

## **EL DERECHO MARITIMO**

**Por: HENRY A. KISSINGER**

*Artículo del Boletín de la  
Sociedad Geográfica de Colombia  
Número 108, Volumen XXX  
1976*

**L**os Estados Unidos están entregados, juntamente con unas 140 naciones, a una de las negociaciones más amplias y vitales de la historia: una obra internacional encaminada a preparar reglamentos que gobiernen el uso de los mares y océanos. Ninguna negociación internacional del presente es más vital para la estabilidad y prosperidad –a largo plazo- de nuestro globo.

No hace falta ser jurista para entender lo que está en juego. Los océanos cubren el 70 por ciento de la superficie de la Tierra, y unen, tanto como dividen, a la humanidad. La importancia de la libre navegación para la seguridad de las naciones -incluido nuestro país- es tradicional; la, significación económica de los recursos oceánicos está alcanzando enormes proporciones.

Desde el siglo XVII hasta hoy, el Derecho Marítimo se ha basado en un precepto relativamente simple: la libertad de los mares, limitada únicamente por una angosta faja de aguas territoriales, que por lo general se extienden hasta tres millas frente a la costa. Hoy, el inmenso avance de la tecnología exige nuevas y más complicadas soluciones.

- ❖ En un mundo que busca desesperadamente nuevas fuentes de energía y minerales, existen en los océanos inmensas reservas prácticamente inexploradas.
- ❖ En un mundo que hace frente a un hambre general y a una nutrición inadecuada, el pescado ha llegado a ser cada vez más una fuente vital de proteínas.
- ❖ En un mundo grandemente afectado por la contaminación, la integridad ambiental de los océanos se convierte en un crítico problema internacional.
- ❖ En Un mundo en el que el 95 por ciento del comercio internacional se transporta por mar, la libertad de navegación es esencial.

A menos que las prácticas de competencia Y las reclamaciones se armonicen pronto, el mundo se enfrentará a la posibilidad de un creciente conflicto. Se espera que el tonelaje del flete se cuadruple en los próximos 30 años. Gigantescas embarcaciones beneficiadoras navegan por todas las aguas del planeta Y dominan las zonas pesqueras que una vez fueron dominio de las pequeñas embarcaciones costeras. El volumen de la pesca mundial está aumentando en forma espectacular, pero sin la debida preocupación por implantar una administración sensata, ni por los legítimos intereses de los Estados costeros. Los cambios en la población impondrán pronto nuevas presiones a la ecología de las regiones costeras de todo el orbe.

Tal vez las presentes negociaciones sean la última oportunidad de la humanidad. Las reclamaciones nacionales unilaterales sobre zonas de pesca Y mares territoriales que se extienden de 50 a 200 millas, han dado ya como resultado la captura de barcos pesqueros y constantes disputas sobre los derechos en el espacio oceánico. La ruptura de las presentes negociaciones, la imposibilidad de llegar a un consenso legal, conducirá a una irrestricta rivalidad militar y comercial y a una creciente pugna política.

Los Estados Unidos creen firmemente que los océanos deben estar regidos por la ley. Con esta idea, acogimos el mandato de 1970 de las Naciones Unidas para celebrar una conferencia multilateral con el propósito de redactar un amplio tratado que gobierne el uso de los océanos y sus recursos. Contribuimos sustancialmente al progreso que se obtuvo en Caracas a mediados del año pasado, y en Ginebra a principios del presente, que produjo un "texto único de negociación" de una propuesta de tratado. Esto concentrará la labor de la próxima sesión, programada para marzo de 1976, en Nueva York. Los Estados Unidos proyectan intensificar sus esfuerzos.

Los puntos de negociación del Derecho Marítimo van desde la línea costera a lo más profundo de los lechos marinos y estos incluyen:

- ❖ La extensión del mar territorial Y las cuestiones relacionadas de las garantías de libre tránsito a través de los estrechos;
- ❖ El grado de control que un Estado costero puede ejercer en una zona económica frente a la costa, más allá de sus aguas territoriales; y
- ❖ El sistema internacional para la explotación de los recursos existentes en los lechos marinos profundos.

Si avanzamos de la línea de la costa hacia mar abierto, la primera cuestión es la extensión del mar territorial: la zona de océano sobre la los Estados costeros ejercen su soberanía. Históricamente, esta extensión se ha reconocido como un máximo de tres millas: ésta ha reconocido la posición tradicional de los Estados Unidos. Pero en número cada vez mayor, otros Estados han reclamado 12 millas y aun 200.

