REFLEXIONES SOBRE LA ADHESIÓN DEL PERÚ A LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 1982 (CONVEMAR)

Contralmirante
Jorge Brousset Barrios

Antecedentes

A lo largo del tiempo, los océanos, mares, ríos y lagos, y sus respectivas zonas de influencia, han ido incrementando progresivamente su importancia en el desarrollo de los pueblos. En un inicio, jugaban un limitado papel en beneficio del hombre; en la actualidad tienen una connotación especial; y en el futuro adquirirán una trascendencia gravitante. El mar de Grau ha sido, es y será, elemento fundamental para el desarrollo y la formación de nuestra propia identidad nacional.

Desde el periodo prehispánico, el mar ha jugado un papel protagónico en muchos aspectos políticos, económicos y culturales que han regido como una constante en el devenir peruano. El medio marítimo propició uno de los sucesos culturales más importantes de nuestra historia, que habría de sellar en forma determinante nuestro destino: la integración de las culturas nativas y europea para dar origen al mestizaje, que identifica al Perú como Nación. Sin embargo, y no obstante la importancia desempeñada por el mar en nuestra historia, es paradójico, que aún no exista en el país una vocación generalizada por el mar, y que el sentimiento de nuestro pueblo esté inspirado, más bien, por una ancestral vocación andina.

El Perú ha realizado permanentes esfuerzos para que las actividades marítimas constituyan elementos importantes en el logro del bienestar y seguridad nacional. No obstante, no todo el trabajo realizado se ha podido plasmar en logros con resultados concretos y coherentes; ello se ha debido, principalmente, a la ausencia de políticas coordinadas de nivel nacional y puede claramente apreciarse cuando se examinan los usos que se hacen del medio marino, al que concurren de manera aislada, diversos sectores nacionales de la actividad pública y privada. Entre estos sectores se puede mencionar principalmente a los que conforman el comercio marítimo, la pesquería, la minería marítima, la industria naval, el turismo, el medio ambiente, la investigación científica y tecnológica con fines marítimos y otros.

En el siglo XXI, las naciones se verán en la imperiosa necesidad de contar con mayo-

res recursos para solucionar sus problemas. Así, como producto del aumento de la población mundial, que se estima ha de duplicarse en el año 2030 hasta alcanzar 14,000 millones de personas, la situación de la alimentación se tornará crítica. Es probable que el medio marino, las aguas interiores y/o continentales y sus respectivas zonas de influencia, constituyan para la humanidad, el último escenario dónde encontrar los recursos que aseguren su subsistencia y crecimiento. Si ello es así, las actividades destinadas a aprovechar estos espacios habrán de incrementarse ostensiblemente, y sólo las naciones que hayan desarrollado en forma óptima sus actividades marítimas tendrán la capacidad de lograr beneficios para sus pueblos.

Desde 1973 se ha desarrollado una intensa negociación para lograr una Convención en las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), instrumento universal que entró en vigor en noviembre de 1994 y a la fecha cuenta con 138 Estados Parte de la Convención, y por tal razón se le denomina "Constitución de los Mares". El Perú, participó activamente durante la etapa de negociación desde 1973 a 1982, contribuyendo de manera efectiva con sus actos, desde 1947, al reconocimiento de nuevos espacios marítimos que se extienden, en algunos casos, más allá de las 200 millas. Sin embargo, por falta de divulgación nacional y una percepción limitada de sus alcances, en un mundo cambiante donde la soberanía absoluta es cada vez más difusa y la globalización de los aspectos económicos y jurídicos son una realidad en la práctica de los Estados, todavía estamos al margen de este instrumento universal que nos permitirá hacer valer nuestros legítimos derechos en varios aspectos relacionados con la protección y explotación del ámbito marítimo, sobre lo cual las normas internacionales resguardan convenientemente los reales intereses nacionales, principalmente, en lo económico en cuanto a los recursos naturales vivos y no vivos dentro de las 200 millas, el acceso al conocimiento científico y tecnológico para la protección del medio marino, la legítima extensión del Dominio Marítimo hacia los límites con nuestros vecinos y, la exploración y explotación de los fondos marinos en beneficio común de la humanidad.

El principal argumento de rechazo a la Convención por parte de un reducido grupo de peruanos, ha sido el carácter territorial, dado por ellos, a la tesis de las 200 millas, situación que ha demandado arduas discusiones y extensas publicaciones que sustentan opuestas posiciones de los llamados territorialistas y zonistas, es decir, estos últimos, argumentando una soberanía nodal que resguarda, integra y legitimiza los reales intereses de los estados ribereños hasta las 200 millas. Otro aspecto importante es que las potencias marítimas que sustentaron el principio de libertad de los mares, jamás apoyarán un reclamo de carácter territorial hasta las 200 millas, lo cual haría del Perú un defensor solitario de una trasnochada tesis que recibió un rechazo universal desde que se propuso, y que ha sido superada en el expreso reconocimiento que hace el nuevo derecho del mar, de soberanía y jurisdicción en resguardo de los más importantes intereses de los países marítimos.

