

DOCUMENTO A/CONF.62/WS/6

Declaración de la delegación del Perú de fecha 4 de abril de 1980

[Original: español]
[10 de abril de 1980]

1. La premisa de la que ha partido el Perú desde la etapa preparatoria de esta Conferencia es que la convención sobre el derecho del mar debe establecer un nuevo orden jurídico sobre el uso y explotación del espacio oceánico concebido como un instrumento no ya de hegemonía en favor de los Estados más poderosos, sino de justicia, paz, seguridad, cooperación, desarrollo y bienestar para todos los pueblos del mundo.

2. Con esto en mente, comenzando por las zonas de jurisdicción nacional, nosotros sugerimos que se revisara la antigua institución del mar territorial, establecida siglos atrás como una faja estrecha de soberanía del Estado costero para fines de neutralidad y defensa; y explicamos que ante los nuevos usos y abusos del mar, resultantes de los progresos científicos y tecnológicos, era necesario modificar esos criterios que se sustentaban únicamente en el uso de la fuerza, para dar cabida no sólo a las preocupaciones de la defensa militar, sino también a la defensa económica de los Estados y a la defensa ecológica del medio marino. A ese efecto, teniendo en cuenta la diversidad de las realidades geográficas en las distintas regiones, nosotros propusimos que se admitiese una pluralidad de regímenes, de manera que los Estados situados frente a vastos océanos pudieran, dentro de una zona de soberanía y jurisdicción nacionales no excedente de 200 millas, conservar y explotar sus recursos, preservar el medio marino, controlar la investigación científica y proteger su seguridad y otros intereses conexos, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional.

3. Cuando la mayoría de los Estados participantes en la Conferencia aceptaron como fórmula de compromiso el mantenimiento del concepto clásico del mar territorial hasta el límite de 12 millas, y el establecimiento de una zona económica exclusiva hasta el límite de 200 millas, con derechos de soberanía y jurisdicción para los fines

antes citados, la delegación del Perú dejó expresa constancia de que se reservaría su posición final en espera de que fuesen definidas las características de esa última zona.

4. Hoy que nos acercamos al término de las negociaciones, en las que nos ha cabido una activa participación, nadie cuestiona que el logro más importante de esta Conferencia con respecto a las zonas de jurisdicción nacional es la consagración de la llamada "tesis de las 200 millas" promovida hace ya más de 30 años por el Perú y otros países latinoamericanos. Nadie cuestiona que tuvimos razón al defender con firmeza esa tesis a lo largo de una lucha desigual en la que hicimos frente a amenazas y represalias en medio del sarcasmo o la indiferencia de otros Estados.

5. El texto integrado oficioso para fines de negociación revisado (A/CONF.62/WP.10/Rev.1) reconoce al Estado costero en la zona económica exclusiva derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del mar y de su lecho y subsuelo, así como para otras actividades conexas. Sobre esta base, a nuestro juicio fundamental, el texto atribuye al Estado costero la competencia de determinar la máxima captura permisible y su propia capacidad de captura, así como el derecho de dictar leyes y reglamentos sobre las medidas de conservación y las condiciones de acceso de otros Estados, incluyendo el otorgamiento de licencias y el cobro de derechos, la determinación de las especies que pueden capturarse y la fijación de cuotas, la regulación de las temporadas de pesca, el tipo, tamaño y número de embarcaciones autorizadas, y en general todos los requisitos concernientes a la realización de las pesquerías dentro de su zona. Asimismo, nos parece fundamental que el texto reconozca al Estado costero el derecho de hacer cumplir sus leyes y reglamentos en la materia, adoptando

las medidas que sean necesarias, incluso la visita, registro, inspección y apresamiento de las embarcaciones pesqueras y la iniciación de procedimientos judiciales en caso de violaciones.

6. Igualmente esenciales son las jurisdicciones que el texto integrado reconoce al Estado costero dentro de la zona económica exclusiva, y de las cuales derivan: el derecho de autorizar y reglamentar la construcción y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras según las condiciones que el texto señala; el derecho de autorizar y reglamentar las actividades de investigación científica, exigiendo requisitos que aseguren la debida información, participación y beneficio del Estado costero en el desarrollo y los resultados de las investigaciones; y el derecho de dictar leyes y reglamentos para preservar el medio marino de la contaminación procedente de distintas fuentes, incluida la contaminación causada por buques, en cuyo caso esas leyes y reglamentos deben ser conformes a las reglas y normas internacionales generalmente aceptadas.

7. En cuanto a la solución de controversias, consideramos razonable la disposición con arreglo a la cual el Estado costero no está obligado a aceptar que se sometan a cortes o tribunales internacionales las controversias relativas a sus derechos soberanos en la zona económica exclusiva; las cuales una vez agotados los recursos internos y a falta de un acuerdo entre las partes, sólo podrán ser sometidas a un procedimiento de conciliación, con la salvedad de que en ningún caso podrá sustituirse la facultad discrecional del Estado costero.

