégico de uno de ellos podría comprometer la vitalidad del conjunto. Sin embargo, en los hechos, esta interdependencia no ha impedido a los gobernantes cumplir con sus propias obligaciones hacia sus gobernados. No podría ser de otra

manera, no importando cuan consolidado esté un sistema, ya que finalmente el gobernante actúa por el poder que su ciudadanía le ha transferido en aras del mejor interés nacional. Esto es importante, ya que pareciera que a veces la nueva realidad olvida que cualquiera sea la amplitud de la globalidad, al final, primarán los intereses

nacionales. El Poder Naval se inscribe en esta realidad.

Adicionado al cambio cualitativo que hemos indicado, hay también uno de carácter cuantitativo que afecta de manera directa a la responsabilidad de la estrategia naval. Es del todo evidente que el paso de la autarquía o autosuficiencia a la formación de bloques y a la interdependencia económica, se realiza concretamente a través de un incremento explosivo del tráfico marítimo, elemento que representa la preocupación esencial de las fuerzas y la estrategia naval desde tiempos inmemoriales. No es sólo que las guerras puedan ganarse deteniendo el tráfico marítimo que alimenta los hogares, las fábricas o los ejércitos, sino que la vida de los países en la paz es impensable sin que estas rutas estén abiertas y expeditas. De hecho, hoy ya hay áreas que están presentando en las rutas que las cruzan un alto grado de peligrosidad, obligando a las Armadas de los Estados ribereños a dar una permanente protección a los buques mercantes que las usan.

Sin perjuicio de lo expresado, en la medida que los océanos se empequeñecen por el aumento geométrico del volumen y del ritmo de la actividad marítima; que la depredación o la pesca simultánea satura, debilita o colapsa los ecosistemas oceánicos; o que la contaminación amenaza la vida de las especies marinas en detrimento directo de los países marítimos, se hace más necesaria la normativa jurídica, tanto internacional como nacional, apoyada en un Poder Naval efectivo y real que la imponga. En correlato de aquélla y de ésta, la acción del Poder Naval le da respaldo al Derecho y a la Política del Estado.

Así entonces, empequeñecimiento, depredación y contaminación pasan a ser nuevos factores que vienen a alterar la ecuación estratégica tradicional, cuyo énfasis estaba en el control del mar para los

finés de la guerra. La constatación de esta emergente realidad ha determinado que la Armada de Chile en su estrategia naval en apoyo al Desarrollo Nacional haya privilegiado el Área de Misión que ha denominado de Control de las Actividades y los Espacios Marítimos Relevantes al Interés Nacional, cuyo propósito es contribuir a superar los efectos perjudiciales de los factores mencionados y cuyo cumplimiento demanda diseñar, adquirir y operar naves, aeronaves y sistemas con esa finalidad específica.

El análisis prospectivo que la Armada realiza permanentemente lleva a la conclusión que esta área de la misión institucional ha de aumentar de modo inequívoco su importancia en el futuro, sin que por esto hayan perdido su vigencia las otras tareas tradicionales del Poder Naval. Esto es así porque la Comunidad Internacional no ha superado las tensiones y los conflictos que se originan por la existencia de objetivos divergentes y aun antagónicos de los Estados, dentro del esfuerzo de convergencia global. Y probablemente en el futuro, en vez de disminuir estas tensiones, tenderán a incrementarse, como ya es fácil comprobarlo. Por esta razón, la Armada aprecia que la pesca, las pesquerías y las especies constituyen objetivos estratégicos y que, por lo tanto, caen en el campo de la seguridad nacional.

En resumen, la característica fundamental de la gran estrategia para considerar el mar como sistema es, según lo que hemos esbozado, su continuidad vital ya que ésta asegura a su vez la propia vitalidad del Estado ribereño. En este contexto, el Poder Naval, junto a la estrategia naval, constituye el vector de fuerza que protege la vida del sistema; asegura la vigencia del Derecho y contribuye a la soberanía y cumplimiento de los objetivos del Estado en todo el ámbito de los espacios oceánicos.

El Futuro.

La pregunta fundamental que debemos hacernos y que se relaciona con uno de los principales esfuerzos que preocupan al hombre contemporáneo, es cómo aumentar la eficiencia del mar como sistema y contribuir así al mejoramiento de la calidad de la vida humana. Creo que la respuesta está en la Oceanopolítica y en una visión unitaria capaz de indicar cómo interactúan los vectores entre sí y cómo la Política Oceánica Nacional puede articular este sistema.

Sin duda, que el océano será objeto de un uso cada vez más intensivo en cada uno de sus vectores organizacionales, lo que conlleva tres órdenes de dificultades.

