

## LA SOBERANIA MARITIMA HOY

Una zona costera de hasta 200 millas, con denominaciones y contenido jurídico muy diversos, se perfila mayoritariamente desde la reciente Conferencia Internacional sobre derechos del mar. Esta vez, la reunión ha alcanzado participación verdaderamente mundial. Ha puesto de manifiesto una menor confrontación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como la inclinación general para ampliar la jurisdicción y soberanía marítimas a extensiones mayores que las tradicionales. La Conferencia continuará en Ginebra, en marzo próximo y tornará a reunirse en Venezuela pocos meses después. Como anticipo de las discusiones que se entablen, se han evidenciado posiciones divergentes. Se discute si la ampliación será de soberanía, o sea de carácter integral, o si deberá entenderse sólo como una zona de **jurisdicción**, particularmente a efectos de la pesca.

La anchura de 12 millas para el mar territorial congrega gran número de países. También es fuerte la corriente en pro de la fijación de hasta 200 millas para una zona de soberanía **sobre los recursos** como mencionó la Declaración de Santo Domingo. La doctrina peruana de soberanía exclusiva ha sumado algunas adhesiones en favor de una frontera marítima a todos los efectos. Por primera vez, estadounidenses y rusos han aceptado una zona de 200 millas, pero dividida en 12 de mar territorial y 188 de zona complementaria a efectos de la pesca. En esta última zona, quieren que se distinga respecto de las especies migratorias, como el atún, y que el país costero no impida a otros países efectuar capturas en la proporción en que sus medios tecnológicos no alcancen a realizar una explotación en cantidad racional. Para la investigación científica, exigen libertad, con obligación de que los resultados sean puestos en conocimiento del país ribereño.

Las dos superpotencias han flexibilizado en algo sus posiciones. La Unión Soviética estaría llana a

aceptar el derecho preferente de pesca del país ribereño en una zona adyacente al mar territorial, siempre que se fije para éste una anchura que no exceda de 12 millas y se salvaguarde la libertad de tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional. Estados Unidos tiene igual interés en la movilidad militar y muestra inclinarse por una zona adyacente de jurisdicción pesquera, subordinando la adopción de ella a que se fijen no más de 12 millas para el mar territorial.

Ocho países europeos, entre ellos Francia, han adoptado un posición más dura, que reconocería a los países costeros derechos aún más restringidos. En cambio, México, India, Canadá, Nueva Zelandia y Nigeria han aproximado sus puntos de vista a la posición peruana. Los países africanos han diseñado la fórmula de zona económica exclusiva, que supera a la engañosa de mar patrimonial. Por su parte, el grupo de 22 países sin litoral, así como el de los 20 países con frente a un mar de extensión desventajosa, entre ellos Bélgica, Holanda y Suecia, que tienen acceso a mares poco profundos y de escasa anchura, secundan a las superpotencias en la pretensión de efectuar libremente la investigación científica en las zonas económicas que correspondan a cada Estado costero y desean participar en la pesca y en la explotación de minerales en condiciones de igualdad con los países ribereños.

Además de los aspectos jurídicos y de las invocaciones humanistas en relación con los recursos del mar, su suelo y subsuelo, existe un interés estratégico mal disimulado. Las grandes potencias son partidarias de zonas de soberanía reducidas, en razón de que su interés es que se mantenga como alta mar la mayor extensión posible, a fin de asegurar la libertad de operaciones bélicas y de que no se obligue a navegar emergidas a las unidades submarinas, más todavía hoy que disponen de un enorme poder ofensivo constituido por los misiles. Los problemas

de la contaminación, del régimen de internacionalización del fondo de los mares, de la navegación por los estrechos y del acceso de los países mediterráneos a la navegación y al disfrute de las riquezas comunes a la humanidad, hacen imposible el consenso de los 148 países representados. Pero, de todos modos, es un avance el propósito de superar la actual anarquía jurídica, así como el que los diversos alineamientos se hayan hecho ostensibles, permitiendo anticipar posiciones más realistas.

La conciencia jurídica internacional se muestra hoy más permeable a los derechos de soberanía y jurisdicción proclamados por el Perú, al menos respecto al aprovechamiento de los recursos del mar y del suelo y subsuelo de su zona marítima. El empleo conjunto de las palabras soberanía y jurisdicción respecto de las 200 millas reluce ahora justificado, habiendo ganado aceptación más amplia. La Conferencia Mundial celebrada recientemente en Caracas ha hecho patente, no obstante la diversidad de posiciones que analizaremos más adelante, cuán útil recorrido ha logrado la doctrina peruana.

Nuestro derecho de soberanía y jurisdicción, que también puede ser denominado "dominio" por ser este término expresivo tanto de propiedad como de soberanía, tiene los antecedentes y fundamentos que paso a exponer en orden cronológico y conceptual.

### La libertad de los mares: el *ius communicationis*

El derecho marítimo, que rige el medio marino y su utilización, nació en el siglo diecisiete, o sea entrada ya la edad moderna. Si bien tiene su antecedente inmediato en el pensamiento de los españoles Vitoria y Vásquez de Menchaca, del siglo anterior, puede señalarse como su punto de partida la aparición de obra de Grocio "Mare Liberum", el año 1609.

