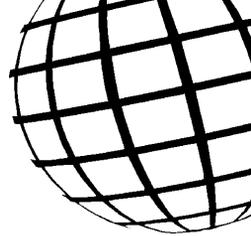


El rol de los países en desarrollo en la creación del concepto de Zona Económica Exclusiva y en su regulación en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*



Andrés OLLETA**

Introducción

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) dedica su Parte Quinta a la Zona Económica Exclusiva (ZEE), a la que define como « un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste »¹ en la que los Estados Ribereños obtienen ciertos derechos soberanos sobre los recursos naturales -vivos y no vivos- que se hallan en su interior².

La idea de un « mar patrimonial » -denominación con la cual se conoció inicialmente a la ZEE en círculos doctrinales y gubernamentales latinoamericanos³- surgió a partir del interés

Como « un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste » en la que los Estados Ribereños obtienen ciertos derechos soberanos sobre los recursos naturales -vivos y no vivos- que se hallan en su interior



de numerosos países por obtener derechos de pesca exclusivos, o al menos preferenciales, en el mar vecino a su territorio. Dado que la explotación de recursos naturales marinos –no sólo ictícolas- constituye una parte central de la economía nacional de numerosos países latinoamericanos, éstos comenzaron a ver con preocu-

* Este artículo forma parte del Proyecto de investigación que se lleva a cabo en la Universidad Nacional del Sur, identificado como « 24 ZD 10 CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: Compatibilización de sus normas con otros instrumentos internacionales. Aplicación de sus preceptos por diferentes tribunales internacionales »

**Abogado (UNS, Bahía Blanca, Argentina). Master en Relaciones Internacionales (Insitut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Ginebra, Suiza), Candidato de Doctorado en Derecho Internacional en la misma institución.

1 Art. 55 de la CONVEMAR.

2 Art. 56.1.a) de la CONVEMAR.

3 La denominación de « ZEE » comenzaría a utilizarse, como veremos más adelante, recién a principios de los 70's, a instancia de los países africanos.

pación la aplicación de nuevas tecnologías aplicadas en su detrimento al desarrollo y extensión de la pesca a distancia por parte de las así denominadas "potencias marítimas".

La incorporación de la temática referida a la ZEE a las negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del

Mar⁴, iniciadas en 1973, fue resultado de la práctica internacional iniciada y fomentada por los países en vías de desarrollo en los años previos. La principal razón detrás de esta movilización era, como acabamos de adelantar, de orden económico: la mayor parte de los recursos pesqueros del mundo se ubica en la proximidad a las costas y la ZEE es donde se efectúa más del 90% de la pesca mundial. Para muchos Estados con proyección oceánica, la ZEE era y es, en consecuencia, un espacio necesario para el desarrollo económico.

Se ha llegado a afirmar que la aparición de esta institución dentro del derecho marítimo positivo supone "quizás la más grande innovación de la Convención de 1982"⁵. El presente trabajo propone, precisamente, estudiar el origen de dicho concepto en Latinoamérica, su difusión dentro de la comunidad de países en vías de desarrollo, así como efectuar un repaso a las negociaciones de las que fue objeto hasta que el texto de la Parte Quinta de la CONVEMAR quedara redactado en los términos en los que lo conocemos hoy.

La creación y desarrollo del concepto en Latinoamérica

El concepto de ZEE comenzó a insinuarse a partir de la década de los 40's, cuando ciertos Estados, concientes de la creciente importancia de los recursos del mar, decidieron reivindicar zonas de pesca de extensión variable en las que se adjudicaban jurisdicción exclusiva. La práctica internacional en la materia se llevó a cabo a través de actos unilaterales como declaraciones gubernamentales y legislación doméstica. En el ámbito del Derecho Internacional Marítimo -un sector dentro del Derecho Internacional en

La mayor parte de los recursos pesqueros del mundo se ubica en la proximidad a las costas y la ZEE es donde se efectúa más del 90% de la pesca mundial



4 « UNCLOS III », en lo sucesivo.

5 KARAGIANNIS, Symèon, « L'article 59 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (ou les mystères de la nature juridique de la Zone Economique Exclusive) », RBDI vol. XXXVII 2004/2, pp. 325-418, p. 326.

el que la costumbre tradicionalmente ha jugado un rol preponderante-, es un hecho frecuente la consagración de nuevas reglas consuetudinarias -o incluso convencionales- a partir de una práctica que se extiende universalmente. Basta recordar que la mayoría de las normas

La particularidad de la práctica internacional referente a la ZEE es que desde un principio tuvo una identidad bien definida y un propósito bien claro: este espacio era reclamado principalmente por países en desarrollo -muchos de ellos de reciente surgimiento a través del proceso de descolonización-, que no habían tenido éxito defendiendo sus intereses en las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1958 y 1960



que hoy conocemos referentes a la plataforma continental no existían hasta que el Tratado para la Delimitación de Zonas Marítimas en el Golfo de Paria⁶ inició igualmente una práctica internacional que culminó con la firma en 1958 de un tratado multilateral al respecto⁷.