Después de varios años de disputas y prácticas internacionales contradictorias, la Conferencia Sobre Derecho del Mar se está acercando al consenso con un límite territorial de 12 millas. Estamos dispuestos a aceptar esta solución, siempre y cuando se garantice el libre tránsito a través y sobre los estrechos utilizados por la navegación internacional.

Porque sin tales garantías, el mar territorial de 12 millas se aplicaría a más de 100 estrechos incluyendo los de Gibraltar, Malaca y Bab-el-Mandeb- actualmente libres al tránsito internacional marítimo y aéreo bajo el control jurisdiccional de los Estados costeros. Los Estados Unidos no pueden aceptar. La libertad del tránsito internacional a través de éstos y otros estrechos redunda en beneficio de todas las naciones, tanto en lo referente al comercio como, a la seguridad. No participaremos en ningún acuerdo que deje abierta una puerta a la incertidumbre sobre el derecho a utilizar sin interferencias las rutas mundiales de comunicación.

Dentro de las 200 millas frente a las costas, existen algunos de los más importantes barcos pesqueros, y también ricos depósitos de petróleo, gas natural y minerales. Esto ha llevado a algunos Estados costeros a tratar de obtener soberanía absoluta sobre esa zona. Tales reclamaciones también son inaceptables para los Estados Unidos. Aceptarlas significaría poner el 30 por ciento de los océanos bajo control territorial nacional, en las zonas mismas por donde transitan la mayor parte de las embarcaciones.

Los Estados Unidos hacen causa común con muchos otros países en la insistencia de que haya un acuerdo internacional sobre una zona económica de 200 millas de la costa. En virtud de esta propuesta, a los Estados costeros se les permitiría controlar la pesquería y los recursos minerales de la zona económica, pero se preservarían la libertad de navegación y otros derechos de la comunidad internacional. La pesca dentro de la zona la administraría el Estado costero, el cual tendría el deber internacional de aplicar las normas de conservación convenidas. Si el Estado costero no pudiera recoger toda la pesca autorizada anualmente, entonces se permitiría hacerlo a otros países. Se requerirían convenios especiales para el atún, el salmón y otros peces migratorios que recorren grandes distancias. También apoyamos las disposiciones destinadas a proteger los intereses pesqueros de los países sin salida al mar o que adolecen de otras desventajas geográficas.

En algunas zonas, la plataforma continental se extiende más allá de las 200 millas. Para resolver las desavenencias respecto del uso de esa zona, los Estados Unidos proponen que a los Estados costeros se les otorgue jurisdicción sobre los recursos de la plataforma continental, más allá de las 200 millas, hasta un límite precisamente definido, y que compartan con la comunidad internacional un porcentaje del beneficio financiero derivado de la explotación mineral en esa zona.

Más allá del mar territorial, de la zona económica frente a la costa y de la plataforma continental, está el fondo marino profundo, la última zona virgen de nuestro planeta. Desde hace más de un siglo, tenemos conocimiento de que en las profundidades marinas, yacen depósitos de manganeso, níquel, cobalto, cobre y otros minerales, pero no sabíamos cómo extraerlos. La nueva tecnología está adelantando rápidamente el momento en que la exploración y explotación comercial de estos recursos se hará realidad.

Las Naciones Unidas han declarado el lecho profundo de los mares "patrimonio común de la humanidad", pero esto no hace sino plantear el problema: ¿Cómo puede la comunidad mundial contrarrestar el choque de los intereses nacionales, o la desigualdad de la capacidad tecnológica? ¿Conciliaremos la competencia irrestricta con el imperativo del orden político?

Los Estados Unidos no tienen nada que temer de la competencia. Nuestra tecnología es la más avanzada, y nuestra Armada es adecuada para proteger nuestros intereses. En última instancia, a menos que haya normas fundamentales que reglamenten la competencia, la rivalidad conducirá a la pugna. El intento de crear dominios exclusivos de explotación del lecho profundo del mar, aun sin reivindicaciones de soberanía, amenazará la libertad de navegación e invitará a una competencia como la de las potencias coloniales en el siglo pasado.

No es éste el mundo que deseamos ver. La ley tiene la oportunidad de civilizarnos en las primeras etapas de una nueva competencia.

Consideramos que el Derecho Marítimo debe preservar el derecho de acceso de que al presente disfrutaban los Estados y sus ciudadanos, en virtud del Derecho Internacional. Las restricciones al libre acceso retardarán el desarrollo de los recursos del suelo marino. Tampoco es factible, como lo han propuesto algunos países en desarrollo, reservar a un nuevo organismo internacional para el suelo marino el derecho exclusivo de explotar las profundidades.