En la antigüedad y en la primera mitad de la Edad Media la navegación en alta mar era libre. Según Ulpiano, la naturaleza había abierto el mar para todos. También Celso afirmó que, al igual que el aire, el uso del mar era común a toda la humanidad (*Maris communem usum omnibus homini ut aëris*). Pero desde la segunda mitad del medioevo comenzaron a plantearse pretensiones nacionales sobre el dominio del mar, al menos sobre partes considerables de él. Así, Venecia señoreaba sobre el Adriático y Génova sobre el mar de Liguria. Portugal pretendía que se le reconociera imperio sobre el sector

del Atlántico próximo a Marruecos. Inclusive, invocaba la bula de Alejandro VI, que repartió el mundo entre Portugal y España, para negarle a Holanda acceso al comercio en el Océano Indico.

A su vez, Inglaterra, Suecia y Dinamarca pretendieron derechos de dominio sobre el mar fronterizo en una extensión considerable. Pero cuando el Embajador de España en la corte inglesa protestó contra las incursiones de Drake en el Pacífico, en 1580, la Reina Isabel le replicó que los buques de todas las naciones podían navegar libremente por el Océano, ya que ni la naturaleza ni el interés público justificaban la posesión exclusiva del mar, cuyo uso, al igual que el aire, debía ser común a todos. La libertad de los mares comenzó a sostenerse como principio general y de modo progresivo, si bien durante más de un siglo se respetaron los derechos que la tradición había impuesto sobre ciertas partes del alta mar.

En 1609 se publicó el pequeño tratado de Hugo Grocio denominado "Mare Liberum" que había sido escrito cuatro años antes por encargo de la Compañía de las Indias Orientales Holandesas, a raíz de la captura de un barco portugués por naves holandesas, en aguas malacas. En el libro se esclarecen los caracteres de las cosas apropiables y de las cosas comunes, como lo es el mar. El estudio fue escrito contra la soberanía que Portugal quiso imponer en la navegación y comercio con las Indias, pero su publicación se hizo, en parte, para oponerse a la actitud británica de pesca excluyente. Hoy conocemos que la valiosa obra es el capítulo XII, impreso por separado, del tratado "De jure praedae commentarius", el cual no alcanzó a publicarse sino en el siglo pasado. La doctrina de Grocio se funda principalmente en que los mares no son susceptibles ni de ocupación ni de demarcación. Por tanto, no debían ser sometidos al dominio o jurisdicción de un Estado.

Intentando refutar a Grocio, John Selden escribió un folleto titulado "Mare Clausum", que fue publicado en 1635. Sostenía que los mares adyacentes a las costas tienen una situación distinta a la del Alta Mar y tomaba como base para señalar el límite entre una y otra zona el alcance de la vista desde la playa. Agregaba que sobre ciertas extensiones marítimas, en virtud de razones históricas, Inglaterra poseía derechos exclusivos. En este último aspecto la tesis de Grocio triunfó gradualmente sobre la de Selden, pues a partir del siglo dieciocho se impuso el principio de libertad de los mares.

En 1702, publicó Cornelio Van Bynkershoek el "Dominio de los Mares" que distingue claramente entre el mar territorial y el alta mar. Sostiene la libertad de los mares desde un punto de vista práctico, a diferencia de Grocio que la había fundado doctrinalmente. Concreta en una regla el principio enunciado por Grocio en "De jure belli ac pacis": el mar territorial llega hasta la línea en que "desde la tierra pueden ser forzados los que se hallen en paraje próximo al mar, no menos que si **se hallasen en la misma tierra**", o sea hasta el alcance de un cañón emplazado en las costas: "Potestas terrae finitur, ubi finitur armorum vis". El secretario de Legación siciliano Galiani, en un libro que publicó en París el año 1782, bajo el título de "Dei doveri dei principii neutrali verso i principii guerregianti e di questi verso i neutrali", aplicó el principio del alcance de las armas desde tierra señalando la medida de 3 millas marinas que correspondía al poder ofensivo de los cañones en aquella época. La distancia de tres millas se hizo clásica, pero nunca fue aceptada de modo universal y en el presente siglo se hizo patente la insuficiencia de tan exiguo límite. Intentando codificar el derecho internacional, se reunió en La Haya, en 1930, una Conferencia que resultó frustrada en cuanto a señalar la anchura del mar territorial.

#### **Distinción entre alta mar, mar territorial y zona contigua.**

La mencionada Conferencia no logró acuerdos obligatorios, pero fue útil para esbozar las nociones de mar territorial, alta mar y zona contigua. Por mar territorial se entiende la zona marítima adyacente al litoral, la que forma parte del territorio del país, sin más reserva que la del paso inofensivo. Por alta mar se entiende el resto de las aguas marinas, más allá del límite del mar territorial. La Conferencia citada contempló la existencia de una franja transicional, que se denominó zona contigua. En ella el Estado costero, sin tener soberanía, puede ejercer **determinada jurisdicción** en materia policial, aduanera y sanitaria. Esta competencia administrativa fragmentaria, sólo de fiscalización, que algunos Estados venían arrogándose desde fines del siglo dieciocho, fue postulada de modo especial por los Estados Unidos, habiendo obtenido reconocimiento convencional en los tratados que celebró con algunos de los países poseedores de importantes flotas mercantes.

