

CATALOGADO

## LA REGLAMENTACION JURIDICA DE LOS ESPACIOS MARITIMOS Y DE LA PLATAFORMA SUBMARINA

*Por el Dr. Alfredo Martínez Moreno.*

*Doctor en Derecho de la Universidad de El Salvador. El trabajo que publicamos fue presentado al Quinto Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Bruselas en agosto de 1958. Su autor, el Dr. Martínez Moreno, es profesor de Derecho Internacional Público. Actualmente desempeña el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores.*

Pocos aspectos del Derecho Internacional apasionan tanto a los estudiosos de la época actual como el relativo al régimen jurídico del mar, y es que si bien los principios clásicos, respaldados por una tradición de siglos, son ardientemente defendidos por ilustres tratadistas y por las grandes potencias navieras, ha surgido recientemente una corriente poderosa cuyos caudales están impulsando el derecho marítimo hacia nuevos cauces, más acordes con las necesidades del momento y los intereses de los pueblos, corriente jurídica fundada en razones oceanográficas, geológicas, militares y principalmente económicas, que ha puesto en entredicho y amenaza con demoler instituciones y principios venerables, considerados hasta hace poco tiempo como axiomas, pero que están siendo superados por la propia naturaleza de las cosas.

En efecto, la teoría de la libertad de los mares, tenida tradicionalmente como una doctrina sacrosanta, invulnerable, de validez plena, está siendo discutida debido a que dio origen a una serie de abusos. Por otra parte, las concepciones clásicas sobre la extensión del mar territorial, están siendo revisadas, entre otras causas, a la luz de las necesidades actuales de seguridad y defensa, y el derecho absoluto y exagerado de la comunidad internacional a la pesca, está encontrando el freno de la técnica y la economía que abogan por la conservación de los recursos naturales e ictiológicos del mar.

Las fuerzas tradicionales y modernas del derecho marítimo se encuentran indudablemente en pugna y los intereses de las potencias pesqueras y del Estado ribereño están en franca y abierta oposición. Es de esperarse que de ese choque violento de fuerzas han de surgir

normas válidas de aceptación general, que respetando las justificadas pretensiones de la comunidad internacional a la libre navegación pacífica, a la pesca, a la colocación de cables submarinos y al sobrevuelo en las aguas territoriales, reconozcan los derechos del Estado costero al mejor aprovechamiento y utilización de los recursos del mar en beneficio de sus poblaciones. Pero lo que en verdad ha revolucionado el derecho marítimo, enriqueciéndolo al mismo tiempo, es la teoría del zócalo continental, cuyo desenvolvimiento se ha realizado primordialmente en los últimos lustros en la América Latina.

Dos son los problemas principales que se encuentran sobre el tapete de la discusión: el de la naturaleza de los derechos del Estado sobre el mar territorial y el de la extensión de dicho espacio marítimo. Pero lo que verdaderamente debe ser el punto medular de la polémica, pues es el que entraña la mayor importancia desde el ángulo económico, es el de la conservación y explotación de los recursos del mar y de la plataforma submarina.

El tema de la naturaleza jurídica del mar ha sido analizado desde distintos puntos de vista a través de la historia, habiéndose presentado diversas teorías al respecto. En la antigüedad el mar era considerado como "res unus", es decir, como algo que podía ser objeto de pertenencia de parte de los Estados. Así algunas ciudades italianas alegaron dominio sobre la inmensidad de las aguas que bañaban sus costas, algunas veces hasta distancias de cien millas, y es muy conocido el hecho de que mientras Génova proclamaba sus derechos exclusivos sobre el Mar de Liguria, Venecia sostenía que tenía un derecho de propiedad sobre el Adriático, por haber recibido el Dux de manos del Papa Alejandro III un anillo de oro, símbolo de soberanía sobre dichas aguas. Posteriormente se estimó que el mar era "res nullius" y que, al no pertenecer inicialmente a ningún país, podía ser adquirido por ocupación, y más tarde se llegó a sostener que el mar era "res communis", es decir, una especie de propiedad en común de todos los pueblos de la tierra.

Esta última tesis, originada en las obras de los sabios españoles Francisco de Vitoria y Fernando Vázquez de Menchaca, fue desarrollada magistralmente por Hugo Grocio, con su lógico corolario de la libertad de los mares, que de allí en adelante, hasta hace pocos años, fue la norma rectora del derecho internacional del mar. El jurista holandés Francois, miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, ha concretado perfectamente los dos argumentos fundamentales de esta tesis, así: "lo que no puede ser objeto de ocupación exclusiva no puede convertirse en objeto de propiedad

o de dominio, porque toda propiedad y todo dominio nacen de la ocupación” y “todo lo que ha sido establecido por la naturaleza en una condición tal que el uso que de ello se haga por una persona deje, sin embargo, intacta la posibilidad de uso por otra, debe permanecer por siempre en esta condición”. Es cierto que desde que la doctrina del “*mare liberum*” fue enunciada, hubo refutaciones dignas de tomarse en cuenta, como la del jurista inglés Juan Selden, pero la realidad es que el principio adquirió los caracteres de un verdadero dogma, de aceptación casi universal.