8. No menos importante es la innovación que el texto contiene con respecto a los límites de la plataforma continental, al disponer que ella se extiende hasta el borde exterior del margen continental o bien hasta la distancia de 200 millas en los casos en que dicho borde no llegue a esa distancia. De esta manera se atiende la situación de países como el Perú, cuya plataforma continental desde el punto de vista geomorfológico es por lo general muy estrecha. El texto preserva asimismo los derechos de soberanía que corresponden al Estado costero sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales; y dispone que el Estado costero tiene el derecho exclusivo de autorizar y reglamentar las perforaciones que con cualquier fin se realicen en la plataforma. Todo esto es coherente con preceptos jurídicos que ya han sido reconocidos por el derecho internacional.

9. Con respecto a las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional, o sea en el caso del Perú más allá de las 200 millas, nosotros sugerimos que la noción de alta mar fuese sustituida por la de "mar internacional", reservada exclusivamente para fines pacíficos, donde todos los Estados ejercerían sus derechos y cumplirían sus obligaciones en pie de igualdad, teniendo debidamente en consideración los intereses de los demás Estados. Si bien el texto integrado revisado mantiene la denominación de alta mar, sus disposiciones en general son aceptables y sólo subsisten ciertos defectos menores que esperamos se corrijan en la próxima revisión.

10. En cuanto a la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo más allá de los límites de la jurisdicción nacional (o "zona internacional de los fondos marinos" como a nuestro juicio debería llamarse), la declaración adoptada desde 1970²⁰ en el sentido de que esa zona y sus recursos son patrimonio común de la

humanidad, constituye otro logro trascendental en la reforma sustantiva del derecho del mar promovida principalmente por los países en desarrollo. Como se recordará, al propiciar tal principio nosotros propusimos el establecimiento de una autoridad internacional facultada para administrar la zona y para explotar sus recursos a través de una Empresa en la que participarían todos los Estados, a fin de asegurar que los beneficios resultantes fuesen distribuidos de manera equitativa, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo tanto costeros como sin litoral. Propusimos además que la Autoridad internacional interviniese en las operaciones de transporte, elaboración y comercialización y tuviese los poderes necesarios para controlar la producción de los minerales de la zona, con miras a evitar consecuencias económicas adversas a los países productores de los mismos minerales en tierra.

11. El texto integrado revisado ha acogido tanto la noción del patrimonio común de la humanidad como el establecimiento de la Autoridad y de la Empresa internacionales. Sin embargo, en vez de instituir un régimen unitario para todas las actividades en la zona, el texto ha dispuesto el funcionamiento de un sistema paralelo que se aplicará provisionalmente durante un período de 25 años. En virtud de este sistema, la mitad de cada área denunciada sería explotada por Estados Partes o entidades estatales o personas naturales o jurídicas, a través de contratos o en asociación con la Autoridad, y bajo el control de ésta, sujeta a una serie de condiciones que incluyen el pago de gravámenes sobre la extracción, la producción y los ingresos netos, así como la transferencia de tecnología a la Empresa y a los países en desarrollo. La otra mitad sería explotada por la Autoridad a través de la Empresa internacional, en la forma que ésta decidiese, o por medio de contratos con países en desarrollo. Aunque es imposible anticipar desde ahora si este sistema operará eficientemente o no, constituye un punto de partida que será evaluado en sus méritos al término del período provisional.

12. Nuestra primera conclusión de lo expuesto es que el texto integrado revisado ha introducido cambios fundamentales en las viejas reglas del derecho del mar, acogiendo buena parte de los reclamos para el establecimiento de un orden más justo sobre los usos y explotación del océano dentro y fuera de la jurisdicción nacional. Si se compara lo que este texto contiene con las convenciones de Ginebra de 1958, tenemos que reconocer honestamente la extraordinaria magnitud de las reformas logradas. Pero existen todavía ciertas cuestiones importantes que han quedado irresueltas o marginadas, no como suele insinuarse por culpa de los países en desarrollo ni de varios países desarrollados que han hecho cuanto estaba a su alcance para buscar compromisos satisfactorios; sino, la verdad sea dicha, por la renuencia de las Potencias mayores a compartir ventajas y desistir de contiendas que mantienen los contrastes y las tensiones en el mundo.