La particularidad de la práctica internacional referente a la ZEE es que desde un principio tuvo una identidad bien definida y un propósito bien claro: este espacio era reclamado principalmente por países en desarrollo -muchos de ellos de reciente surgimiento a través del proceso de descolonización-, que no habían tenido éxito defendiendo sus intereses en las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1958 y 1960⁸. Tal cual señala Françoise Thibaut, era hora de una renovación del derecho del mar, oportunidad que « brindaba el terreno ideal para desafiar al viejo orden surgido del sistema colonial »⁹.

Sin embargo, irónicamente, la declaración que inició la práctica no provino de un Estado en desarrollo sino de EE.UU.; un país que, en un mundo en posguerra, supo evaluar pronto el potencial de los espacios marinos más allá de la zona contigua. En 1945 el presidente norteamericano Harry Truman señaló el interés especial de su país en la gestión y conservación de los recursos ubica-

6 Suscripto entre Venezuela y Gran Bretaña el 26 de febrero de 1942. Société des Nations, Recueil de Traités, vol. 205, pp. 121 y ss.

7 Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental, firmada el 29 de abril de 1958 y en vigencia desde el 10 de junio de 1964 (UN Treaty Series, vol. 449, p. 311).

8 UNCLOS I y II, respectivamente.

9 THIBAUT, F., « Le continent américain et la crise du droit de la mer », 80 RGDIP, 1976/3, pp. 785-834, p. 802. Tullio Treves señala asimismo que las Convenciones de Ginebra de 1958 « ya no reflejaban las necesidades de los Estados en su conjunto, principalmente las de los Estados ribereños en desarrollo » (TREVES, T., « Codification du droit international et pratique des Etats dans le Droit de la Mer », 223 RCADI 1990-IV, pp. 9-302, p. 36).

dos en la zona adyacente al mar territorial¹⁰. Este acto, considerado mesurado, fue tomado como precedente y pasó a generar iniciativas en la misma línea por parte de otros países americanos. La germinación de actos similares fue inmediata, “no sólo debido al peso político de EE.UU., sino también a los rápidos avances en técnicas de explotación de la plataforma continental y pesquerías”¹¹. Sin embargo, las declaraciones que siguieron a la “Proclamación Truman” no se conformaron con afirmar un mero “interés” del Estado Ribereño en los recursos marinos junto a su mar territorial, sino que fueron mucho más lejos.

*E*n 1945 el presidente norteamericano Harry Truman señaló el interés especial de su país en la gestión y conservación de los recursos ubicados en la zona adyacente al mar territorial



Entre los países americanos que no tardaron en hacerse eco de la Proclamación Truman, el caso de Chile, Ecuador y Perú merece una mención especial. Este trío

de Estados fue responsable de actos que fueron considerados directamente contrarios a lo que se consideraba por entonces como costumbre internacional vigente en la materia. Gabriel González Videla, primer mandatario chileno durante el período 1946-1952, es señalado como autor de la primera proclamación sobre la ZEE que utilizó el criterio de las 200 millas náuticas contadas a partir de las líneas de base¹². Su declaración de 1947¹³ proclamaba la *soberanía* chilena sobre las aguas, aunque se preocupaba en dejar en claro que los derechos chilenos versaban sobre la explotación y conservación de los recursos naturales comprendidos en ese espacio y no modificaban en lo absoluto el régimen de libertad de navegación aplicable al Alta Mar¹⁴.

10 Presidential Proclamation # 2668 with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas, 59 Stat. 885 (1945).

11 ATTARD, David Joseph, « The Exclusive Economic Zone in International Law », Clarendon Press, Oxford, 1987, p. 2.

12 Sobre las razones que llevaron al presidente Gonzalez Videla a preferir la distancia de 200 millas y no otra, ver el interesante estudio de Ann L. Hollick, « The Origins of 200-mile Offshore Zones », 71 AJIL (1977), pp. 494-500.

13 UN Legislative Series, Laws and Regulations on the Regime of the High Seas, UN Doc. ST/LEG/Ser.B/1, 1951, p. 6.

14 De hecho, tal como afirma F. Orrego Vicuña, entre otros, la declaración de González Videla apuntaba en particular a la protección de la incipiente industria chilena de la caza de ballenas. El efecto que se buscaba era de exclusivo carácter económico (ORREGO VICUÑA, F., « The origins of the concept of an Exclusive Economic Zone », RCADI 1986-IV, pp. 9-170, p. 20). Nuestro país había proporcionado un antecedente al respecto en la forma del decreto 14708 de 1946, en el que se anunciaba la soberanía argentina sobre la plataforma continental y las aguas suprayacentes (mar epicontinental), aunque salvaguardando también la libertad de navegación en las mismas.