Las tendencias modernas, sin embargo, se han atrevido a descartar el criterio de que el mar sea “*res unius, nullius o communis*” y a favorecer la idea de que considerándose éste dividido en dos espacios principales, el alta mar y el mar territorial, los Estados tienen sobre el primero una especie de usufructo en común, sin derecho de abuso, y sobre el segundo, derechos exclusivos: de jurisdicción y control para algunos, y de plena soberanía, para otros.

Para nosotros el problema de la naturaleza jurídica del alta mar no presenta gran importancia, ya que las naves de todas las nacionalidades gozan del derecho de surcar libremente los mares y océanos. Acaso el único aspecto relevante, y cuyo estudio todavía no se ha ahondado, es el referente al abuso de dicho derecho, el cual se ha intentado traer a cuento con motivo de los experimentos con bombas atómicas en el centro del Océano Pacífico, aunque en nuestra opinión el problema debería analizarse en su integridad, es decir, incluyendo el posible abuso que pudiera haber en el propio dominio terrestre, con las explosiones que se realizan en las estepas y tundras siberianas, las cuales podrían ser perjudiciales a la salud del género humano.

Lo que sí es importante en la actualidad, pues es lo que ha dividido a los autores en dos bandos principales, es el problema de la naturaleza jurídica del mar territorial. Antes de entrar en materia se hace necesario definir dichos términos. Nosotros entendemos por mar territorial aquella parte del territorio de un Estado, sobre cuya extensión todavía no hay un criterio aceptado, pues varía desde tres a doscientas millas marinas, y que está constituida por la franja o espacio de agua que baña sus costas y sobre la cual el Estado ejerce la misma soberanía que sobre la tierra firme.

Al dar la anterior definición, damos también por aceptada la teoría que considera que el mar territorial es sinónimo de territorio marítimo y que el Estado ejerce soberanía sobre el mismo, pues la tendencia a dividir dicho territorio en mar territorial y “zona conti-

gua”, ejerciéndose derechos soberanos sólo sobre el primer espacio marítimo, en tanto que sobre el segundo únicamente ciertos derechos jurisdiccionales de vigilancia, nos parece a nosotros un poco alejada de la lógica. Un Estado ejerce sobre todo su territorio soberanía plena, sin más restricciones que aquéllas que el Derecho Internacional señala para la convivencia pacífica y el respeto mutuo entre las naciones, y que, como hemos visto en lo referente al territorio marítimo, consisten en el libre tránsito inofensivo, la pesca y los otros derechos mencionados, sujetos, naturalmente, a disposiciones convenientes sobre seguridad, sanidad y conservación de recursos.

Como ya hemos expresado, la doctrina se ha dividido en dos grupos al analizar la naturaleza jurídica del mar territorial. Para un importante sector de opinión, entre cuyos integrantes debe mencionarse a Fauchille y a von Liszt, por ser de los más ilustres, el mar territorial es una sección del mar libre y no del territorio estatal, sobre el cual se ejerce apenas lo que el último llama una “supremacía territorial limitada” o lo que el primero denomina un simple “derecho de conservación”.

Sánchez de Bustamante critica con acierto la teoría del autor francés y agrega que “el Estado no conserva el mar territorial sino porque es un derecho suyo, y en manera alguna como medio de salvar, asegurar o defender otros. Conserva el mar territorial porque lo tiene... y lo tiene porque lo necesita y porque no daña teniendo ningún otro interés legítimo”.

Otro de los comentaristas que niega los derechos soberanos de los Estados sobre el espacio marítimo citado es La Pradelle, quien afirma que el mar, en su plenitud, es “res communis”, y que los Estados sólo disfrutan de “servidumbres costeras”, sobre el mar cercano a sus riberas, con el fin de proteger vitales intereses nacionales. Este punto de vista nos parece inaceptable, puesto que la teoría del mar como “res communis” ha sido rechazada y superada por la crítica actual, en que, en forma más o menos amplia, se reconoce el “interés especial” (nosotros preferiríamos llamarlo “derecho”) del Estado ribereño sobre dicho espacio marítimo, y en que se considera que el alta mar es la parte que sale de los límites exteriores del territorio marítimo.

Podemos decir, en síntesis, que el mar territorial forma parte del territorio de los Estados, algunos de los cuales, El Salvador entre ellos, lo han declarado así en sus Constituciones Políticas.

Como consideración final sobre la naturaleza jurídica del mar

territorial nos referiremos a la afirmación hecha por algunos internacionalistas, entre los que se cuenta Drinot Delgado, de que el derecho de soberanía sobre la mencionada zona marina sufre limitaciones especiales que son mayores que las impuestas al ejercicio de ese mismo derecho en el dominio terrestre, como la que se deduce de la facultad que tienen las naves de cualquier bandera de transitar pacíficamente sobre ella.