No obstante, los Estados Unidos tienen la firme convicción de que la actividad internacional en este sector debe estar regulada por la ley. La comunidad mundial tiene la oportunidad histórica de cooperar en la administración de este nuevo caudal, y de dedicar los recursos obtenidos de la explotación del suelo marino profundo al desarrollo de los países más pobres. Una solución cooperativa y equitativa puede conducir a nuevas normas de acomodo entre los países en desarrollo y los países industriales. Ello podría brindar una dimensión nueva y conciliatoria al

diálogo entre el mundo industrializado y el llamado Tercer Mundo. El régimen legal que establezcamos para los lechos marinos profundos puede ser un hito en el progreso legal y político de la comunidad mundial.

Los Estados Unidos han dedicado bastante tiempo a pensar y estudiar este asunto. Sugerimos las siguientes proposiciones:

- ❖ Se debe establecer un organismo' internacional para que fije los reglamentos relativos a la minería en los lechos marinos.
- ❖ Este organismo internacional debe proteger los derechos de todos los países, y de sus ciudadanos, en cuanto a la explotación de los recursos del lecho marino.
- ❖ También debe garantizar la adjudicación equitativa de los intereses en conflicto, y la seguridad de las inversiones.
- ❖ Los países -y sus empresas- que exploten los minerales de los lechos marinos profundos 'deben pagar una porción acordada de sus ingresos a ese organismo internacional, la que será utilizada para beneficio de las naciones en desarrollo.
- ❖ La dirección del organismo y sus procedimientos de votación deben reflejar y equilibrar los intereses de los Estados participantes. El organismo no debe tener facultades para controlar los precios ni tasas de producción.
- ❖ Si se garantizan esos intereses esenciales de los Estados Unidos, podremos aceptar que ese organismo también tenga el derecho de llevar a cabo operaciones mineras en nombre de la comunidad internacional, principalmente para beneficio de las naciones en desarrollo.
- ❖ Ese nuevo organismo debería servir como medio de cooperación entre los países tecnológicamente. avanzados y los que están en vías de desarrollo. Los Estados Unidos están dispuestos a estudiar los medios de compartir con otras naciones la tecnología para la explotación del lecho marino profundo.
- ❖ Una comisión equilibrada, formada por consumidores, empresas explotadoras de los recursos del lecho marino y productores de esos mismos materiales en la superficie, podría vigilar los posibles efectos adversos que. la minería del lecho marino pudiera causar a la economía de aquellas naciones en desarrollo que dependen en gran parte de los minerales que también se pueden extraer del lecho marino profundo.

Los Estados Unidos consideran que la comunidad mundial tiene ante si una oportunidad extraordinaria. El régimen de los lechos marinos profundos puede que la interdependencia deje de ser un lema para convertirse en una realidad. El sentido de comunidad que no ha logrado crear la humanidad en tierra firme, podría alcanzarse por medio de un régimen oceánico.

Los Estados Unidos continuarán esforzándose para lograr un progreso definitivo cuando se vuelva a reunir, el próximo año, la Conferencia Sobre Derecho del Mar, en Nueva York. Pero debemos dejar en claro un punto: los Estados Unidos, no pueden sacrificar indefinidamente su propio interés en desarrollar un abasto garantizado de recursos vitales a causa de negociaciones que se prolongan indefinidamente. Preferimos un acuerdo internacional 'generalmente aceptable que proporcione un ambiente legal estable, antes de que empiece la explotación minera de los lechos oceánicos. La responsabilidad para llegar a un acuerdo antes de que empiece dicha explotación es responsabilidad que comparten todas las naciones. N o podemos demorar demasiado tiempo nuestra propia actividad minera en mares profundos. Con ese espíritu, nosotros y otros posibles mineros de los lechos oceánicos podemos considerar medidas apropiadas para proteger las inversiones y asegurar que dichas inversiones queden protegidas en el tratado.

La conferencia se enfrenta a otras cuestiones importantes:

- ❖ Se deben encontrar maneras de fomentar la investigación marina en beneficio de toda la humanidad, al tiempo que se resguardan los intereses legítimos de los Estados costeros en sus zonas económicas.
- ❖ Hay que tomar medidas para proteger a los océanos de la contaminación. Se deben establecer reglamentos internacionales uniformes acerca de la contaminación causada por los barcos, e insistir en el respeto universal de las normas de protección del ambiente en la exploración de la plataforma continental y del lecho del mar.
- ❖ Debe garantizarse el acceso al mar de los países que carecen de costas.
- ❖ Debe haber disposiciones para la solución imparcial y obligatoria las disputas por terceras partes. Los Estados Unidos no pueden aceptar la interpretación unilateral de un tratado de tal amplitud, ni por parte de cada uno de los Estados, ni por un organismo internacional para los lechos marinos.