A continuación desarrollaremos algunos temas con el fin de alcanzar conclusiones que respondan a diversas interrogantes planteadas por algunos peruanos que consideraron que no es conveniente para el Perú formar parte de la CONVEMAR. Estos aspectos se pueden resumir en:

Principales argumentos en contra de la adhesión a la CONVEMAR

- Se disminuye de 200 millas a 12 el mar territorial
- Hasta 1994, sólo la tercera parte había ratificado la CONVEMAR, no estaban las principales potencias marítimas y por lo tanto no tenía influencia mundial
- Los derechos del Perú en la zona económica exclusiva serían restringidos
- Los submarinos navegan en inmersión en la zona económica exclusiva
- Nadie cuestionaría las 200 millas de mar territorial

Regulaciones sobre la Navegación Internacional

La navegación ha existido desde tiempos muy remotos, sin embargo en los últimos siglos se ha ido transformado de arte a ciencia, la cual básicamente determina la posición de una nave y mediante el trazo de rumbos la traslada de forma segura y sin obstáculos desde un punto a otro. La navegación, es un elemento esencial en el transporte.

La exactitud de la navegación y el sistema cartográfico tienen una íntima relación, debido a que las posiciones de las naves que contiene el sistema de control que ejercen los Estados costeros mediante la ubicación de las embarcaciones en tránsito o en cualquier otra actividad en las zonas de su jurisdicción, deben ser totalmente compatibles a través de un estándar internacional que los regule, a fin de optimizar las consecuencias de los derechos, privilegios y obligaciones de las naves en los espacios marítimos, nacionales o internacionales, que han venido siendo cada vez más relevantes para la conciliación entre la soberanía del Estado ribereño y los intereses de la navegación de los buques de terceros Estados.

En relación con la navegación, el nuevo Derecho del Mar considera un espacio de mar territorial de 12 millas y a continuación una zona económica exclusiva de 188 millas. En el primer espacio las naves extranjeras tienen el derecho de paso inocente como consecuencia del interés de los Estados ribereños por garantizar su seguridad y el interés de la comunidad internacional por garantizar la navegación y en el segundo espacio, se permite la libertad de navegación. Ello implica que en el régimen de paso inocente existe un mayor control del estado ribereño, como por ejemplo, la necesidad de que los submarinos naveguen en la superficie y enarbolen su pabellón. Sin embargo, en ambos casos el estado ribereño tiene derechos de soberanía y jurisdicción, la diferencia está en

que en la zona económica exclusiva, estos derechos están orientados a los fines de conservar y administrar la exploración y explotación económica de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos.

Aún cuando en la zona económica exclusiva se reconoce la libertad de navegación, al ejercerla los Estados deben tener debidamente en cuenta los derechos del estado ribereño y deben cumplir con las disposiciones y reglas que éste dicte, relativos a los derechos de libre navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas.

Por consiguiente, tanto en el mar territorial como en la zona económica exclusiva, la navegación no puede ser impedida (salvo que se incumplan los deberes que impone la Convención) y los buques tienen el derecho a transitar por los mares observando las reglas que establezcan los estados ribereños, lo que se aplica inclusive a los buques de guerra y a los submarinos. Asimismo, en la zona económica exclusiva se aplican ciertos principios generales establecidos en la Convención para los diversos espacios marítimos, tales como que el mar debe ser utilizado exclusivamente para fines pacíficos y la obligación de los Estados de abstenerse de recurrir a la amenaza y al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Sin embargo, la libertad de navegación en la zona económica exclusiva, con las limitaciones antes señaladas, también es conveniente para el Perú por su ubicación geográfica y necesidades de navegación por el océano Pacífico hacia otros horizontes, a fin de transitar libremente por los mares de otros Estados, en especial las 200 millas del Ecuador, Colombia y Panamá, si se utiliza el Canal de Panamá, o las 200 millas de Chile, si se cruza el Estrecho de Magallanes. Más aún, el régimen de paso por los estrechos utilizados para la navegación internacional establecido en la Convención, es conveniente para nuestro país, pues si bien el Perú no tiene estrechos internacionales, los utiliza cuando sus buques navegan por otros océanos. Adicionalmente, en caso de que el Perú, Chile y Ecuador desearan adoptar algún régimen de navegación más estricto para sus buques de guerra y submarinos, la Convención permite celebrar acuerdos específicos de validez y aplicación únicamente regional, manteniéndose el respeto de las normas de la Convención con relación a los demás Estados.