A nosotros nos parece que esa facultad concedida a los buques no constituye en lo más mínimo una limitación al ejercicio de la soberanía, pues han sido los mismos Estados los que han declarado el derecho de paso inofensivo de las naves, en forma parecida, para citar un ejemplo, a la declaración que la mayoría de ellos han hecho de que los extranjeros gozan, en su territorio, de los mismos derechos civiles que los nacionales, sin que por esto se deduzca que la soberanía del Estado declarante sufra meima o restricción en modo alguno. Tan no es una limitación a que se sujetan los Estados la de respetar y permitir el tránsito normal de buques, que son ellos los que pueden, por medio de disposiciones de carácter sanitario o de seguridad pública, limitar el tránsito de las embarcaciones a ciertas zonas o a ciertas épocas.

Es indudable que la teoría de la naturaleza jurídica del mar territorial, sobre la cual existen tan diversas opiniones, está sufriendo en la actualidad una revisión a fondo que inevitablemente tendrá que modificar las doctrinas tradicionales. Y es que el problema está trascendiendo el aspecto estrictamente jurídico, por contener elementos políticos y económicos que no pueden pasarse por alto y cuyo impacto es verdaderamente decisivo. Si analizamos la historia, nos daremos cuenta que son los intereses de tipo político o económico los que han determinado la posición de los distintos Estados para reconocer o limitar la absoluta libertad de los mares. En efecto, fueron esos intereses los que motivaron a Grocio a propugnar una libertad irrestricta, para favorecer a la pujante marina mercante holandesa. Intereses contrapuestos indujeron al inglés Selden a abogar por el principio contrario, y esos mismos intereses, los que determinaron a Inglaterra, ya señora de los mares, a cambiar posteriormente de posición y apoyar las ideas de Grocio.

Es con base en lo anterior que creemos, al igual que el eminente autor cubano Sánchez de Bustamante, que “la legislación positiva y los tratados internacionales surgen habitualmente como efecto y no como causa de determinados accidentes o fenómenos de la vida social” y que, consecuentemente, “ningún país ha concebido a priori, como

una necesidad o como una ventaja futura, la regla en cuya virtud deba pertenecerle una parte cualquiera del mar que baña sus costas, sino que los hechos han exigido que lo domine o lo reclame, y al compás de ellos han ido creciendo o disminuyendo su extensión, su utilidad o su empleo”.

Y esto nos trae al problema de la extensión del mar territorial, el cual es objeto ahora de la más apasionante polémica, debido a las pretensiones, sin duda muy ambiciosas, de varios países latinoamericanos, cansados ya de la explotación anticientífica y antieconómica que de los recursos ictiológicos hacían las flotas pesqueras de las grandes potencias, sin obtener el menor beneficio económico y poniendo en ciertos casos en peligro la seguridad nacional.

La regla clásica de las tres millas marinas como extensión del mar territorial, determinada por Bynkershoeck y Galiani, conforme a la máxima distancia alcanzada por el tiro del cañón de su época, obtuvo durante varios siglos general aceptación. Pero dicha regla comenzó a tener excepciones a granel, al grado de que en la actualidad existe una verdadera anarquía en el señalamiento del límite exterior del mar territorial, pues algunos Estados, de acuerdo con la naturaleza peculiar de sus costas o al ritmo de sus necesidades, han adoptado un límite distinto, que va desde las tres millas citadas hasta las trescientas que, a título de zona de seguridad y no de mar territorial, establecieron las repúblicas americanas durante la segunda guerra mundial, a propuesta de los Estados Unidos. Citaremos algunos ejemplos: Finlandia y Suecia lo han ampliado a cuatro millas, en tanto que Francia, Italia y Portugal lo han extendido a seis, y la Unión Soviética, a doce millas. Un Estado de la Unión Federal, Louisiana, lo ha señalado en 27 millas, y Chile, que lo ha concretado en 50 kilómetros, para fines aduanales lo ha extendido a 100 kilómetros, y con el propósito de explotar los recursos del mar y del zócalo continental, en fecha posterior ha hecho una declaración gubernativa por la que proclama su soberanía hasta una distancia de 200 millas marinas, en forma parecida a como lo han hecho Ecuador y Perú, y finalmente El Salvador en su Carta Fundamental. Y Argentina, que en ciertas partes tiene un zócalo que se extiende más allá de esas doscientas millas y que reclama derechos sobre las aguas que lo cubren, favorece naturalmente una distancia mayor.

De los datos citados se deduce, como se ha dicho anteriormente, que existe una especie de anarquía jurídica internacional sobre la extensión del mar territorial, pero de ellos también se advierte que

hay un marcado interés en muchos Estados, aun en algunos de los que defienden la vigencia absoluta del principio de la libertad oceánica, por ampliar sus aguas territoriales.