Ecuador y Perú no tardaron en adherir a la idea de una zona marítima “protegida” en la que el Estado ribereño ostentaba derechos especiales en cuanto al control de los recursos naturales¹⁵. Al carecer de plataforma continental y al depender sus economías en

*E*ntre los países americanos que no tardaron en hacerse eco de la Proclamación Truman, el caso de Chile, Ecuador y Perú merece una mención especial. Este trío de Estados fue responsable de actos que fueron considerados directamente contrarios a lo que se consideraba por entonces como costumbre internacional vigente en la materia.



gran parte de la pesca, el bienestar socioeconómico de sus pueblos –naturalmente, el de las poblaciones costeras en particular– pasaba por asegurar en la medida de lo posible derechos concretos para la

conservación y explotación de sus recursos ictícolas¹⁶. Los tres países en cuestión pronto formaron un frente común para la negociación internacional. Así pudo observarse en ocasión de la Primera Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur. La *Declaración de Santiago*¹⁷, documento firmado al término del encuentro, establecía la *soberanía y jurisdicción exclusiva* de los participantes sobre un espacio cuya distancia *mínima* era de 200 millas marinas tomadas a partir de las líneas de base. El párrafo primero de la Declaración es inequívoco al afirmar que la extensión actual del mar territorial y de la zona contigua eran insuficientes a los efectos de proteger la conservación, el desarrollo y la explotación de los recursos naturales a los que los pueblos costeros tienen derecho¹⁸. Sería complementada

15 Perú a través del Decreto Presidencial 781, fechado el 1ero de agosto de 1947 (UN Doc. ST/LEG/SER.B/1 op. cit. en nota al pie # 13, p. 16) ; Ecuador a través de la Ley de Pesca y Caza Marítimas -Decreto 003, 22 de febrero de 1951- (*Ibid.*, UN Doc. ST/LEG/SER.B/1/Add. 1 1952).

16 Esta idea logró ser introducida en la UNCLOS I y hasta encontró respaldo en Europa, en la proclamación de jurisdicción exclusiva de Islandia sobre las aguas ubicadas sobre su plataforma continental.

17 Firmada el 18 de agosto de 1952 y ratificada por los tres países. Costa Rica ha adherido al acuerdo aunque no lo ha ratificado (HOUSTON LAY, S. et al. (eds), “New Directions in the Law of The Sea – Documents/Volume I”, Oceana Publications, New York, 1973, p.231).

18 La mención indiscriminada de los términos “soberanía” y “jurisdicción exclusiva” indicaba que lo que se había gestado unilateralmente como reivindicación de una zona donde se ejercen derechos especiales era, en realidad, un intento de prolongar el mar territorial hasta las 200 millas –al parecer, los derechos sobre el suelo y subsuelo marítimo se deducirían del status de las aguas suprayacentes. Esta lectura de la Declaración es sostenida por el párrafo quinto, que salvaguarda « las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el Derecho Internacional en favor del paso inocente o inofensivo a través de la zona señalada para las naves de todas las naciones ». El paso inocente, como se recordará, es un derecho de todo buque dentro del mar territorial de los Estados.

por la *Declaración de Lima* del 4 de diciembre de 1954¹⁹, en la que los signatarios se comprometían a consultarse mutuamente con el fin de sostener su postura en foros internacionales y a colaborar en caso en que debido a la misma un miembro del frente común fuera demandado por un tercer país ante una instancia internacional.

A este par de declaraciones le siguieron cronológicamente las reuniones del Comité Jurídico Interamericano de 1953 y 1956. Las

Los tres países en cuestión pronto formaron un frente común para la negociación internacional. Así pudo observarse en ocasión de la Primera Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur. La Declaración de Santiago, documento firmado al término del encuentro, establecía la soberanía y jurisdicción exclusiva de los participantes sobre un espacio cuya distancia mínima era de 200 millas marinas tomadas a partir de las líneas de base.



sesiones en cuestión sirvieron para la difusión regional de la noción de "zona especial"²⁰. Si bien con algunas discrepancias de acuerdo a la situación geopolítica, social y económica de los países involucrados, la necesidad de adoptar la nueva institución era evidentemente compartida. A pesar de

la desaprobación de EE.UU. y de otras potencias marítimas, quienes consideraban al nuevo espacio como una violación del régimen jurídico de Alta Mar y de las libertades que este último garantiza para los buques de cualquier bandera, los argumentos detrás de la creación de la ZEE –en particular los científicos referidos al ciclo evolutivo de las especies ictícolas– eran serios y merecían estudio al menos en consideración al rol preponderante que la pesca ocupa en la economía nacional de ciertos Estados.