El ritmo a que avanza la tecnología, el grado de la necesidad económica y las reivindicaciones de ideologías y de ambiciones nacionales amenazan con ahogar el difícil proceso de la negociación. Por consiguiente. Los Estados Unidos creen que un régimen justo y beneficioso en los océanos es esencial para la paz mundial, pues el interés de todas las naciones está íntimamente comprometido. Un fracaso debilitaría seriamente la confianza en la formulación colectiva de los tratados y en el acomodamiento multilateral. La concertación de un amplio Tratado Sobre Derecho Marítimo sería, por otra parte, un gran paso hacia una nueva comunidad mundial. La urgencia del problema la ilustran los sucesos inquietantes que continúan asediándonos: el más destacado de ellos es el de la pesca.

Los Estados Unidos no pueden aceptar indefinidamente las actividades Irrestringidas e indiscriminadas de pesqueros extranjeros frente a sus costas. Muchas especies de peces han estado muy cerca de la extinción debido a la excesiva pesca extranjera. Recientemente, concertamos con la Unión Soviética, Japón y Polonia acuerdos que limitaron su pesca, y mantenemos una larga y exitosa historia de acuerdos sobre conservación con Canadá. Pero aún queda mucho por hacer.

Muchos miembros del Congreso nos están instando a que resolvamos este problema unilateralmente. El año pasado el Senado aprobó proyecto de ley estableciendo una zona pesquera de 200 millas; la Cámara de Diputados estudia otro proyecto de ley similar.

El Gobierno comparte la preocupación que ha conducido a tales propuestas, pero la acción unilateral es extremadamente peligrosa, e Incompatible con el espíritu de las negociaciones aquí descritas. Los Estados Unidos se han opuesto constantemente a las reclamaciones unilaterales de otras naciones y, ciertamente, otras se resistirán a las nuestras. Una legislación unilateral de parte nuestra casi seguramente llevaría a otros a firmar pretensiones extremas. Nuestra capacidad para negociar un consenso internacional aceptable respecto a la zona económica se vería perjudicada. Si cada Estado proclama sus propias leyes y busca imponerlas a otros, la base misma del Derecho Internacional se vería amenazada, en detrimento de nosotros mismos.

Acogemos con agrado la reciente declaración del Primer Ministro Trudeau, en la que reitera la necesidad de una solución a través de la Conferencia Sobre Derecho del Mar, más bien que por la acción unilateral. El Sr. Trudeau dijo que *"Los canadienses se deben dar cuenta de que tienen grandes intereses en la Conferencia Sobre Derecho del Mar, y seríamos necios si renunciáramos a esos intereses a cambio de medidas que representarían un éxito puramente temporal, sobre el papel"*.

Esa actitud también guiará nuestros actos. Para conservar la pesca y proteger la industria pesquera mientras se acuerda el tratado, los Estados Unidos negociarán arreglos interinos con otras naciones para preservar la fauna marina, asegurar su cumplimiento efectivo, y proteger los medios de vida de nuestros pescadores en el mar. Estos convenios serán una transición para el caso de que llegue a establecerse la zona de 200 millas. Creemos que es el interés para los Estados que pescan frente a nuestras costas el cooperar con nosotros en este esfuerzo. Apoyaremos los esfuerzos de otros Estados, incluyendo los de nuestros vecinos, para tratar sus problemas mediante convenios similares. Consultaremos plenamente con el Congreso, con los Estados de la Unión, con el público y con otros gobiernos sobre los arreglos para Poner en vigor la zona de 200 millas en virtud de un acuerdo celebrado en la Conferencia Sobre Derecho del Mar.

La legislación unilateral sería el último recurso. El mundo, simplemente, no puede permitir que las cuestiones vitales planteadas ante la Conferencia Sobre Derecho del Mar queden sin respuesta. Nos encontramos en uno de esos raros momentos en que la humanidad se ha unido con el fin de, encontrar los medios de prevenir conflictos futuros y dar forma a su destino, más que para solucionar una crisis. que ha ocurrido, o resolver las consecuencias de una guerra: Es una prueba de visión, de voluntad y diplomacia. Tiene que triunfar. Los Estados Unidos están resueltos a contribuir a la conclusión de la Conferencia en 1976, antes de que la presión de los acontecimientos y la discordia pongan el consenso internacional irrevocablemente más allá de nuestro alcance.

USIS ---- Montreal, agosto 1975.