Pesca e Investigación Científica

El 16 de noviembre de 1994, al entrar en vigencia la Convención del Mar, se transfirió legalmente dentro del Derecho Internacional, decenas de millones de kilómetros cuadrados de la superficie de los mares y océanos, además de sus columnas de agua, su lecho y subsuelo marinos a los países ribereños, con derecho soberano para la exploración, explotación, conservación y administración o manejo de los recursos vivos y no vivos contenidos en ellos. La zona económica no es exclusiva del país

costero solo para pesca, protección del ambiente o para perforar pozos de hidrocarburos, es ante todo un espacio oceánico multipropósito. Es decir, que el administrador debe manejarlo como un todo considerando otros factores tales como el biológico, geológico, pesquero, físico, químico, minero, energético, climático y el de la salud del mar, del litoral de costas y manglares. Los ingresos anuales por la pesca en general alcanzan a más de 50 mil millones de dólares y más del 90 por ciento son generados en las Zonas Económicas Exclusivas donde los países costeros tienen dominio y jurisdicción. Apenas el 10 por ciento restante se pesca en alta mar. El 85 por ciento del desarrollo económico de hoy día depende de la ciencia, de la capacidad de conducir y ejecutar la investigación científica y de desarrollar la tecnología correspondiente para aplicarla. La tecnología no se puede comprar solamente, hay que aprenderla y eso requiere el desarrollo de recursos humanos. La ciencia y la tecnología siguen siendo un casi monopolio de los países industrializados. Los países en desarrollo pueden mejorar su capacidad nacional en el conocimiento, uso y aplicación de las ciencias y tecnologías utilizadas en los océanos, que son complejas y costosas, mediante el desarrollo de recursos humanos, participando en los organismos e instituciones internacionales y adoptando políticas orientadas al desarrollo. Es tan fundamental la Investigación Científica del Mar y los Océanos que los que concibieron y redactaron la Convención del Mar dedicaron los capítulos más extensos a esta parte, la número XIII, que contiene nada menos que 28 artículos desde el No.238 al No.265, hace referencias en ellos otros aspectos como, el zócalo continental, ZEE, exploración y explotación de recursos vivos y no vivos, instalaciones oceánicas, organismos internacionales, propósito pacíficos, transferencia de tecnología, e investigaciones científicas en aguas territoriales, y en alta mar por autoridades de la zona. Los recursos no vivos de la zona (patrimonio común de la humanidad) son ingentes pero de difícil acceso. Para ser explorados y explotados se requiere grandes inversiones y aplicación de tecnologías nuevas y complejas. La autoridad de la zona está en plenas funciones hace ocho años y Perú no participa activa ni pasivamente en las decisiones, ni recibiendo información y entrenamiento valioso, por no ser parte de la Convención ni del Acuerdo de la parte XI. Por su condición de exportador de cobre y en función de su situación geográfica le correspondería en algún momento, ser miembro de la Comisión de la Zona.

Delimitación Marítima del Perú con base en la CONVEMAR

La Convención realiza un reparto jurisdiccional del medio marino, para lo cual define diferentes zonas marítimas en función de su proximidad a las costas del estado ribereño. La mayor parte de estas zonas son herederas de conceptos ya acuñados en 1958: mar territorial hasta las 12 millas, zona contigua, plataforma continental, alta

mar. Pero también ha creado, como respuesta a la defensa de los intereses económicos, un nuevo concepto de capital importancia: la zona económica exclusiva, que puede extenderse hasta las 200 millas a contar de las líneas de base.

Las líneas de base, para establecer el mar territorial, se constituyen en el elemento fundamental a partir de las cuales se mide la extensión de los espacios marítimos y éstas pueden ser aplicadas como "normal y/o rectas" según la configuración morfológica de las costas; en el caso peruano la Constitución Política establece que deben ser definidas mediante ley, situación que aún está pendiente.

El artículo 4° de la Convención, establece una regla que se aplica a todos los límites exteriores, los cuales se definen como: "la línea cada uno de cuyos puntos está, del punto más próximo de la línea de base, a una distancia igual a la anchura del límite en cuestión", para lo cual es importante tener en consideración que la tierra no es plana siendo necesario aplicar métodos geodésicos para la determinación de los límites exteriores. En 1947, el Perú aplicó un criterio, siguiendo la dirección de los paralelos geográficos, para medir la extensión de las 200 millas; técnicamente errónea, única y atípica, ya que por la orientación de la costa, inclinada hacia el Noreste, no se obtiene principalmente hacia el Sur, una distancia de 200 millas frente a nuestras costas; este criterio no satisface las mínimas condiciones universales que establece la Convención sobre el Derecho del Mar.