El desafío pasaba entonces por moderar ambos discursos y encontrar una solución compatible que atendiera a los legítimos intereses de países desarrollados y en desarrollo. Es decir, una solución que balanceara los derechos preferentes del Estado ribereño vinculados con la explotación de los recursos naturales, con los derechos vinculados a la navegación y a la pesca a distancia de las tradicionales potencias pesqueras.

19 Op. cit. nota al pie # 17, p. 233.

20 La Conferencia Interamericana de Ciudad Trujillo, celebrada en marzo de 1956, fue una nueva ocasión para reiterar el interés del Estado Ribereño en los recursos de alta mar ubicados junto a su territorio. Aunque no hubo mayor acuerdo sobre temas centrales como la extensión del mar territorial o el régimen jurídico que corresponde a las aguas que cubren la plataforma continental, el evento sirvió para sacar a la superficie las diferencias que separaban a los presentes, y fue un punto de partida para la construcción de un consenso continental. Ver a este respecto CAICEDO CASTILLA, J. J., « La Conferencia de Ciudad Trujillo sobre Mar Territorial », en Revista Española de Derecho Internacional vol IX-3, 1956, pp. 731-738.

Sin duda, los países latinoamericanos experimentaron un duro revés cuando la Convención de Ginebra sobre Alta Mar de 1958 definió al Alta Mar como “todas aquellas partes del mar que no estén incluídas en el mar territorial o aguas internas del Estado”²¹, es decir, sin hacer referencia a zonas especiales de pesca a las que el Estado pudiera tener derecho. Más allá de determinadas prerrogativas reconocidas al ribereño en la zona contigua, no había lugar en ese momento al examen de argumentos que pudieran importar restricciones adicionales a las libertades del Alta Mar, una de las cuales, se precisó, era la libertad de pesca²².

El consenso latinoamericano en la materia fue, de todos modos, fortaleciéndose gra-

dualmente. En la *Declaración de Montevideo* de 1970²³ hubo acuerdo en limitar el mar patrimonial a 200 millas como máximo y en definir las competencias del Estado ribereño según un criterio funcional; es decir, a partir de su vinculación a la exploración, explotación y conservación de los recursos naturales del mar, del lecho y del subsuelo. Esta decisión terminaba con las especulaciones referentes a una eventual extensión *de facto* del mar territorial bajo la apariencia de reclamo de un nuevo espacio. Se trataba de un mensaje tranquilizador dirigido a las potencias marítimas, quienes temían que la reivindicación de soberanía absoluta prosperara dentro de la comunidad internacional. Los países latinoamericanos tenían muy presente que, para que la nueva institución se consolidara internacionalmente, era indispensable que las grandes potencias marítimas no sintieran innecesariamente amenazados sus intereses y supieran que la navegación en la ZEE, en lo esencial, seguiría siendo libre²⁴ (ver página siguiente).

En la Declaración de Montevideo de 1970 hubo acuerdo en limitar el mar patrimonial a 200 millas como máximo y en definir las competencias del Estado ribereño según un criterio funcional; es decir, a partir de su vinculación a la exploración, explotación y conservación de los recursos naturales del mar, del lecho y del subsuelo



21 Convención de Ginebra sobre el Alta Mar, art. 1 (UN Treaty Series, vol. 459, p. 11). Su equivalente para la Plataforma Continental se ocupó igualmente de señalar que los derechos del ribereño para la exploración y explotación de los recursos naturales de la Plataforma Continental no se extendían a las aguas suprayacentes (art. 2(2)).

22 Convención de Ginebra sobre el Alta Mar, *ibid.*, art. 2.

23 Firmada el 8 de mayo de 1970 por Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Panama, Peru, Nicaragua y Uruguay (op. cit. nota al pie # 17, p. 235). Colombia, Republica Dominicana, Guatemala, Honduras y Mexico se unirian a los recién nombrados para firmar el 14 de agosto del mismo año una nueva Declaración en Lima, en la cual se retomaron los principios de Montevideo y se añadieron un par de derechos del Estado ribereño: a prevenir la contaminación y a autorizar, supervisar y participar en investigaciones científicas que se llevaran a cabo en la Zona.