Dado que, por su naturaleza, el alta mar no es

susceptible de comercialización ni de apropiación, se ha desechado la expresión "res nullius" (cosa de nadie), así como la denominación de "res communis", que entraña la idea de condominio al modo del derecho privado. Ambas denominaciones han sido tomadas del derecho civil. Igualmente, la locución "res communis usus" refleja una nomenclatura que es propia del derecho privado. El Instituto de Derecho Internacional, en su reunión de Lausana, en 1927, estimó que la condición jurídica del mar es "sui generis", por lo que es preferible prescindir de las fórmulas que caracterizan al derecho privado. Más bien, consideró conveniente precisar aquellos derechos atribuidos a todos los Estados en razón del principio de Libertad del Alta Mar: navegación, pesca y caza, colocación de cables, y aeronavegación o sobrevuelo. Dichas cuatro libertades fueron consignadas también en la Convención de Ginebra relativa al Alta Mar, de 1958.

#### **Antecedentes de las 200 millas.**

Fue Estados Unidos el primer país que extendió su vigilancia marítima más allá del mar territorial, al efecto de sus leyes aduaneras. Impuso su jurisdicción sobre las veinte millas, distancia igual al recorrido de un barco durante una hora. Ampliando dicha zona contigua al desaparecer la "ley seca", una nueva ley contra el contrabando autorizó al Presidente para proclamar un área de fiscalización de hasta 62 millas, compuesta de 12 millas más 50. Más tarde, el 5 de setiembre de 1939, a poco de iniciada la segunda guerra mundial, un decreto de Roosevelt ordenó el patrullaje de las costas nacionales y de las Indias Occidentales hasta 200 millas de distancia. Con tal oportunidad, el Presidente declaró: "Las **aguas territoriales** se extienden hasta la distancia exigida por los intereses de los Estados Unidos". Es de gran interés subrayar que la fijación de una distancia de 200 millas fue hecha por primera vez por Estados Unidos, como zona de patrullaje.

Para avalar tal decisión, el gobierno estadounidense gestionó la convocatoria de una conferencia de Cancilleres. La Conferencia de Panamá, por declaración de 3 de octubre de 1939, estableció una zona de neutralidad hasta 300 millas del continente americano, desde la frontera meridional del Canadá, en una línea que dejaba afuera las pequeñas Antillas, pertenecientes a Francia y Gran Bretaña, potencias beligerantes. Los países en guerra protestaron de dicha región de seguridad, pues la línea de de-

fensa intercontinental equivalía a ampliar las aguas territoriales. Años después de la guerra, en 1947, el Tratado de Asistencia Recíproca, celebrado en Río de Janeiro, fijaría una zona de seguridad que envuelve todo el continente y va del polo norte al polo sur.

En 1943, el Presidente Roosevelt hizo a México la propuesta de dividir las aguas del Golfo de México la propuesta de dividir las aguas del Golfo de México entre ambos países. Al efecto expresó que “el viejo límite de las tres millas o el límite de las veinte millas debe ser sustituido por una regla de sentido común...” De este modo, comenzaba una nueva era en la política internacional y en el derecho del mar, pues se sustituía el criterio de defensa o seguridad, que había inspirado la noción de mar territorial, por el criterio de la explotación económica.

En setiembre de 1945, el Presidente Truman expidió dos Proclamas: una establecía **jurisdicción y control** de Estados Unidos sobre la plataforma submarina, y la otra, **jurisdicción y control** sobre determinadas áreas para la conservación de la riqueza ictiológica. La primera enuncia que pertenecen a Estados Unidos los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar situados debajo del alta mar próximo a sus costas. Si bien el dominio así proclamado no comprendía las aguas epicontinentales, o sea suprayacentes a la plataforma, mediante la segunda proclama Estados Unidos innovó también en cuanto a las aguas al imponer su jurisdicción y control sobre ciertas áreas para la conservación de la riqueza pesquera, dado que la expresión “jurisdicción y control” implica soberanía.

#### **Origen de la zona de 200 millas.**

Las Proclamas de Truman precipitaron una reacción en cadena. Un mes más tarde, el Presidente de México incorporó al territorio nacional su plataforma submarina, cuya extensión se aproxima a medio millón de Km<sup>2</sup>. Aunque bajo forma de declaración, el texto mexicano tiene parcialmente la redacción de una norma. Expresa que el Gobierno “reivindica” la plataforma continental y “procede a la vigilancia, aprovechamiento y control” de las zonas de protección pesquera. Siguió la Argentina, por decreto de 11 de setiembre de 1946, declarando perteneciente a la **soberanía** nacional “el mar epicontinental y el zócalo continental argentino”. Sólo diez años más tarde, en 1966, incorporó el nuevo criterio de señalar en 200 millas su zona de soberanía marítima,

comprensiva de las aguas y del suelo subyacente a ellas. A menos de un año del decreto argentino de 1946, siguió la actitud de Chile. Por declaración presidencial de 23 de junio de 1947 proclamó la soberanía nacional sobre la plataforma continental y respecto de “todo el mar desde la costa hasta una paralela matemática proyectada a 200 millas marinas de las costas continentales”. Se determinó así la franja de 200 millas como anchura continua respecto de las aguas, a pesar de que tal medida excedía notablemente del zócalo.

Por decreto de 10. de agosto de 1947 el Perú proclamó la soberanía y jurisdicción nacionales sobre la plataforma submarina y sobre el mar adyacente a las costas hasta 200 millas. Se extendió el “dominio” nacional, mencionado así en los considerandos, en todo el ámbito necesario “para reservar, proteger, conservar y utilizar” los recursos y riquezas naturales existentes en dicho mar o debajo de él.