Esa ampliación la han llevado a cabo algunos de ellos por medio de la noción de "zona contigua", cuyo origen explica Azcárraga en la siguiente forma. "Para que no fuese tan marcado e incluso tan brusco el paso del mar territorial al alta mar, pese a que en la superficie de las aguas marinas no se advierte fácilmente en donde pueden estar los límites de competencias determinadas, no sólo en la mente de los juristas aislados, sino en la de los gobernantes, surgió hace ya algún tiempo una zona marítima transicional o intermedia, conocida por la expresión de "zona del alta mar contigua a las aguas territoriales", o más abreviada, y generalmente, "zona contigua".

Debe manifestarse que el distinguido tratadista español citado pertenece a la escuela que aboga por una amplia libertad de los mares, limitada naturalmente por algunas concepciones modernas de las que en parte es él originador, pero que, en nuestra opinión, la zona contigua debería haberse definido como una ampliación del mar territorial y no como una disminución del alta mar.

Uno de los más eminentes autores de Derecho Marítimo, Gilbert Gidel, ha hecho un estudio bastante completo del mar territorial y de la zona contigua, y llama al primer espacio marítimo "zona de la integridad de las competencias del Estado ribereño" y al segundo, "zona de las competencias fragmentarias y especializadas". Este autor sostiene que las competencias ejercidas por un Estado sólo producen consecuencias jurídicas si son reconocidas por los otros Estados, en virtud de pactos obligatorios o por constituir principios del Derecho Internacional. Con todo respeto por tan autorizada opinión, estimamos que la institución de la zona contigua, sobre todo en aquellos países que han proclamado un mar territorial reducido, tiene por base necesidades nacionales y no puede estar sujeta al reconocimiento de otros Estados. A este respecto, nos parece oportuno citar la opinión de Sánchez de Bustamante, quien es rotundo en su argumentación. Dice así: "ninguna nación puede constituirse legítimamente en juez y soberana de otra, para negarse a reconocerle en el mar o en la tierra firme el ejercicio legítimo y necesario de su autoridad. Es seguro que un Estado que tenga tres millas como límite de su mar territorial y que se niegue a reconocerle cuatro millas a otro, protestaría enérgicamente si uno o más Estados se conformaran con dos millas y le notificaran que no están dispuestos a aceptarle la tercera. Tanto más

que, en el orden histórico, la propia nación reclamante que desea imponer su voluntad como ley del mundo, habrá tenido en otras épocas para ese fin diferentes medidas legales”.

Gidel, en otra de sus obras, reconoce que la zona contigua no tiene fundamento ni en la idea de la cortesía internacional ni en la de la utilidad recíproca, sino que existe independientemente de esas ideas, con basamentos propios. En efecto, lo reducido de la franja de las tres millas ha obligado a muchos Estados a ampliar dicha zona hasta una distancia variable, que muchos establecieron en doce millas, como anteriormente lo hizo El Salvador, “para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales”.

Conviene hacer notar que dos de los países que han protestado por las declaraciones latinoamericanas sobre el mar cercano a sus costas, Estados Unidos e Inglaterra, fueron de los primeros en alargar los límites de sus aguas jurisdiccionales, al suscribir, en 1924, un “Liquor Treaty”, que con el fin de evitar el contrabando de bebidas alcohólicas en tiempos de la “prohibición”, estableció una zona de doce millas para que los guardacostas norteamericanos pudieran ejercer una estricta vigilancia. Otra vez más se puede apreciar que son los intereses económicos los que deciden la política de los países en cuanto a la extensión de los espacios marítimos.

Reconocemos que no existe uniformidad de criterio sobre la extensión del mar territorial, y que acaso los países latinoamericanos que afirman tener doscientas millas marinas de mar territorial, como El Salvador, aunque garantizando al mismo tiempo los derechos de las naves de todos los países a la libre navegación, son demasiado ambiciosos. Naturalmente, ellos podrían perfectamente aducir, en defensa de sus pretensiones, que teniendo un zócalo continental muy pequeño, por la teoría de la compensación necesitan un mar territorial extenso, sobre todo si se toma en cuenta que el argumento de una zona de seguridad hasta las trescientas millas marinas, propugnado por los Estados Unidos de América para asegurar la defensa del continente americano durante la última guerra mundial, tiene plena validez en una época de cohetes teledirigidos y de submarinos de propulsión atómica. Pero lo que sí afirmamos con vehemencia, por estar convencidos de ello, es que la regla de las tres millas es anticuada, está basada en razones superadas por la técnica y la ciencia modernas y debe, en consecuencia, ser rechazada de plano. Por ello compartimos el criterio del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que en su reunión de México, en forma clara y firme, declaró que



“la extensión de tres millas para delimitar el mar territorial es suficiente y no constituye una norma general de Derecho Internacional” y que, por lo tanto, “se justifica la ampliación de la zona de mar tradicionalmente llamada mar territorial”.