Por su lado, los Estados del Caribe, decidieron celebrar un encuentro propio en Santo Domingo, en junio de 1972. La *Declaración de Santo Domingo*²⁵ es considerada el texto más completo en su tipo y resume la evolución del Derecho Internacional Marítimo llevada a cabo por Latinoamérica, previa a la UNCLOS III. A pesar de su contexto regional, supo ganar una aprobación general por parte de los signatarios de la *Declaración de Lima*, y fue considerada por los países latinoamericanos en su conjunto como “la más apta para representar los intereses de los Estados del Tercer Mundo”²⁶. En su sección dedicada al “mar patrimonial” se menciona específicamente que la libertad de navegación y de sobrevuelo sobre la ZEE, y el tendido de cables y tuberías submarinos por parte de

Por su lado, los Estados del Caribe, decidieron celebrar un encuentro propio en Santo Domingo, en junio de 1972. La Declaración de Santo Domingo es considerada el texto más completo en su tipo y resume la evolución del Derecho Internacional Marítimo llevada a cabo por Latinoamérica, previa a la UNCLOS III



terceros Estados estaría supeditado a limitaciones y restricciones producto de los derechos que ostentan los Estados Ribereños. En definitiva, se priorizaban las prerrogativas del Estado Ribereño por sobre libertades

vigentes en Alta Mar que estaban hasta ese momento consagradas en Derecho Internacional²⁷. Esta última cuestión sería de las más conflictivas en la UNCLOS III, y desataría el debate entre países desarrollados y en desarrollo sobre la naturaleza jurídica del nuevo espacio.

Hacia principios de la década de los 70's, cuando la UNCLOS III fue convocada²⁸, el panorama internacional en materia de ZEE no era precisamente uniforme; sin embargo, determinados principios y reglas generales habían emergido regionalmente. Latinoamérica había logrado fijar una posición común a ser defendida en even-

24 El punto 6 de dicho documento establece que las medidas regulatorias que el Estado ribereño adoptara para el ejercicio de sus derechos no debían entorpecer la libertad de navegación y de sobrevuelo en el nuevo espacio.

25 Aprobada en reunión de ministros el 7 de junio de 1972 por Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, México Nicaragua, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Se abstuvieron El Salvador, Barbados, Guyana, Jamaica y Panamá (UN Doc. A/AC.138/80, 26 de julio de 1972).

26 THIBAUT, Françoise, op. cit. nota al pie # 9, p. 806. El Comité Jurídico Interamericano confirmaría en 1973 los principios adoptados en la Declaración de Santo Domingo.

27 De hecho, la Declaración de Santo Domingo es precursora en definir al Alta Mar como « las aguas situadas más allá de los límites exteriores del Mar Patrimonial », con lo que da a entender inequívocamente que se tratan de dos espacios diferentes con sus reglas particulares.

tuales foros mundiales, siendo el Derecho del Mar “uno de los pocos problemas sobre los cuales, a pesar de sus diferencias, los Latinoamericanos han trabajado todos juntos”²⁹. Aun así, varios países en desarrollo en África y Asia, recién incorporándose a la escena internacional, estaban experimentando una fase inicial en la materia, en la que las declaraciones unilaterales se sucedían en un ambiente confuso de reivindicaciones dispares. Mientras ciertos Estados reclamaban un mar territorial de 200 millas, otros se limitaban a reclamar jurisdicción pesquera sobre esa misma superficie o sobre otras menores.

Afortunadamente, las iniciativas para una homogeneización de las pretensiones particulares no se hicieron esperar. La postura latinoamericana no tardaría en ser adoptada en el continente africano. En efecto, la idea de un “mar territorial” recibió apoyo desde un principio en los integrantes del nuevo mapa africano. Este grupo de países sentía la necesidad de defender sus recursos

de aquellos pocos que estaban en posesión de la tecnología para aprovecharlos a distancia y, simultáneamente, se consideraban merecedores de al-

En ocasión de la decimotercera sesión del Comité Consultativo Afroasiático, reunida en Lagos en 1972, se acordó en adherir a la práctica iniciada en Latinoamérica.



gún tipo de compensación luego de décadas de abuso colonial por parte del mundo desarrollado. La ZEE y la posibilidad de explotar con preferencia las reservas ictícolas que ella comprendía representaban una oportunidad histórica para comenzar a revertir la injusticia de la que se sentían víctimas³⁰.

En ocasión de la decimotercera sesión del Comité Consultativo Afroasiático, reunida en Lagos en 1972, se acordó en adherir a la práctica iniciada en Latinoamérica. En el caso de los países africanos, las conclusiones redactadas en 1972 al finalizar el Seminario Regional sobre Derecho del Mar en Yaoundé fueron elocuentes³¹. Los Estados participantes, siguiendo de cerca los avatares de la nueva institución en Latinoamérica, reafirmaron su derecho a establecer una ZEE, sin perjuicio de las libertades de Alta Mar que hemos mencionado previamente³² (ver página siguiente). El Comité Jurídico

28 Resolución 2750 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1970.

29 THIBAULT, F., op. cit. footnote 9, p. 811.

30 « [Los nuevos Estados africanos y asiáticos], reconociendo el potencial económico de los recursos marinos, y el hecho de que los medios tecnológicos para explotarlos pertenecían exclusivamente a los Estados desarrollados, se dieron cuenta de la necesidad de un cambio fundamental en el Derecho del Mar » (ATTARD, D. J., op. cit. nota al pie # 11, p. 17).