Cinco años después, el 18 de agosto de 1952, Perú, Chile y Ecuador adoptaron la Declaración de Santiago, que estableció acertadamente la denominación de “**zona de soberanía marítima**”. Es fundamental subrayar que la señaló independientemente de la existencia o inexistencia de la plataforma. En efecto, lejos de invocar como fundamento la plataforma continental, que ni siquiera menciona, la Declaración hizo énfasis en la riqueza marítima. Confirmó “**la soberanía y jurisdicción exclusivas**” sobre el mar adyacente hasta una distancia mínima de 200 millas, así como sobre el **suelo y subsuelo**. El mérito de dicha declaración corresponde al representante del Perú, profesor Alberto Ulloa, internacionista eminente.

El apresamiento de la flota ballenera de Onassis en 1954 tuvo resonancia mundial e hizo urgente que fuera replanteado el Derecho del Mar. En Naciones Unidas, la Comisión de Derecho Internacional preparó un anteproyecto de convenio sobre el régimen jurídico del mar, para ser presentado a la conferencia mundial que se convocó a tal efecto.

En enero de 1956, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, organismo de la OEA, se reunió en México. Su resolución enunció que la anchura del mar territorial podía ser establecida unilateralmente por cada país “hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa”. Los “principios de México” reconocen el derecho de explotación exclusiva de las

especies marinas vinculadas a la costa, a la vida del país o a las necesidades de su población costera, así como en los casos en que "la existencia de ciertas especies influye de manera importante en una industria o actividad esencial al país costero. . .".

Dos meses después, en la Conferencia de Ciudad Trujillo, reunida por la OEA, se dio marcha atrás. En vez del "derecho preferente", se admitió el "interés especial" que tiene el país ribereño sobre la conservación de los recursos vivos del mar. Con todo, la Conferencia reconoció que no existía acuerdo respecto de la naturaleza y alcance del interés especial del país ribereño, ni en cuanto a la extensión del mar territorial, así como tampoco en lo atinente al modo de tomar en cuenta los factores económicos y sociales.

Desde la Declaración de Santiago, que dio origen al Sistema del Pacífico Sur, integrado por Ecuador, Perú y Chile, ha tenido un desarrollo notable el Derecho del Mar, debiendo mencionarse: a) las convenciones de Ginebra de 1958; b) la adopción de las 200 millas por Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá y Uruguay, que así se suman a los países del Pacífico Sur y a El Salvador, con los que forman un grupo de nueve; c) la reunión de Montevideo en 1970; d) la reunión latinoamericana en Lima en 1970; e) la reunión de Santo Domingo, en 1972; f) las declaraciones bilaterales China-Perú, Yugoslavia-Perú y Cuba-Perú; g) la ley argentina de 1973 que reserva a los nacionales la actividad pesquera en toda la zona de las 200 millas de soberanía; h) el acuerdo del Comité Jurídico Interamericano de 1973, que denota la discrepancia entre territorialistas y patrimonialistas.

El grupo de los nueve países que han fijado doscientas millas comprende a los tres integrantes del Sistema del Pacífico Sur, más El Salvador (1950), Nicaragua (1965), Argentina (1966), Panamá (1967), Uruguay (1969) y Brasil (1970). Cabe precisar que Argentina declaró su soberanía marítima en 1946, pero respecto del zócalo y de las aguas que lo cubren, en tanto que en 1966 ha establecido por ley que su derecho tiene por alcance doscientas millas del mar y la plataforma correspondiente.

En la reunión de Montevideo, celebrada en mayo de 1970, los nueve países que habían señalado las 200 millas de soberanía suscribieron una Declaración sobre Principios Básicos del Derecho del Mar. Tres meses más tarde en la reunión de Estados Latinoamericanos efectuada en Lima, además de los nueve mencionados, se contó con la representación

de México, Colombia, Venezuela, Honduras, Bolivia, Paraguay y República Dominicana. Pero, a diferencia de la Declaración de Montevideo, la Declaración Latinoamericana sobre Derechos del Mar no mencionó las 200 millas, si bien confirmó y enumeró los siguientes principios: 1o. El derecho inherente del Estado ribereño respecto de los recursos naturales del mar adyacente y del suelo y subsuelo de dicho mar, así como de la plataforma continental y su subsuelo; 2o. El derecho del Estado ribereño a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción marítimas de acuerdo con criterios razonables; 3o. El derecho del Estado ribereño a reglamentar el aprovechamiento de los mencionados recursos en la zona de su soberanía o jurisdicción marítimas, sin perjuicio de la libertad de navegación y de sobrevuelo; 4o. El derecho del Estado ribereño a prevenir la contaminación de las aguas y cualquier otro efecto nocivo; 5o. El derecho del Estado ribereño de autorizar, vigilar y participar en toda actividad de investigación científica que se practique en la zona marítima sometida a su soberanía o jurisdicción.

En dicha oportunidad, el Perú reafirmó que la libertad de navegación acordada no implicaba renuncia del ejercicio pleno de los derechos del país, de conformidad con la Declaración de Santiago de 1952. Las reservas consignadas por muchos de los países firmantes muestran como puntos sensibles la libertad de navegación y la de sobrevuelo, sea en el sentido de que ellas no son recortables o en el sentido de que quedan garantizadas como una concesión que el Estado ribereño hace en su zona de soberanía para beneficio de la comunicación internacional.