Para los límites bilaterales en el caso de Estados adyacentes, la Convención fundamentalmente dispone: en el artículo 15 para el mar territorial un criterio de equidistancia, basado en el trazo de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos entre ellos; y en los artículos 74 y 83, referidos a la zona económica exclusiva y plataforma continental respectivamente, la aplicación del principio de equidad. El Perú, arrastrando errores desde 1947, mantiene una norma interna desde 1955 con una grave autolimitación sobre la zona marítima peruana de 200 millas, mediante la cual se dispone que el límite de las 200 millas "no podrá sobrepasar a la línea del paralelo correspondiente al punto en que llega al mar la frontera del Perú".

La zona marítima peruana reclamada desde 1947, como un solo espacio marítimo y refrendada mediante la Declaración de Santiago de 1952 y demás acuerdos complementarios formulados en la Comisión Permanente del Pacífico Sudeste, fue la base fundamental de la tesis, para algunos territorialistas, que permitió alcanzar un reconocimiento universal que garantiza derechos de soberanía y jurisdicción del Estado hasta las 200 millas. Sin embargo, es pertinente remarcar que éste único espacio se ha convertido en diferentes zonas marítimas, cuyas normas tienen distintos alcances en cuanto a los derechos y obligaciones del estado ribereño. Chile, por ejemplo, ya ha acondicionado su normativa interna a los nuevos espacios marítimos que establece la Convención; Perú deberá hacer lo propio una vez que se adhiera a este instrumento universal. Como podemos apreciar

la zona marítima peruana ha sufrido una evolución y debe adecuarse a las normas internacionales en todos sus aspectos, incluyendo los de delimitación fronteriza marítima con los países vecinos, aplicando el criterio de equidistancia y el principio de equidad.

El Perú conforme lo ha expresado su Cancillería ante la Secretaría General de Naciones Unidas, no ha concluido ningún tratado de límites marítimos, estando pendiente, la definición de las líneas de base a partir de las cuales se medirán los límites externos hasta las 200 millas con la alta mar y negociaciones para establecer los límites marítimos con Ecuador y Chile.

Por lo tanto, si bien es cierto que desde 1947 el Perú, Ecuador y Chile, ampliaron sus espacios marítimos hasta las doscientas millas, esta situación sólo ha sido reconocida luego de largas negociaciones de carácter universal y en una dimensión diferente a las que inicialmente se planteó; es decir, a partir de la entrada en vigor del nuevo Derecho del Mar, en noviembre de 1994, todos los estados ribereños pueden establecer determinadas competencias sobre diferentes espacios marítimos que van hasta las 200 millas frente a sus costas y en algunos casos hasta las 350 millas cuando se trata de la Plataforma Continental, lo cual es más ventajoso que lo enunciado inicialmente por el Perú.

Los antecedentes técnicos y jurídicos desarrollados y aceptados durante la CONVEMAR, desde 1973 hasta 1982, y que entraron en vigencia en 1994, no son los mismos que inicialmente plantearon los países del Pacífico Sur Oriental, en 1947, para extender su soberanía y jurisdicción hasta las doscientas millas, lo cual en opinión de algunas personas en el Perú y legalmente establecido en el Ecuador, esta extensión se conceptúa como mar territorial, espacio a que el derecho internacional vigente sólo le reconoce una extensión de 12 millas.

Paralelamente, se han desarrollado principios y establecido doctrinas y jurisprudencia internacional para la delimitación de los espacios marítimos entre países con costas adyacentes, las cuales comprenden normas diferentes al criterio con las que han establecido la delimitación sobre la base del "paralelo geográfico" del punto donde la frontera terrestre llega al mar de los países con costas vecinas; esta situación sería válida sólo cuando las costas de ambos países tengan una orientación Norte-Sur.