A juicio de quien habla, éstos serían los siguientes:

Desde luego y en cuanto a las relaciones internacionales, se presenta la posibilidad de que aumente la tensión entre los Estados que están interesados en competir para alcanzar condiciones más ventajosas para el aprovechamiento integral de los recursos del mar, tensión que se dará de preferencia entre las naciones ribereñas y las grandes potencias. La dificultad en arribar a acuerdos en la explotación de los fondos marinos y en la coordinación de la pesca de las especies transzonales y de las altamente migratorias, refleja claramente esta posibilidad.

Desde una perspectiva comercial, existe el riesgo de que un desenfreno extractivo o una no controlada contaminación conduzcan al agotamiento de los recursos vivos del mar. Debe tenerse presente que la pesca mundial oscila entre setenta y cinco y ochenta millones de toneladas al año, observándose un aumento sustancial en los últimos treinta años. Las tendencias actuales indican que en el año 2000, el mundo estará pescando sobre cien millones de toneladas y que en el año 2025, esta cifra se habría elevado a ciento cincuenta millones, cantidad que sería definitivamente una extracción de ruptura y muerte del océano natural. El aumento de la población mundial, que está en su mayor parte concentrada en las riberas de los ríos o en las inmediaciones de los mares unido al incremento de los procesos industriales, agravarán irreversiblemente la contaminación de las aguas, si la Comunidad Internacional no intensifica las medidas adecuadas para preservar el medio. Chile, que se ha unido a este esfuerzo de conservación, debe seguir perfeccionando sus normas legales y reglamentarias y sus actitudes conductuales en directa relación con este nuevo escenario, para llegar a prevenir su ocurrencia.

Sin embargo, esta situación se inscribe en un problema aún mayor y que tiene directa relación con

el calentamiento y deterioro global, situación que ha producido la mayor tensión entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo en torno a los procesos de industrialización en donde el mar juega un papel clave. Delicadas y extensas controversias se perfilan en cuanto a las condiciones en que determinados créditos y conocimientos tecnológicos se entregarían a quienes lo soliciten si ellos no van unidos además a la aplicación de severas normas ambientales.

La congestión que pueda producirse a consecuencia de la superposición de las actividades humanas en el mar, principalmente en zonas de confluencia y focales, como también en la franja litoral, constituye también una dificultad que irá aumentando en función de la competencia por el empleo intensivo o alternativo de estos sectores; como ejemplo, puedo señalar que por el estrecho de Singapur, pasan cada 24 horas, a lo menos, 200 buques mercantes. Esta situación debe enfrentarse con un debido ordenamiento de las áreas más conflictivas, proceso que en nuestro territorio oceánico se ha iniciado y que debe profundizarse. Por cierto que en esta materia le corresponde a la Armada administrar y operar un sistema integral de vigilancia y control para asegurar el cumplimiento de la ley, hacer ejercicio de nuestra soberanía y dar seguridad a la vida humana en el mar. Este sistema debe ser diseñado teniendo en cuenta las distintas variables que he examinado a lo largo de esta presentación, como también a las necesidades de interactuar con otros servicios del Estado con responsabilidades administrativas y de regulación de determinadas actividades marítimas. Por esto creo que la visión sistémica vectorial del mar en el marco de un pensamiento oceanopolítico puede contribuir a visualizar soluciones integrales a estas situaciones.

Sin embargo, no hablamos de un proceso marginal, porque visualizamos que el futuro requerirá un ordenamiento mucho más preciso del espacio oceánico que el actual. En esta conceptualización tienen cabida las áreas marítimas urbanas que el hombre puede establecer en zonas más o menos alejadas de la costa ya sea con un carácter nómada o sedentario, en función de su actividad marítima de carácter laboral, en lo que podría ser el desarrollo ulterior de actuales instalaciones tales como las plataformas petroleras y otros artefactos navales donde se asienten núcleos familiares completos. También caben dentro de este ordenamiento aquellas áreas que sean destinadas a otras actividades específicas e incluso a constituir reservas naturales para el desarrollo y la conservación de la vida oceánica. Para algunas regiones del sur insular y austral, las ciudades o pueblos flotantes pueden ser la solución al problema de la ocupación de las aguas interiores.

Queda claro que el elemento fundamental que debe condicionar la interacción humana con el océano, es sin duda el de preservar su continuidad vital, ya que éste constituye un bien indispensable para la vida y la última reserva del planeta. Esta consideración, además de lo expuesto, sugiere desde ya varias medidas concretas de acción:

En primer lugar, está la necesidad de profundizar el conocimiento del océano a través de una enseñanza sistemática, teniendo presente que tradicionalmente el sujeto de reflexión del conocimiento geográfico ha sido la tierra con sus características y accidentes, dejando poco espacio para el conocimiento de la masa oceánica y sus peculiaridades y recursos. A consecuencias de este proceso, y pese a los esfuerzos realizados en años recientes, nuestra generación vive aún de espaldas al mar. De este modo, mientras la sociedad no se resuelva a modificar sustancialmente esta actitud, el país no podrá aprovechar integralmente sus recursos ni cautelar con firmeza la sobrevivencia del ecosistema global, tanto en la parte nacional que le corresponde como en sus obligaciones internacionales.