Se produjeron las siguientes reservas y votos negativos. México mantuvo su posición rígida de 12 millas como anchura máxima para la soberanía marítima. Argentina, Chile y El Salvador hicieron constar que la Declaración "no debe perjudicar el respeto del principio que consagra el derecho internacional de la libre navegación y sobrevuelo de las naves y aeronaves de cualquier pabellón. Paraguay votó negativamente toda la Declaración. República Dominicana dejó constancia de que entiende la expresión "Soberanía Marítima" según el derecho internacional, reiterado en la Conferencia de Ginebra de 1958. Venezuela votó negativamente toda la declaración, principalmente por su desacuerdo con el numeral dos, el cual incide en la mayoría de los puntos restantes. Bolivia votó en contra del proyecto de Declaración, pero no por lo que su texto contiene,

sinó porque no hace referencia al problema de los países sin litoral.

La Declaración de Santo Domingo, de junio de 1972, fue aprobada por la Conferencia Especializada de los países del Caribe. Distingue los conceptos de mar **territorial** y mar **patrimonial**. El límite del primero debe ser objeto de un acuerdo internacional, preferentemente de ámbito mundial, pero, entre tanto, puede ser fijado por cada país hasta en 12 millas. El mar patrimonial sería una zona adyacente al mar territorial en la que corresponde al Estado ribereño ejercer soberanía sobre los recursos naturales.

La Declaración expresa que la suma de dicha zona y la del mar territorial no deberá exceder en total de 200 millas náuticas, debiendo señalar su anchura de acuerdo a las circunstancias geográficas.

En lo referente a la plataforma continental, en la parte que se halle cubierta por el mar territorial, la Declaración considera aplicable el mismo régimen jurídico previsto para dicho mar.

La declaración de Santo Domingo tiene aspectos positivos, como el de señalar un límite máximo de 200 millas para el establecimiento de los derechos del Estado ribereño, con lo que la totalidad de los países latinoamericanos ha admitido dicha anchura, pues la propia Cuba, que obviamente no puede señalar para sí las 200 millas, ha reconocido tal derecho en declaración conjunta con Perú. Al reputar como mar "patrimonial" la extensión adyacente al mar territorial se recorta la soberanía, que no debe entenderse, en rigor, sobre los recursos del mar sino sobre el mar mismo, puesto que sin soberanía se enerva el fundamento para la atribución de derechos en tal zona. La Declaración de Santo Domingo contiene varios elementos de ambigüedad, siendo de notar, en especial, que condiciona el señalamiento del mar patrimonial a un previo acuerdo internacional, preferentemente de ámbito mundial, a diferencia del mar territorial de hasta 12 millas que cada Estado puede señalar, en tanto se lleguen a concertar los expresados acuerdos.

El progreso de la doctrina peruana se ha hecho patente, entre otros hechos, en el tenor de la Declaración conjunta suscrita por los Cancilleres de Colombia y el Perú, en enero de 1973. Para el área del Pacífico Sur, Colombia ha reconocido en dicha declaración la extensión de hasta 200 millas para la soberanía sobre el mar y no solamente sobre los recursos marinos. Coincidentemente, el jurista colombiano Caicedo Castillo había sostenido en el Co-

mité Jurídico Interamericano que es plenamente válida la fijación del mar hasta 200 millas, por acto unilateral del Estado ribereño, así como lo es la existencia de regímenes especiales para determinados mares. Evidentemente, en la pluralidad de regímenes, adecuado cada uno a las características y a la complejidad de intereses de la correspondiente región o subregión, se halla la solución más razonable y de viabilidad próxima.

El proyecto que aprobó el Comité Jurídico Interamericano en febrero de 1973 refleja la discrepancia entre territorialistas y patrimonialistas, marcadamente respecto de la libertad de navegación y sobrevuelo.

En el ámbito tercermundista, se han producido Declaraciones que, si bien no coinciden totalmente con la soberanía que ejercemos, proclaman principios muy próximos. Así, la Tercera Reunión de los países no alineados, celebrada en Lusaka, en setiembre de 1970, incorporó a la Declaración sobre Desarrollo Económico y No Alineamiento la decisión de los Estados participantes de "ejercer plenamente su derecho y cumplir su deber de conseguir en bien del desarrollo y en bienestar de sus pueblos la máxima utilización de los recursos naturales existentes en su territorio y en los mares adyacentes", así como de concordar sus políticas respecto de ello y de la protección del medio marino. Igualmente genérica fue la Declaración adoptada en la Reunión de los 77, realizada en Lima.

Importancia mayor puede darse a las Declaraciones conjuntas de China-Perú, Yugoslavia-Perú y Cuba-Perú, en cuanto expresan un reconocimiento concreto del derecho de extender a 200 millas la soberanía y jurisdicción sobre la zona marítima adyacente a nuestras costas.

La Cuarta Conferencia en la cumbre de los países no alineados, reunida en Argel, en setiembre de 1973, acordó apoyar la adopción de **zonas de jurisdicción nacional** que no excedan de 200 millas, a los efectos de explotar los recursos naturales y de proteger otros intereses afines de sus pueblos.

### **Consistencia de nuestro dominio marítimo**

Como afirmó el profesor Gidel, la expresión "libertad de los mares" puede ser clasificada entre aquellas ideas que se producen en la frontera del derecho y la política. Lo esencial del concepto es el "ius communicationis", o sea el derecho humano a la comunicación y al comercio. El derecho de pesca es distinto de él. Desde que se fijó el concepto de

mar territorial, éste tiene la naturaleza de una zona necesaria para la defensa y la seguridad de cada país. Su anchura ha sido establecida de modo unilateral por cada Estado, sin que pueda invocarse la costumbre internacional en favor de una anchura determinada. Lo único universalmente aceptado es que la extensión ha de ser razonable y de necesidad probada.