La declaración del Consejo mencionado, que es el órgano jurídico del sistema interamericano, de indudable fuerza moral en materia de doctrina, fue luego ratificada, en términos similares, por la Reunión del Instituto Hispano-Luso-Americano-Filipino de Derecho Internacional, celebrada hace pocos meses en la ciudad de Quito, Ecuador. Pero hay algo más, y es que la propia Corte Internacional de Justicia, integrada por jueces muy ilustres pero apegados en su mayoría a las normas clásicas, en el reciente caso de pesquerías entre Inglaterra y Noruega, emitió un fallo que, al reconocer que el método seguido por este último país para delimitar una zona de pesquerías reservada únicamente a ciudadanos noruegos no es contrario al Derecho Internacional, como lo sostenía la demanda inglesa, dio su aprobación implícita a la existencia de un mar territorial mayor de las tres millas tradicionales.

Además, la tesis de los miembros del Consejo Interamericano de Jurisconsulto, es aún más amplia, pues reconoció la competencia de cada Estado para “fijar su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa”.

Nosotros estamos de acuerdo con el criterio anteriormente expuesto, pues es innegable que, debido principalmente a los adelantos científicos y militares de la época actual, la distancia de las tres millas es inaceptable e insuficiente, a lo que hay que agregar, como bien lo ha dicho la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, que contra viento y marea se sigue aferrando a la extensión clásica, que “la práctica internacional no es uniforme por lo que respecta a la limitación del mar territorial a tres millas”.

Simultáneamente a la discusión sobre la naturaleza jurídica y la extensión del mar territorial se ha planteado el problema de los derechos de los Estados sobre el zócalo continental e insular, sobre todo a raíz de las declaraciones de varios países latinoamericanos que pretenden ejercer soberanía sobre dicha plataforma submarina.

Entendemos por zócalo continental aquella especie de meseta submarina, sobre la que descansan los territorios continentales e insulares, y que, al extenderse hacia el alta mar, va descendiendo suave

y paulatinamente hasta llegar a un borde, situado a una profundidad media de 200 metros, en donde ocurre un hundimiento brusco y pronunciado, que es donde comienza el área submarina conocida por talud continental. Según los hombres de ciencia, el zócalo es una continuación geológica de la tierra firme que se prolonga hacia el mar, y por ende, una parte del territorio nacional de los Estados, pues como dice el argentino Ruelas, uno de los precursores de la teoría, la cornisa continental “pertenece a la nación porque de sus montañas, de su territorio en general, han arrancado las aguas corrientes los ricos materiales de que están formados los depósitos terrígenos que cubren la zona litoral de la plataforma o cornisa”.

La integración geológica de la tierra firme y el zócalo, por una parte, la riqueza mineral y de hidrocarburos contenida en su seno, por otra, y el hecho de que dicha plataforma probablemente se ha formado con los materiales provenientes del continente o isla (existen varias teorías de carácter científico sobre la formación de dicha meseta submarina), han determinado a numerosos Estados a declarar la existencia de derechos soberanos o jurisdiccionales sobre esa profundidad marina. Las diversas declaraciones estatales—presidenciales, legislativas y aun constitucionales—pretenden una serie de derechos, sobre los cuales no hay uniformidad, pero que en lo general podrían dividirse entre aquéllos que únicamente sostienen la existencia de derechos de “jurisdicción y control”, como los Estados Unidos de América, y los que mantienen que siendo el zócalo parte del territorio nacional, los derechos son de soberanía plena, como El Salvador.

Nosotros nos inclinamos por la tesis que enseña que el zócalo continental (territorio submarino), al igual que la tierra firme y el subsuelo (territorio terrestre), el mar territorial (territorio marino), el espacio aéreo (territorio aéreo) y los ríos y lagos (territorio fluvial y lacustre) integran una sola unidad territorial, que constituye el elemento material del Estado sobre el cual éste ejerce soberanía. Creemos aun que las aguas epicontinentales también forman parte del territorio de un Estado, pues nos parece ilógico que se reconozcan derechos sobre la plataforma submarina y no sobre las aguas que la cubren.

Es interesante mencionar el hecho de que en las reuniones interamericanas se ha reconocido el derecho del Estado ribereño sobre su zócalo continental. Así la Conferencia sobre Preservación de los Recursos Naturales: Plataforma Submarina y Aguas de Mar, celebrada en Ciudad Trujillo, República Dominicana, en marzo de 1956, declaró que dichas áreas submarinas “pertenecen exclusivamente (al Estado

costero) y están sujetos a su jurisdicción y control". No comprendemos por qué se sigue hablando de "jurisdicción y control" cuando por otra parte se expresa que el zócalo "pertenece exclusivamente" al Estado. Sería conveniente que los juristas dejaran a un lado las cuestiones de semántica, y sin artificios de palabras, de una vez por todas, se decidieran a declarar que sobre el zócalo continental o insular los Estados ejercen derechos soberanos. La misma crítica podría hacerse a la famosa Declaración del Presidente Truman, hecha el 28 de septiembre de 1945, que es la piedra angular de la teoría del zócalo continental, la cual considera los recursos naturales del mismo "como pertenecientes a los Estados Unidos y sujetos a su jurisdicción y control". A nuestro modesto modo de ver esto es un contrasentido, ya que alegando los Estados Unidos sólo esa clase de derechos, y no soberanía, no se comprende cómo se puede sostener al mismo tiempo que los recursos de la plataforma le pertenecen, puesto que el dominio territorial es un atributo de la soberanía y no de derechos limitados como los que se mencionan. La incongruencia es manifiesta, máxime si se toma en cuenta que los Estados Unidos han presentado sendas protestas a los países latinoamericanos que, en puidad de verdad y sin vaguedades idiomáticas, lo que han hecho es proclamar derechos similares a los proclamados por el presidente norteamericano. Es en síntesis la aplicación de dos criterios de acuerdo con las circunstancias, ya se sabe que la actitud de medir con dos varas distintas la misma cosa está reñida con las normas elementales del derecho y la equidad.