Como un paso ligado al anterior, es preciso incentivar la investigación científica y tecnológica de modo de ir acrecentando tanto su dominio intelectual, como orientando este proceso hacia las formas de aprovechamiento racional de sus recursos. Por cierto, existen en el país prestigiosos centros de investigación marina. Pero, un análisis del nivel actual de sus instalaciones evidencia que hay serias limitantes para realizar investigación de avanzada, que por su naturaleza no sólo requieren de equipamiento sino que también de facilidades para el trabajo a bordo, de estaciones costeras, de apoyo satelital y, sobre todo, de investigadores adecuadamente estimulados por un programa estable y coherente con nuestra condición geográfica esencial. En esta materia, aprecio que es preciso tener

presente que el Estado debe participar, necesariamente, en este esfuerzo de investigación, ya que el conocimiento científico de los océanos no sólo dice relación con los procesos de explotación, sino que también con la acumulación de antecedentes indispensables para configurar criterios jurídicos y estratégicos propios, que permitan afirmar y contribuir a definir el interés nacional.

Estas razones han inspirado a la Armada a preparar una presentación al Supremo Gobierno, a través del Ministerio de Defensa Nacional, en donde se sugiere un proyecto de ley que crea un Fondo de Investigación Científica Marina (FONDEMAR), destinado a establecer una forma de financiamiento para desarrollar un programa anual de investigaciones, administrado por un Consejo integrado por representantes de los organismos pertinentes y dirigido por el Presidente del Comité Oceanográfico Nacional. Apoyado todo lo anterior con la voluntad de operar al buque oceanográfico Vidal Gormaz casi permanentemente durante todo el año, en diferentes programas científicos con participación muy estrecha de diferentes universidades.

Como corolario de lo expresado, se deriva la necesidad de perfeccionar un esfuerzo en el ordenamiento del espacio, para evitar un crecimiento inorgánico o anárquico de las actividades marítimas. Si he postulado durante esta exposición que el mar es un sistema y establecido, resumidamente, sus dimensiones más importantes, aparece como necesario, el darle una estructura que interrelacione las respectivas actividades para asegurar la convergencia de los objetivos particulares de cada una de ellas. Esto es, en definitiva, la acción de la Oceanopolítica.

Todo lo anterior dice relación con el futuro del territorio oceánico de Chile y su desarrollo y crecimiento como Estado ribereño del océano Pacífico.

Sin embargo, no es posible olvidar que nuestra Nación está inserta en la Comunidad Internacional y cada día su relación con ella es más estrecha. Por esto es que contemplando la existencia de un cuadro normativo internacional en el cual se conjugan, fundamentalmente, la Convención de Jamaica y sus Acuerdos complementarios; la circunstancia que de dichos textos sólo está en vigencia la primera; y la existencia de distintos problemas propios del Derecho del Mar que aún no se han contemplado en dichas regulaciones, surge todavía una reflexión final. Esta dice relación con la necesidad de contar con una suerte de Ordenamiento Esencial del Mar en el cual se consideren sólo los principios básicos del Derecho Internacional Marítimo, para que sobre ellos se vaya complementando un cuerpo jurídico equitativo y en donde el poder no actúe como lo ha hecho hasta ahora.

¿Y qué se lograría con ello? La respuesta es simple, pues tales principios básicos surgirían de los instrumentos jurídicos ya mencionados y de los que resulten de la esencia de los problemas que aún no estén superados. Uno de estos principios básicos sería el respeto de la soberanía de todos los Estados en sus áreas ya reconocidas por el Derecho Internacional Marítimo.

Hacerlo, entonces, constituiría una tarea de la mayor altura, pues ella permitiría distinguir entre lo permanente y lo circunstancial y de esta manera adecuar las actuales y múltiples regulaciones de detalle a otras inspiradas en los referidos principios y coordinar debidamente dichas regulaciones con las nuevas instituciones que surjan para, de esta manera, llegar a un Código Mundial del Derecho Internacional Marítimo.

Dicho de otra manera, el paso ulterior de la Comunidad Internacional estaría constituido por el estudio y aprobación de una suerte de Decálogo del Mar, concebido en base a las premisas ya anotadas. Las normas contenidas en dicho Decálogo tendrían entera preeminencia sobre la actual normativa de detalle por su mayor rango jurídico, y corresponderían a una suerte de ordenamiento básico de los Estados en el orden marítimo.

En esta perspectiva, se estaría -a continuación- en condiciones de modificar y complementar los actuales instrumentos internacionales del Derecho Marítimo para adecuarlos a dicho Decálogo, y luego, desarrollarlos de una manera coherente y sistemática en el referido Código Mundial de Derecho Internacional Marítimo.

Así, en estos desafíos, estoy cierto de que en la visión unitaria del mar como sistema, la Escuela Chilena del Derecho Internacional Marítimo tendrá mucho que decir.