Existe en muchos países la tendencia a señalar como anchura máxima del mar territorial la distancia de 12 millas, admitiendo una zona complementaria de un alcance jurídico que varía según las diversas posiciones, teniendo éstas en común la distancia de 200 millas.

Confirmando el aserto de Ihering de que el derecho sigue al interés, las Proclamas del Presidente Truman crearon nuevas realidades en el régimen del mar. Impusieron jurisdicción sobre un área indeterminada del alta mar, ampliando considerablemente los derechos del Estado ribereño sobre la llamada "zona contigua". Surgió así una realidad de naturaleza similar a la que originaron más tarde las declaraciones de Chile, Perú y Ecuador. La noción de zona contigua había sostenido que la voz jurisdicción tiene menor alcance que la palabra soberanía, pues ésta expresa un concepto más amplio y de alcance total. Pero, en rigor, la noción de jurisdicción deriva de la soberanía y consiste en gobernar o legislar en ejercicio de ella. La construcción jurídica nacida en la conferencia de La Haya de 1930 y definida con las Proclamas de Truman, en 1945, vino a dar a la palabra jurisdicción un sentido más restringido.

A pesar de que la soberanía, en el interior del país, no es concepto matizable, en ciertas relaciones internacionales y con el propósito de justificar los derechos de control en una zona más amplia para reprimir el contrabando y hacer cumplir los reglamentos de sanidad, se había adoptado en la tercera década del siglo la noción de zona contigua, como un área de competencia o jurisdicción administrativa, sin vulnerar la libertad de la alta mar. Fue así como nació la figura de la soberanía como un haz de competencias, de las cuales el Estado costero solamente ejercitaba una: la jurisdicción.

Tal como entrevió el propio Grocio, la libertad de pesca es un derecho distinto a la libertad de navegación y no un derecho que se haya desprendido de ella. El derecho de pesca se funda en la adyacencia del territorio, o sea en el interés primario del pueblo ribereño y en la extensión razonable.

En la reciente conferencia sobre derecho del mar, reunida en Caracas, se han sugerido regímenes tentativos encaminados a evitar tanto la sobre explotación, cuyo efecto es nocivo para la riqueza marina, como la subexplotación, que constituiría de parte del país ribereño una reserva sobre aquella proporción de pesca razonable que esté más allá de sus posibilidades de captura. Actualmente, el derecho del mar ha superado las simples razones de seguridad, en las que se inspiró hace siglos la determinación del mar territorial. Son los motivos económicos y fundamentos de orden geográfico, biológico y de subsistencia y desarrollo humanos los que priman.

La humanidad entera se encuentra empeñada en el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos, así como en la conservación e intensificación de las existentes, para hacer frente al crecimiento demográfico y a la presión por elevar los niveles de vida. Por otra parte, es obvio que los adelantos de la técnica industrial, que permiten aprovechar recursos hasta hace poco considerados como de imposible explotación, así como el progreso de la aviación y la invención de proyectiles nucleares, han disminuido la importancia del mar territorial en cuanto zona de seguridad.

Tal como hemos subrayado desde hace doce años, en el estudio "Dominio Marítimo", que publicamos en Editorial Lumen, es importante distinguir entre derecho a la libre navegación y derecho de pesca. Con la nueva tendencia, el primer principio no sufre ningún desmedro, mientras que el segundo se somete a las reglamentaciones impuestas por los Estados ribereños. Conviene enfatizar que la libertad de los mares fue concebida como un derecho a la navegación y no para sustentar un derecho de pesca indiscriminada. Recordemos que el Decreto Supremo de 1o. de agosto de 1947 definió la posición peruana respecto de dos realidades:

a) **Plataforma continental.**- La soberanía y jurisdicción nacionales "se extienden a la plataforma submarina o zócalo continental o insular adyacente a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualquiera que sean la profundidad y la extensión que abarque dicho zócalo".

La existencia de la plataforma es un hecho morfológico. En el caso del Perú se presenta de manera irregular y no es fundamento de nuestro derecho sobre la zona marítima de 200 millas. La soberanía de nuestro país comprende todo el suelo y subsuelo existente bajo el mar en una anchura de 200 millas. La plataforma continental es sólo una

parte del suelo del mar sujeto a nuestra soberanía. Modernamente se tiende a emplear la expresión "margen continental" como comprensiva de la plataforma continental, el talud continental y la cuesta continental. Acertadamente, la Declaración de Santiago no mencionó la plataforma continental y estableció la soberanía y jurisdicción nacionales sobre el suelo y subsuelo.

La Ley del Petróleo No. 11780, algunos meses anterior a la Declaración de Santiago, declara como una de las zonas de nuestro territorio, además de la Costa, Sierra y Oriente, la del "zócalo continental", demarcada por una distancia de 200 millas medida a partir de la línea de baja marea, o sea desde la superficie.

La Ley General de Minería, de 1971, regula el aprovechamiento de las sustancias minerales "del mar, el margen continental y los fondos marinos y sus respectivos subsuelos" hasta 200 millas de la Costa.

b) **Las aguas jurisdiccionales:** La soberanía y jurisdicción del Perú se ejercen también sobre el mar adyacente, cualquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para "reservar, proteger, conservar y utilizar" los recursos de toda clase que se encuentren en el mar o debajo del mismo. En uso de la soberanía así proclamada, se demarcó una zona de 200 millas, comprendida entre la costa y una línea imaginaria paralela a ella.