13. Esa renuencia se ha manifestado, en primer término, con respecto al régimen para los fondos marinos de los límites de la jurisprudencia nacional, frente a nuestra propuesta de un sistema unitario que englobaría todas las actividades en la zona bajo una cooperación y un esfuerzo colectivo a través de la Autoridad internacional. Desde luego, el sistema paralelo se apartaría del principio de patrimonio común si sus disposiciones estuviesen orientadas a facilitar simplemente a las Potencias mayores el acceso a los minerales de los fondos marinos, sin tener debidamente en cuenta los intereses de la humanidad entera, y en detrimento de la economía de los países que

²⁰ Resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General.

producen los mismos minerales dentro de su jurisdicción nacional. Por eso la delegación del Perú ha advertido en varias oportunidades que la premisa de negociación del sistema paralelo continúa sujeta al cumplimiento satisfactorio de condiciones que aseguren el financiamiento de la Empresa, la transferencia de la tecnología indispensable para la explotación de las áreas reservadas, las medidas de control de la producción a fin de evitar perjuicios económicos, y una posibilidad genuina de reformar el sistema si así fuese necesario a la luz de sus resultados.

14. De otro lado, las Potencias mayores se han opuesto a incluir en el texto integrado disposiciones destinadas a preservar los océanos de actividades que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales; y esto por la simple razón de que tales disposiciones afectarían la libertad de las operaciones militares en que están empeñadas las Potencias mayores para defender lo que ellas definen como sus intereses estratégicos. Así, se negaron a discutir la cuestión de los usos pacíficos de los océanos y de las zonas de paz y seguridad que aparecía en la lista de temas y cuestiones de la Conferencia; y adujeron el pretexto de que esas materias debían ser tratadas en otros foros, como las conferencias sobre desarme, donde bien sabemos cuál es la situación. Igualmente, han objetado hasta ahora ciertas disposiciones relacionadas con la seguridad del Estado costero dentro de sus zonas de jurisdicción nacional, incluida la del requisito de previa autorización o notificación para el tránsito por el mar territorial de los buques de guerra extranjeros.

15. Como resultado de esa intransigente actitud, el texto que tenemos ante nosotros guarda silencio sobre una serie de obligaciones que las Potencias mayores rehúsan aceptar por circunstancias derivadas de sus rivalidades políticas y de sus ambiciones de poder y hegemonía en el mundo. Experiencias pasadas y recientes han puesto de manifiesto que semejante confrontación tiene como víctimas a países en desarrollo. Se comprende, por lo tanto, nuestro especial interés porque se preserve la paz en el espacio oceánico.

16. Representantes de algunas de esas Potencias nos han manifestado que nuestra preocupación es infundada, pues a su juicio los artículos que cuestionamos están redactados en términos tan ambiguos que pueden ser interpretados en favor de los Estados costeros, sin necesidad de enmendarlos para hacerlos más claros. Aún así, nosotros preferimos que el texto integrado sea suficientemente explícito para evitar después eventuales controversias con todos los inconvenientes que ellas comportan.

17. Hay también otras disposiciones en el texto sobre la zona económica exclusiva y sobre la parte referente al alta mar que consideramos deberían ser enmendadas, y a ese efecto hemos presentado propuestas en la Segunda Comisión. Entre ellas, deseo destacar las que conciernen al acceso de los Estados sin litoral y Estados de características geográficas especiales a la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados de la misma región. Nosotros somos particularmente sensibles a la situación de los Estados sin litoral, porque uno de ellos es nuestro vecino y conocemos sus problemas de cerca. Por eso hemos apoyado sus justos reclamos y hemos favorecido su acceso al mar con un régimen de libre tránsito y facilidades portuarias. Dentro de ese mismo espíritu, estamos dispuestos a celebrar acuerdos con los países en desarrollo involucrados en esas dos categorías, a fin de asegurarles una participación adecuada en la explotación del excedente de recursos vivos, pero estimamos innecesario e impropio identificar ese acceso como un derecho debido a razones de naturaleza jurídica que

hemos explicado durante el curso de los debates y que esperamos sean tenidas en cuenta en la revisión final del texto integrado.

18. Por motivos similares no podemos endosar la propuesta sobre el fondo del patrimonio común, tal como ha sido presentada por sus autores. El principio de justicia internacional resultaría desprovisto de todo sentido si exigiésemos a países del tercer mundo la renuncia a una parte de las utilidades provenientes de la explotación de los recursos minerales dentro de sus zonas de jurisdicción nacional; porque esas utilidades, que obtendrán con gran esfuerzo, les serán indispensables para atender debidamente las necesidades de desarrollo y bienestar de sus pueblos. Entendemos que el propósito de la referida iniciativa es reducir el desequilibrio existente entre los países ricos y pobres. En tal caso, la obligación de aportar al fondo debe recaer exclusivamente sobre los primeros. De ser así, contaría con nuestro apoyo.