Hemos dicho que la proclamación del Presidente Truman es la piedra angular de la teoría del zócalo continental, pero debemos agregar que no fue el origen de la misma, pues había ya antecedentes como el Tratado del Golfo de Paria, firmado entre Venezuela y el Reino Unido, y los estudios anteriores de los argentinos Capitán de Fragata Segundo Storni y doctor José León Suárez, quienes en 1916 y 1918, respectivamente, pronunciaron conferencias sobre las zonas submarinas contiguas a las costas. Es justo mencionar aquí que simultáneamente al estudio del Capitán Storni, en 1916, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, al presentar ante la Corte de Justicia Centroamericana una demanda contra el Gobierno de Nicaragua por la firma de un Tratado canaleto que afectaba sus derechos de condominio sobre el Golfo de Fonseca, para justificar el hecho de que dicho Golfo es una bahía histórica con caracteres de mar cerrado, declaró que al medirse la distancia entre los dos promontorios del Golfo, la cual aparentemente era mayor de las diez o doce millas consideradas como abertura máxima para que una bahía fuera tenida como territorial o cerrada, debía tomarse en cuenta la prolongación

submarina de dichos promontorios y una cadena de islas situadas entre ellos, es decir, que la línea "inter fauces terrae" debía ser acortada, por existir "bancos de arena o farallones, que *forman una prolongación del territorio* nicaragüense y reducen en realidad la extensión de esa entrada a una cantidad de millas mucho menor".

La tesis del Gobierno de El Salvador expuesta ante el Corte de Justicia Centroamericana, el primer tribunal permanente de alcances internacionales que existió en el mundo, debe en consecuencia considerarse como un valioso antecedente de la teoría del zócalo continental.

Sintetizando lo anterior, podemos decir que no existe uniformidad de criterio ni sobre la naturaleza de los derechos sobre el mar territorial ni sobre la extensión del mismo, y es que es difícil que por ahora se pueda llegar a esa uniformidad debido a la transformación que está sufriendo el derecho marítimo por los avances de la ciencia contemporánea.

Pretender encontrar un acuerdo internacional sobre estos problemas, como con tanto celo aunque con un criterio tan unilateral lo está haciendo la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, es en nuestra opinión arar por de pronto en el mar, pues pocas cuestiones jurídicas presentan tanta diversidad de criterios y tanta gama de pretensiones estatales, como las referentes a la naturaleza del derecho y a las fronteras exteriores del mar territorial. Ya lo ha dicho el juez chileno Alejandro Alvarez, en su luminoso voto de minoría en el caso anglo-noruego referido, "teniendo en consideración la gran variedad de condiciones geográficas y económicas, no podría establecerse una regla uniforme de derecho internacional respecto a la extensión del mar territorial". Y es que ¿cómo podrían suscribir una convención internacional que señalara un límite menor de las doscientas millas marinas aquellos países que por disposiciones de su Constitución Política consideran como parte de su territorio el mayor adyacente a sus costas hasta dicho límite? Reconocemos que es sumamente difícil que un Estado pueda imponer a otro su criterio, y dentro de la anarquía internacional que sobre la materia existe, creemos que tampoco éste podría arbitrariamente hacerlo desistir de su pretensión.

Pero hay un campo amplísimo en el que los Estados y la Comisión citada podrían encontrar fórmulas de aceptación general: el de la conveniente conservación y la adecuada explotación de los recursos marinos y submarinos, máxime ahora que se ha llegado a demostrar que dichos recursos no son inagotables, sino que, al ritmo

de la forma científica o inconveniente de su aprovechamiento, se conservan o perecen. Y este es el campo que verdaderamente entraña importancia económica, sobre el que todos los países civilizados estarían dispuestos a encontrar fórmulas precisas y permanentes, siempre y cuando se procediera con un criterio estrictamente equitativo.

Nosotros creemos que se debe regular la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales e ictiológicos, respetando los intereses de la comunidad internacional y sin desechar los derechos e intereses superiores del Estado costero.