La Declaración de Santiago de Chile, de 1952, además de haber acuñado la denominación de zona de soberanía marítima, tiene la importancia de haber establecido claramente cuál es el ámbito espacial de aplicación de "la soberanía y jurisdicción exclusivas" que ejerce nuestro país. Dicho ámbito está constituido, de modo conjunto, por las aguas, el suelo y el sub-suelo. Acertadamente el concepto de zócalo o plataforma, accidente real de anchura variable y casi inexistente en algunas partes de nuestro litoral, fue sustituido por el de suelo y sub-suelo referido a toda la anchura de las 200 millas.

Con excepción de la ley de la marina de guerra, las normas dictadas emplean las expresiones de "aguas jurisdiccionales" o "zona de soberanía y jurisdicción marítimas" para determinar la relación jurídica que vincula con el territorio tanto el mar adyacente como su lecho y su subsuelo, en toda la anchura señalada.

## Los fondos marinos

El concepto de plataforma continental, o borde sumergido del continente, se expresó inicialmente por las locuciones "zócalo continental" o "plataforma submarina". Alcanzó importancia universal desde 1945, a partir de las Proclamas del Presidente Truman. En Argentina, país cuya anchura de plataforma continental se extiende hasta las islas Malvinas, se había estudiado desde años atrás la compleja realidad geográfica y biológica determinada por dicho accidente morfológico. Al respecto, es de recordar el estudio del internacionalista José León Suárez, que ya en 1918 puso en relieve el derecho del pueblo ribereño a la riqueza ictiológica existente en las aguas epicontinentales.

En 1942, al celebrarse el convenio entre Venezuela y Gran Bretaña relativo al Golfo de Paria, se mencionó por primera vez en las relaciones oficiales un "área submarina", sobre la cual se reconocían "derechos de soberanía o de control" hasta un ancho de 35 millas fuera del mar territorial. La opinión mundial principió a enfocar su atención sobre la plataforma submarina.

Los continentes están rodeados de una meseta o rellano submarino, de pendiente escasa y constante. Dicha plataforma es de anchura sumamente variable en cada región así como dentro de la zona adyacente a cada país. Comprende desde la línea de la baja marea hasta que se inicia un abrupto cambio de inclinación que marca el inicio del talud continental, lo que ocurre a profundidades diversas. Al terminar el talud, la pendiente se precipita hacia el abismo. La plataforma es una zona de interés especial, por los yacimientos petrolíferos y por los depósitos de sustancias minerales, así como por la riqueza pesquera de las aguas suprayacentes, denominadas "aguas epicontinentales". Hacia los 200 metros de profundidad deja de penetrar la luz solar y cambia el "hábitat" de las especies.

Los sondeos ultrasónicos y las exploraciones submarinas han permitido reconocer que la plataforma continental es tan accidentada como los continentes emergidos, con los cuales guarda relación geológica. En su formación han intervenido acciones tectónicas, así como las incidencias del oleaje y la aportación de sedimentos. Se estima que las plataformas continentales representan entre un 5 o/o y un 7 o/o de la superficie del globo. Su anchura es grande frente a la costa oriental de América del



Norte así como frente a la Argentina, pues abarca centenares de kilómetros. Si se considera las características geomorfológicas más acentuadas, o sea comprendiendo hasta 500 metros de profundidad, las zonas de plataformas continentales son equivalentes en extensión al 18 o/o del área total de tierras secas del planeta.

La efectividad de la ocupación y el aprovechamiento de la plataforma han de ser apreciados en relación con el grado en que sean posibles según la naturaleza de la región. El Perú ha reiterado su dominio sobre el suelo y subsuelo de toda la zona de 200 millas por medio de la Ley de Petróleo de 1952, así como sobre el suelo y subsuelo del mar, el margen continental y los fondos marinos y sus respectivos subsuelos, por la Ley General de Minería de 1971.

La plataforma continental constituye la extensión natural del territorio del Estado. Del punto de vista jurídico, puede comenzar en el límite exterior del mar jurisdiccional, pero del punto de vista morfológico y geológico se inicia en la línea de la baja marea. En el caso del Perú, si aplicamos la isobata de 200 metros, el zócalo o plataforma que prolonga nuestro territorio es exiguo y muy irregular. Al extremo Norte, es prácticamente inexistente. En el sector fronterero a Pimental a Huarmey tiene su anchura máxima, 60 millas, que se reducen a 40 frente al Callao. La plataforma continúa estrechándose hasta desaparecer entre los 14 y 16 grados de latitud sur, o sea a partir de la bahía Independencia y hasta Atico. Reaparece luego frente a las costas de Camaná, Islay, Moquegua y Tacna, con una anchura que en ciertos sectores no alcanza las 17 millas.

El cuadro de mediciones consignadas en la obra de Schweiger sobre el litoral peruano señala que el nivel isobático de 4,000 metros tiene una anchura promedio de 150 Km. Dicha observación se vincula con uno de los principios básicos proclamados por la Declaración de Montevideo que es el de "explorar, conservar y explotar los recursos naturales del suelo y del subsuelo de los fondos marinos" hasta el límite de la zona donde el Estado ribereño ejerza su jurisdicción.