El límite marítimo sobre la base del paralelo geográfico, tecnicismo al margen del derecho internacional, genera una situación sumamente desventajosa e injusta para el Perú, principalmente en la zona Sur limítrofe con Chile, donde se tendría una pérdida de 35,000 km^2, área que quedaría en jurisdicción chilena y más grave aún, se dejaría en alta mar un área de 26,000 km^2 que legítimamente le corresponde al Perú; es decir, estamos hablando de una pérdida que comprende un área similar al de los departamentos de Piura y Lima juntos, donde existen comprobadas riquezas ictiológicas y otras riquezas minerales en el suelo y subsuelo marino. Otro punto de vista que muestra con objetividad lo injusto de la situación actual en el Sur, es que frente a Arica, Chile tiene una proyección de su espa-

cio marítimo de 200 millas; sin embargo, el Perú frente a las costas de Tacna, en el punto de la frontera denominado "La Concordia", prácticamente no tiene mar, y hacia el Norte sólo logra alcanzar: frente a Sama 20 millas, frente a Ilo 40 millas, frente a Mollendo 80 millas, frente a Camaná 100 millas y recién frente a San Juan las 200 millas, casi 700 kilómetros de la frontera peruano-chilena.

Conclusiones

Es inaudito que el Perú, nación marítima por excelencia, pueda mantenerse al margen de la CONVEMAR, la cual se ha constituido, debido a los 138 Estados partes que la conforman, como un instrumento universal considerado como la Constitución de los mares que regula todos los aspectos de propiedad y diversos usos de los océanos, ya que establece un equilibrio entre los diferentes intereses presentes en la utilización del medio marino, en especial para la protección de los recursos económicos del Estado costero mediante beneficios derivados de la mayor seguridad jurídica que implica la aplicación de sus disposiciones.

La tesis de las 200 millas que el Perú reclamó desde 1947, nunca tuvo un carácter territorial, la demanda de su espíritu, estuvo signada por la defensa de los recursos naturales que se generan en el mar adyacente a sus costas, así como las riquezas del suelo y subsuelo marino; situación que hace del Mar de Grau uno de los más ricos y productivos del mundo y un ámbito privilegiado por la dimensión de sus reservas pesqueras, fuente de recursos importante en nuestra economía nacional.

La globalidad de la Convención no significa que en ella se encuentre respuesta última a todos los conflictos que pueda plantear la utilización del espacio marino, su propósito es establecer un equilibrio de intereses, mediante un régimen de reparto jurisdiccional y utilización de los mares aceptable para el conjunto de todos los Estados. Un ejemplo de la dimensión ética de la CONVEMAR es el tratamiento de patrimonio común de la humanidad a la "zona", es decir los fondos marinos de la alta mar.

Los diferentes espacios marítimos que reconoce la CONVEMAR como: mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental, fondos marinos y alta mar, resultado de un consenso de reconocimiento mundial, es la mejor expresión que pudo obtener el Perú en su denodada lucha por la defensa de sus recursos naturales ya que se configura en un mayor y real reconocimiento a los derechos que el Perú planteó desde el inicio de su reclamación en 1947, en lo que se refiere a los recursos económicos de su dominio marítimo.

Las libertades de comunicación internacional que consagra la Constitución Política del Perú en su artículo 54°, se verán adecuadamente restringidas por las propias normas de la CONVEMAR ya que dentro de las 12 millas de mar territorial se aplicará el derecho de paso inocente, figu-

ra que resguarda de mejor manera los intereses y la seguridad nacional. La libertad de navegación, sobrevuelo y tendido de cables - tuberías submarinas en la zona económica exclusiva, es una práctica que resguarda el derecho internacional y está totalmente comprendida en nuestro derecho interno de nivel constitucional bajo el concepto de comunicación internacional.

La asignación de nuestros excedentes pesqueros dentro de la denominada zona económica exclusiva, no es una práctica nueva para el Perú ya que en el pasado, por el interés nacional, se ha permitido la operación de diversas flotas pesqueras (Cubana, Rusa, Japonesa, Coreana, Española y otras), más bien, mediante una norma de carácter universal la CONVEMAR regula y reconoce la legítima administración de los recursos por parte del estado ribereño hasta las 200 millas.

La pendiente delimitación marítima del Mar de Grau, se verá fortalecida por las disposiciones emanadas de la CONVEMAR, las mismas que permitirán iniciar el establecimiento de los nuevos espacios marítimos, conceptualmente diferentes a la zona marítima de 200 millas. Las normas internas e internacionales que transitoriamente han sido aplicadas desde 1947, hacen referencia a diferentes formas de medir la extensión de nuestro dominio marítimo, pero han sido superadas por métodos justos y equitativos, los cuales son aplicados universalmente para trazar los diferentes límites exteriores hasta las 200 millas; igualmente, se han definido criterios de equidistancia y un principio de equidad para definir las fronteras marítimas con los países vecinos.

Por todo lo expuesto y teniéndose en consideración el *interes nacional*, es conveniente y necesario que el Perú se adhiera a la CONVEMAR, tal como el Poder Ejecutivo lo ha propuesto al Congreso de la República.