Naturalmente el problema es delicado y complejo, pues debido a que a través de siglos se han irrespetado los derechos del Estado ribereño, habiendo ejercido las potencias pesqueras un marcado "abus de droit", los países de pequeño desarrollo naviero, que necesitan mejorar la dieta alimenticia de sus poblaciones con proteínas obtenidas del pescado y lograr la mejor utilización de la riqueza mineral y de hidrocarburos contenida en la plataforma, ven con recelo toda tendencia a reglamentar internacionalmente estas cuestiones. Por otra parte, existen algunos puntos de gran importancia económica, sobre los que también es difícil por ahora suscribir un acuerdo, pues aunque han sido resueltos por una mayoría sustancial de votos en algunas reuniones internacionales, como en las de México y Ciudad Trujillo mencionadas, los países que se sienten perjudicados con dichas resoluciones se han negado a darles su aprobación. Así tenemos el caso de las especies bentónicas, como el camarón, que tienen gran demanda en el mercado mundial, y que por vivir "en constante relación física y biológica con la plataforma", deberían pertenecer exclusivamente al Estado ribereño, lo cual no ha sido reconocido por aquellas potencias que han hecho un negocio muy lucrativo de la pesca de dichas especies en bancos situados en el territorio submarino de otros países.

Otro punto serio de divergencia es el relacionado con el dominio de la riqueza ictiológica, la cual se asegura que estando en relación directa con las aguas y no con el zócalo, no debe estar sujeta al dominio del Estado ribereño, en tanto que la riqueza mineral y petrolífera, contenida en la citada área submarina, sí debe pertenecer exclusivamente a dicho Estado. Para los que creemos que las aguas epicontinentales no son aguas de alta mar, sino que forman parte de la unidad territorial estatal, dicho punto de vista es inaceptable, ya que en nuestro criterio los recursos todos constituyen el patrimonio nacional, aunque los otros países puedan también explotarlos, naturalmente con la anuencia del Estado costero y dentro de normas convenientes de conservación de los mismos.

La conservación de los recursos constituye, según nuestro modesto entender, el campo en donde deben concentrarse los mayores esfuerzos de técnicos, internacionalistas y hombres de buena voluntad, para resolver los arduos problemas del régimen jurídico del mar, que así como pudo haber sido el origen de la vida, puede también ser el principal sustento de la humanidad. Pero no deben olvidarse las otras cuestiones de difícil solución en la época presente, para que, después de agotarse su estudio, en un plano de equidad y a la luz de los derechos del Estado iberoño y de los intereses de la comunidad de naciones, sean en el porvenir también cubiertos por el manto glorioso del Derecho Internacional, que como si confirmara la doctrina de Heráclito, está en un constante movimiento y cambio, siempre hacia adelante: en una perpetua transformación de progreso, para lograr el imperio de la justicia.

#### *POST SCRIPTUM*

El anterior trabajo fue enviado, por medio de nuestro recordado internacionalista doctor J. Gustavo Guerrero, al Comité Organizador del Quinto Congreso Internacional de Derecho Comparado, a fines del año 1957. Pocos meses más tarde tuvo lugar en Ginebra, Suiza, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a la cual nos tocó asistir en representación de El Salvador.

Hemos creído conveniente hacer un análisis, aunque sea brevemente, de los resultados de dicha Conferencia, a la luz de las ideas expuestas en nuestro estudio, para demostrar que, tal como lo habíamos previsto, no ha sido posible todavía armonizar los criterios sobre algunos aspectos fundamentales del Derecho Marítimo, debido a la magnitud de los intereses económicos y políticos en juego.

La Conferencia realizó una labor muy plausible y aprobó una serie de resoluciones importantes, cuatro Convenciones y un Protocolo de Firma, pero pese al avance realizado en la solución de algunos problemas del régimen jurídico del mar, no pudo encontrar un límite de aceptación general en cuanto al punto importantísimo de la extensión del mar territorial. De las exposiciones de los distintos delegados y de los debates de la reunión se pudo comprobar que, aunque existe una evidente tendencia mayoritaria a ampliar los confines de dicho espacio marítimo más allá de las tres millas clásicas y se vislumbra una fórmula lejana de posible aceptación general, con base en una distancia aproximada de doce millas marinas, la anarquía internacional en esta materia es difícil de superar, ya que cada país trata

de defender la posición que más favorece los intereses nacionales. Así tenemos que en tanto Islandia, que vive casi exclusivamente de la explotación de la pesca, aboga por un mar territorial ancho que le permita aprovechar esa riqueza, el Reino Unido, que alega derechos "históricos" para pescar en aguas cercanas a las costas islandesas, propugna la fijación de una faja estrecha de mar territorial. Por ello fue imposible encontrar una fórmula aceptable, ya que todas las propuestas presentadas no obtuvieron la mayoría requerida, y es de presumir que aunque se hubiera obtenido los votos necesarios para aprobar una determinada extensión del mar territorial, muchos países habrían hecho reservas al respecto.

En cambio la Conferencia llegó fácilmente a conclusiones satisfactorias para todos los países en cuanto a la conveniencia de mejorar los sistemas de explotación de los recursos vivos del mar y de conservar las especies. Este es un aspecto, como lo dijimos anteriormente, en que todos los miembros de la comunidad internacional tienen intereses similares, pues existe ya conciencia de que, con una explotación anticientífica, la riqueza ictiológica tiende a mermar y posiblemente a desaparecer por completo.