31 UN Doc. A/AC.138/79, 21 de julio de 1972.

co Interamericano, tomando nota de la respuesta que la idea de una ZEE había recibido en otras latitudes con problemáticas similares a las de los Estados Latinoamericanos, dictó una Resolución en 1973³³ en la que repasaba los principios y standards que representaban elementos comunes en las posiciones de los miembros de la región.

Al momento de comenzar en 1973 la primera sesión de la UNCLOS III en Nueva York, en definitiva, los Estados en desarrollo alrededor del mundo habían -gracias al rol precursor de Latinoamérica- coincidido en una serie de puntos que intentarían hacer valer en el transcurso de las negociaciones que se prolongarían a lo largo de los siguientes nueve años.

Las negociaciones alrededor del concepto en la UNCLOS III

Planteada la dicotomía de intereses entre -a grandes rasgos- países en desarrollo ribereños y grandes potencias marítimas en cuanto a la ZEE, la

UNCLOS III se inició con la convicción de que la práctica internacional que venía extendiéndose hasta el momento en la materia necesitaba ser objeto de debate con el fin de definir su legitimidad y legalidad. Sólo la consagración

positiva del concepto y una regulación acordada del mismo podrían brindar regularidad y certeza a las reivindicaciones pasadas y futuras de nuevos espacios marinos bajo jurisdicción nacional³⁴. La meta de la Conferencia era, indudablemente, que las legislacio-

A l momento de comenzar en 1973 la primera sesión de la UNCLOS III en Nueva York, en definitiva, los Estados en desarrollo alrededor del mundo habían -gracias al rol precursor de Latinoamérica- coincidido en una serie de puntos que intentarían hacer valer en el transcurso de las negociaciones que se prolongarían a lo largo de los siguientes nueve años.



32 La particularidad de este documento radica en que se reconocía el derecho de los Estados Africanos sin litoral y en situación geográfica desventajosa a participar en la explotación de los recursos naturales dentro de la ZEE (Conclusión I.a.4, op. cit. nota al pie 17, p. 250). Una mención similar sería incorporada, por primera vez en el ámbito latinoamericano, a la Resolución del Comité Jurídico Interamericano de 1973 (infra).

33 12 ILM (1973), p. 711.

34 La importancia de la materia a codificar fue decisiva en la masiva participación en el evento, y la afluencia de países presentes en las negociaciones propició, a su vez, que se conviniera asimismo el régimen aplicable al lecho y subsuelo marítimos más allá de la plataforma continental, es decir, a los territorios denominados « Zona (de Fondos Marinos)», los cuales terminaron siendo objeto de la Parte XI de la Convención.

nes nacionales, una vez finalizado este foro auspiciado por la ONU, se unificarán y adaptarán en lo sucesivo a los criterios convenidos internacionalmente.

Los Estados Latinoamericanos desplegaron sus argumentos siguiendo los lineamientos de la *Declaración de Santo Domingo*, siendo enfrentados desde un principio en sus aspiraciones por las potencias marítimas. Este último grupo de Estados, encabezado por EE.UU. y la URSS, buscaba a toda costa que la consagración jurídica del nuevo espacio fuera en los términos más lejanos posibles a la institución del mar territorial y de las potestades soberanas que el Estado ribereño tiene dentro de él. EE.UU. estaba dispuesto, a lo sumo, a reconocer derechos preferenciales y no absolutos en la ZEE y, sobre todo, pretendía que el nuevo espacio no saliera de la esfera de regulación jurídica vigente para el Alta Mar. En esta línea, EE.UU. presentó un proyecto por el cual se creaba un sistema de autorizaciones a cargo del Estado ribereño para que terceros Estados pudieran acceder a la pesca en la ZEE si un límite de captura a fijar por el Ribereño no era alcanzado. Este proyecto iba claramente en contra de la extensión del mar territorial hasta las 200 millas, postura sostenida por un número aislado de países en desarrollo que pretendía³⁵ y, como veremos seguidamente, sería adoptado a cambio de ciertas concesiones.

La mayoría de los países en desarrollo entendía que un mar territorial de 200 millas era una solución inviable. Su inquietud por la explotación de recursos vecinos al territorio no podría ser satisfecha

Este último grupo de Estados, encabezado por EE.UU. y la URSS, buscaba a toda costa que la consagración jurídica del nuevo espacio fuera en los términos más lejanos posibles a la institución del mar territorial y de las potestades soberanas que el Estado ribereño tiene dentro de él



a través de una propuesta que ocasionara innecesarias complicaciones a la navegación y a otros usos internacionales del mar. Sin embargo, en lo respectivo a la explotación económica de los recursos naturales, los Estados en desarrollo no estaban dispuestos a ceder el carácter soberano de sus derechos. La ZEE había sido concebida como un espacio eminentemente económico, y se necesitaba arribar a una fórmula que dejara en claro que, en lo referente a la explotación de recursos, los derechos del ribereño