19. Esto nos lleva a una cuestión de procedimiento con respecto a algunos temas de la Segunda Comisión, distintos a los que fueron encargados a los grupos de negociación 4, 5, 6 y 7, y acerca de los cuales aún no existe consenso. Aunque es cierto que todas las delegaciones han tenido oportunidad de examinar los textos y para introducir y explicar sus enmiendas, las objeciones en ciertos casos de una sola delegación impidieron que esas enmiendas fuesen tomadas en cuenta en las ulteriores revisiones de los textos informales. Leer propuestas y escuchar observaciones a lo largo de una lectura de tantos artículos, sin detenerse para solucionar las dificultades mediante contrapropuestas y fórmulas de compromiso, no es negociar sino salir del paso a la ligera. Esto ha ocurrido entre otros ejemplos, con algunas disposiciones sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva y el alta mar. A falta de un foro adecuado como los otros cuatro grupos de negociación, han quedado pendientes algunos problemas que plantean dificultades a varias delegaciones. Se ha dicho que las delegaciones interesadas podrán presentar enmiendas formales cuando se inicie el proceso de toma de decisiones; pero bien sabemos que inclusive esta vía está siendo objetada por otras delegaciones. Ningún Gobierno podrá aceptar la explicación de que sus legítimas preocupaciones quedaron desatendidas porque no hubo manera de examinarlas cuidadosamente dentro de un grupo de negociación apropiado. Creemos, pues, con toda sinceridad, que debemos buscar un remedio a este problema, para evitar más tarde situaciones peores.

20. Otra cuestión que debemos resolver es la relativa a las cláusulas de salvaguardia. Una de las dificultades más serias que nos ofrece el texto integrado deriva de la naturaleza generalista de sus disposiciones, dirigidas a regular mediante normas uniformes realidades muy diferentes de región a región. Comprendemos que esto es inevitable desde que se trata de elaborar una Convención universal. Pero pensamos al mismo tiempo que es necesario prever ciertas reglas especiales para situaciones distintas, ciertos regímenes aplicables entre algunos Estados, siempre y cuando no perjudiquen a los demás Estados. Nos complace observar que los textos sometidos por el grupo de expertos jurídicos sobre las cláusulas finales (FC/20) incluyen un artículo en ese sentido, inspirado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y en vista del apoyo de que ha sido objeto, confiamos que esa disposición será recogida en la última revisión del texto integrado.

21. Desde luego, sería ilusorio pensar que una vez introducidas las reformas expuestas, la simple adopción

del nuevo instrumento resolvería todos nuestros problemas. La convención sobre el derecho del mar es sólo un marco jurídico destinado a definir los derechos y obligaciones de los Estados con respecto a los usos del espacio oceánico. Como estos usos evolucionan constantemente por la concurrencia de diversos factores — políticos y económicos, científicos y tecnológicos —, las normas que los regulan no pueden permanecer estáticas sino que deben ser reajustadas de tiempo en tiempo sin alterar por ello los principios en que se inspiran. De allí que nosotros hayamos insistido sobre la necesidad de prever el seguimiento de la convención y sobre la conveniencia de incluir en el texto procedimientos adecuados para revisar sus disposiciones.

22. De otro lado, nos quedaríamos a la mitad del camino si después de definir los derechos de los Estados en las diversas zonas del espacio oceánico, descuidásemos la provisión de los medios indispensables para asegurar el ejercicio de tales derechos como instrumento de desarrollo y bienestar de los pueblos. Esto es particularmente importante en el caso de los países del tercer mundo, que a menudo son ricos en recursos marinos pero pobres en recursos financieros, científicos y tecnológicos. Tenemos que pensar desde ahora sobre la necesidad de ayudar a

los Estados en el desarrollo de sus propias capacidades, comenzando por la investigación científica marina, sin la cual inclusive la transferencia de tecnología carecería de sustento para ser puesta en práctica. Miremos, pues, hacia adelante y fortalezcamos la cooperación internacional, tanto a través de las Naciones Unidas como de organizaciones regionales y subregionales, y de programas multilaterales y bilaterales. He allí un reto que justifica nuestros empeños para promover la utilización de los mares y océanos en beneficio de las futuras generaciones.

23. Al presentar todas estas consideraciones, la delegación del Perú reitera lo dicho durante el debate en sesión plenaria, en el sentido de que ellas no comportan, ni mucho menos, una aceptación implícita del texto integrado. La decisión final del Perú al respecto habrá de ser tomada por un nuevo gobierno; y en el caso de que fuese afirmativa y que la Conferencia adoptase el proyecto de convención, éste tendría que ser sometido a los órganos y procedimientos internos para su eventual aprobación y ratificación. Entretanto, esperamos que los demás gobiernos evalúen también los problemas expuestos y que en la próxima sesión, en Ginebra, sea posible llegar a un acuerdo que asegure la universalidad de la futura convención.