Es también interesante mencionar el hecho de que la Conferencia reconoció la soberanía del Estado costero sobre la plataforma submarina, siguiendo en cierto sentido la corriente auspiciada por los países latinoamericanos en las reuniones especializadas de este Continente. En efecto, la Convención sobre Plataforma Continental, en su artículo 2, dice: "El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su explotación y de la explotación de sus recursos naturales". Aunque nosotros hubiéramos preferido un texto más claro y definitivo, que declarara que la plataforma continental e insular forma parte del territorio del Estado ribereño, consideramos que es un progreso sustancial el reconocimiento de que sobre el zócalo continental no se ejercen derechos de "jurisdicción y control" sino de soberanía. Por otra parte, también conviene recalcar que la Conferencia, gracias a las intervenciones de los representantes de países pequeños, aprobó una definición de plataforma continental mucho mejor que la que nosotros nos habíamos permitido dar en nuestro estudio. Y es que cuando nos tocó redactar el trabajo privaba en doctrina la tesis de la "profundidad" para definir ese espacio submarino, en tanto que en Ginebra se logró la aceptación del criterio "explotabilidad" conjuntamente con el otro. Ahora la expresión "plataforma continental" designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas... hasta

una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas". Con base en esta nueva definición, para citar un ejemplo, Chile puede perfectamente explotar en forma exclusiva las minas de carbón que se encuentran en el fondo del mar cercano a sus costas a una profundidad mayor de los 200 metros, y que, conforme a la doctrina anterior, no formaban parte de la plataforma sino de la zona submarina conocida como "talud continental".

Una tesis de nuestro estudio que aparentemente no cuenta con el respaldo de la mayoría de los países es el de que el mar epicontinental forma parte del territorio nacional del Estado ribereño, tal como lo habían sostenido en diversos cónclaves internacionales los representantes de Argentina y Uruguay, que como es sabido, tienen una *plataforma continental* sumamente extensa, que a veces llega a cuatrocientas millas marinas de las costas. A nosotros nos parece ilógico, dentro del concepto unitario de territorio que expusimos arriba, que se pueda ejercer soberanía sobre el lecho del mar y no sobre las aguas suprayacentes. En esto sigue privando la posición de las grandes potencias pesqueras, que desean la mayor libertad de pesca y temen restricciones en las aguas epicontinentales.

En 1960 debe celebrarse una nueva Conferencia sobre el Derecho del Mar y se hacen esfuerzos por encontrar un sistema jurídico que, basado en la justicia, armonice los intereses de la comunidad internacional con los del Estado costero. Es difícil predecir desde ahora si se hallarán las fórmulas adecuadas, aunque el camino se está limpiando de obstáculos con el reconocimiento de que los derechos (todavía se dice "intereses") del Estado ribereño sobre la riqueza pesquera son superiores a los que pueda alegar cualquier otro país, y con la convicción internacional de que los recursos vivos del mar deben conservarse y explotarse técnicamente. ¿Podrá llegarse pronto al establecimiento de un límite de mar territorial que sea aceptado generalmente? Parece que poco a poco, y pese a las grandes dificultades existentes, se está llegando a ello y que la distancia que cuenta con el mayor respaldo internacional es la de doce millas marinas.

¿Si se aceptara el límite anterior, podría nuestro país, que constitucionalmente incluye como parte de su territorio el "mar adyacente hasta la distancia de doscientas millas marinas contadas desde la línea de la más baja marea", suscribir una convención internacional en que se fijara el máximo de doce millas como zona de mar territorial?



Creemos que ello depende en gran parte de la redacción de los artículos pertinentes de la mencionada convención, pues si bien, no sería posible, conforme a nuestro criterio,\* aprobar una convención que limitara la distancia señalada en el texto constitucional, sin reformar previamente la Carta Magna, consideramos que sí podría El Salvador, en base a su soberanía, reglamentar el precepto constitucional, estableciendo una zona “exclusiva de pesca para los salvadoreños” hasta las doce millas, y creando espacios marítimos de “conservación de recursos”, en donde privara una absoluta libertad de pesca y navegación, para el resto de nuestro amplio “mar adyacente”. Esto no afectaría sustancialmente nuestra economía, ya que la inmensa mayoría de las especies marinas se encuentran dentro del área de las doce millas, y por otra parte, ya existe un reconocimiento de que el Estado costero ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental, que es en donde se encuentran las especies bentónicas, como el camarón, las cuales constituyen la riqueza ictiológica más valiosa.

Este último punto, de gran importancia jurídica, debe ser objeto de un estudio posterior y es difícil adelantar un juicio sobre el particular. Baste por el momento recordar lo que dijimos anteriormente en relación a la magnitud del problema, y es que si para algunos el mar fue el origen de la vida, bien puede ahora convertirse, con una justa reglamentación de los espacios marítimos, en el mayor sustento de la humanidad.

---

\* *Hay dos sentencias de la Corte Internacional en las que se sostiene la primacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Constitucional.*