35 Previa a la celebración de UNCLOS III, EE.UU. y la URSS (las más grandes potencias marítimas por entonces) habían convenido mediante consultas mutuas en limitar en las negociaciones el mar territorial a 12 millas y en conceder a cambio a la mayoría de los Estados ribereños ciertos privilegios, (Ver CASTAÑEDA, Jorge, « Negotiations on the Exclusive Economic Zone at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea », en MAKARCZYK, J. (ed) « Essays in International Law in Honour of Manfred Lachs », M. Nijhoff, The Hague, 1984, pp. 605-623, p. 606).

no podían ser meramente preferenciales. Colombia, México y Venezuela³⁶ presentaron un proyecto en la UNCLOS III que denominaba los derechos del Estado ribereño vinculados a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos y no vivos como “derechos de soberanía”, aunque dejando a salvo -una vez más- las libertades de navegación y sobrevuelo asociadas al Alta Mar. Este documento reuniría apoyo por parte de Estados ribereños de diferentes rincones del mundo, con diversos niveles de desarrollo, formándose a su alrededor un grupo de negociación que llegó a reunir a casi ochenta Estados.

En el proceso de reformulación de los términos del texto base presentado por Colombia, México y Venezuela, fue decisivo el rol del grupo de negociación informal conocido –en honor a su presidente- como “Gupo Evensen”. Este órgano informal, cuyas reuniones tenían lugar fuera del seno de la UNCLOS III, fue responsable de reunir los consensos más importantes que serían recopilados en la Parte V de la Convención



Si bien este texto fue tomado como base para lo que conocemos actualmente como la Parte Quinta de la Convención, su contenido fue objeto de modificaciones mínimas en extensión que sin embargo resultaron significativas en cuanto a alcance.

En el proceso de reformulación de los términos del texto base presentado por Colombia, México y Venezuela, fue decisivo el rol del grupo de negociación informal conocido –en honor a su presidente- como “Gupo Evensen”. Este órgano informal, cuyas reuniones tenían lugar fuera del seno de la UNCLOS III, fue responsable de reunir los consensos más importantes que serían recopilados en la Parte V de la Convención. Formaron parte de él hasta sesenta países de diferentes latitudes e intereses. El mérito de su labor radica en haberle finalmente acordado un status *sui generis* a las 188 millas que separan el mar territorial del borde exterior de la ZEE. En efecto, como señala J. Castañeda, “la zona no era ni un mar territorial con excepciones en favor de terceros Estados, ni Alta Mar con excepciones en favor del Estado ribereño”³⁷.

Los derechos soberanos del ribereño se extienden únicamente sobre los recursos vivos y no vivos comprendidos en su interior, y

36 UN Doc. A/AC.138/SC.II/L.21, 2 de abril de 1973.

37 CASTAÑEDA, Jorge, op. cit. nota al pie 35, p. 612. O como describe F. Wodie, « la ZEE sería una zona de soberanía funcional o soberanía derivada, el mar territorial una zona de soberanía territorial o soberanía originaria » (WODIE, F., « Les inteire^ts eiconomiques et le droit de la mer : principales tendances aprels les confeirences de Caracas (20 juin-29 aou^t 1974), de Genelve (17 mars-29 mars 1975) et de New York (16 mars-7 mai 1976) », RGDIP 1976-3, p. 755).

no sobre la zona propiamente dicha, ya que ello significaría que la diferencia entre la ZEE y el mar territorial sería meramente nominal. Los países en desarrollo se preocuparon por dejar a salvo futuros aprovechamientos

Las prerrogativas del Estado ribereño, sin embargo, no se agotan con los derechos derivados de los recursos económicos. Por el contrario, también ejerce jurisdicción sobre el establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras marítimas en la ZEE, la investigación científica y la protección y preservación del medio marino



económicos adoptando una conclusión abierta para la provisión en cuestión³⁸. En cuanto a la pesca –la explotación económica por excelencia dentro de la ZEE–, el ribereño tiene la obligación, como contrapartida, de efectuarla con responsabilidad y respetando el “máximo rendimiento sostenible” del recurso³⁹. El máximo de captura permisible es fijado científicamente por el ribereño siguiendo standards internacionales de sustentabilidad y, en caso de no poder alcanzarlo con su propia flota, tiene el deber de otorgar permisos pagos a terceros Estados interesados para que pesquen en su ZEE. Los Estados en desarrollo cedieron a esta propuesta una vez que se definió al máximo rendimiento sostenible de acuerdo a factores ambientales y económicos que incluían “las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo”⁴⁰. Si bien es obvio que las potencias marítimas obtendrían grandes beneficios a partir de esta disposición, es conveniente destacar que la pesca de terceros Estados en la ZEE debe desarrollarse de acuerdo a las licencias que otorga el ribereño, así como a sus reglamentos y controles.