En la Conferencia Especializada sobre Problemas del Mar, realizada en Santo Domingo, con la participación de Barbados, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad-Tobago y Venezuela, la Declaración aprobada por los quince países ribereños del Caribe califi-

có de obsoleta la profundidad de 200 metros que se señaló en Ginebra. Las necesidades y posibilidades actuales para explotar los recursos renovables y no renovables que se ubican en el fondo de los mares han superado la Convención de Ginebra. Por ello, la Conferencia de Santo Domingo aprobó que en la parte de la plataforma continental cubierta por el mar patrimonial se deberá aplicar el régimen jurídico previsto para dicho mar, en tanto que en lo que respecta a la parte que excede del mar patrimonial se habrá de aplicar "el régimen establecido para la plataforma continental por el derecho internacional". Se declaró, también, que los fondos marinos y sus recursos, más allá del mar patrimonial y de la plataforma continental no cubierta por éste, son patrimonio común de la humanidad, expresión ésta que va más allá del texto de la Resolución sobre fondos marinos que había aprobado la Asamblea de Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1970, con el número 2749.

Junto con dicha Resolución de principio fue aprobada la que lleva el número 2750, por la que se decidió convocar la Tercera Conferencia sobre el derecho del mar, que debía ocuparse del establecimiento de un régimen internacional equitativo (incluyendo un mecanismo internacional) para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Objeto de la convocatoria sería tratar de la definición precisa de la zona y de todas las cuestiones conexas, a saber, los regímenes de la alta mar, la plataforma continental, el mar territorial (incluyendo su anchura y el régimen de los estrechos internacionales), la zona contigua, la pesca y la conservación de los recursos vivos del alta mar (incluyendo la cuestión de los derechos preferenciales de los Estados ribereños), la protección del medio marino (incluida, entre otras materias, la prevención de la contaminación) y la investigación científica.

Culminaba, así, la iniciativa presentada por Malta, que planteó en 1967 la necesidad de un acuerdo internacional que estableciera el régimen de los fondos marinos y oceánicos situados "más allá de los límites de la jurisdicción nacional". Ello entraña examinar cuáles son los bordes de la plataforma y fondos situados bajo aguas de jurisdicción nacional. Como es sabido, en los fondos marinos pelágicos, entre mil y cinco mil metros aproximadamente, existen depósitos ingentes de manganeso, de hierro y de otros minerales, en forma de nódulos de diámetro pequeño. Si bien los métodos para extraerlo

se hallan en la fase de experimentación, dada la magnitud de los obstáculos y lo aleatorio de una explotación económica, es razonable la preocupación internacional para establecer un régimen jurídico y una autoridad mundial.

Hoy no se discute la insuficiencia de la Convención de Ginebra sobre plataforma continental, la cual emplea un doble criterio para definirla: el de la profundidad de 200 metros y el de la posibilidad de explotación de los recursos naturales. Aparte de que la mencionada Convención no obliga sino a los países que la han ratificado o que hayan adherido a ella, es de advertir que la fijación de un régimen internacional puede prestarse para encubrir otro propósito, cual es el de reducir los mares nacionales.

Respecto a la terminología aplicable a las zonas submarinas son de mencionar, en especial, la que elaboró en 1968 el Grupo de Trabajo del Comité Especial encargado por Naciones Unidas y la adoptada por la Asociación de Derecho Internacional en la Conferencia que celebró en La Haya en 1970. Juzgo preferibles las definiciones geomorfológicas que estableció la Asociación, de las cuales cabe subrayar la de **margen continental**, comprensiva de tres zonas sucesivas: **plataforma** continental, **talud** continental y **cuesta** continental. El talud es la zona del fondo oceánico que se extiende desde el borde externo de la plataforma continental hasta el fondo abisal, con una anchura que es ordinariamente entre 10 y 20 millas, variando la pendiente desde 30. hasta más de 450. La **cuesta continental** existe donde no hay profundas fosas submarinas; desciende suavemente desde la base del talud, por lo general a profundidades de

2,000 a 5,000 metros. Teniendo en cuenta tales denominaciones, merece destacarse que la Ley General de Minería hace referencia al margen continental y que el Decreto Ley 18225, normativo de la Industria minera, incluye la plataforma o zócalo y el fondo marino, remarcando así con precisión que la soberanía se ejerce conjuntamente en toda la zona de 200 millas.

La Resolución 2467 A, de 21 de diciembre de 1968, que estableció la Comisión sobre Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos situados fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, encargó a ésta elaborar los principios y normas jurídicas que sirviesen para la cooperación internacional en la exploración y utilización de los fondos marinos y oceánicos, a fin de asegurar la explotación de sus recursos "en beneficio de toda la humanidad", lo cual dista de la expresión "patrimonio común de la humanidad" que es empleada por la Declaración de principios que aprobó la Asamblea de la ONU por Resolución 2749, de 1970 y que ha sido recogida en documentos importantes como la Declaración de Argel. A juicio de gran parte de los miembros del grupo oficioso de redacción, el concepto de "patrimonio común de la humanidad" no puede apoyarse en una base generalmente aceptada, además de que se anticipa a la existencia de una personalidad jurídica nueva: la humanidad. La libertad de acceso y de utilización por parte de todos los Estados, así como el reparto equitativo más adecuado entre los países en desarrollo de los beneficios que se obtengan en la explotación, son cuestiones que han quedado esbozadas.