Las prerrogativas del Estado ribereño, sin embargo, no se agotan con los derechos derivados de los recursos económicos. Por el contrario, también ejerce jurisdicción sobre el establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras marítimas en la ZEE, la investigación científica y la protección y preservación del medio marino⁴¹. Esta potestad se debe a que, por

38 Concretamente, el texto final del art. 56.1.a indica que los derechos soberanos del ribereño se aplican igualmente « respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la Zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de la corriente y de los vientos ».

39 El art. 61 de la CONVEMAR detalla el procedimiento a seguir para la conservación de los recursos vivos en la ZEE.

40 Art. 61.3 de la CONVEMAR.

41 Art. 56.1.b de la CONVEMAR. El art. 60 precisa que el ribereño tiene el derecho exclusivo de construir tales instalaciones, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de las mismas por parte de terceros.

un lado, las instalaciones marítimas de terceros países pueden llegar a interferir en el ejercicio de los derechos soberanos del ribereño vinculados a la explotación económica de los recursos marinos; y, por el otro, a que las actividades de protección y preservación del medio marino están íntimamente relacionadas con la sustentabilidad de la explotación de dichos recursos. En este sentido, la jurisdicción que ejerce el ribereño sobre las actividades recién mencionadas puede ser vista como una “competencia conexa o complementaria” que hace al correcto ejercicio de sus derechos soberanos⁴².

Las prerrogativas del ribereño en su conjunto deben, claro está, tener en cuenta a su vez los derechos y deberes que la Convención misma le otorga o adjudica, respectivamente, a los terceros Estados⁴³. El primer párrafo del art. 58 incluye las libertades unánimemente reconocidas de navegación y sobrevuelo, y de tendido de cables y tuberías marítimas, así como “otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades”. Es evidente que esta frase fue concebida como contrapartida de la frase final del art. 56.1 a). Las potencias marítimas, en realidad, contaban con concluir el artículo con la frase “otros usos legítimos del mar”. Sin embargo, dado que una formulación tan genérica no era bien vista por los países ribereños en desarrollo, se decidió dentro del grupo Evensen limitarla mediante su asociación a las libertades aceptadas universalmente en Alta Mar⁴⁴.

Convenido el status *sui generis* de la ZEE y los derechos y deberes tanto del ribereño como de los terceros Estados, la confrontación entre los grupos antinómicos se desplazó hacia la cuestión de los derechos residuales, es decir, de los derechos implícitos o eventuales que la CONVEMAR no atribuye claramente ni a los ribereños ni a los terceros Estados. Este punto, naturalmente, está conectado con la determinación de la naturaleza jurídica de la ZEE, ya que la respuesta a este interrogante reside en saber qué régimen debe ser tomado como referente en caso de controversia entre el Estado ribereño y los terceros Estados respecto a cierta utilización de la ZEE no prevista en la Convención. Sin embargo, al habersele acordado a la ZEE una naturaleza jurídica *sui generis*, el problema de cómo encarar un hipotético caso de usos concurrentes de la ZEE por parte del ribereño y de otro Estado persistía.

El art. 59 de la CONVEMAR, presentado a instancia de México, brindó una salida al problema en el plano teórico que alcanzó a

42 Ver WODIE, F., op. cit. nota al pie # 37, p. 748.

43 Art. 56.2 de la CONVEMAR. Se trata de una provisión que también tuvo su origen dentro del grupo Evensen, con el objetivo de balancear los intereses de ribereños y potencias marítimas.

44 La propuesta de redacción que terminó adoptándose fue iniciativa del embajador argentino A. Listre.

convencer a los negociadores al punto de obtener su aprobación. No obstante, una lectura atenta de la provisión en cuestión no deja sino dudas en cuanto a su aplicación práctica. El art. 59 se supone ofrece la base para la resolución de aquellos casos en los que la aplicación de la Convención no atribuya claramente derechos y/o de jurisdicción entre un ribereño y un tercer Estado. Pero al mencionar a la “equidad” y a “las circunstancias pertinentes, teniendo en cuenta la importancia respectiva que revistan los intereses de que se trate para las Partes así como para la comunidad internacional” como criterios de interpretación, la CONVEMAR está en realidad optando por una solución de conveniencia que en resumen cede el problema a la interpretación de la autoridad que tenga jurisdicción para dirimir el conflicto. Aún así -debemos admitirlo-, en una cuestión tan sensible, con la virtualidad de impedir la aprobación del resto de la regulación de la ZEE, es muy probable que no existiera otro camino posible más allá de esta fórmula que esquiva el problema, limitándose a señalar criterios para la resolución del conflicto de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso⁴⁵.

Conclusión

Como puede deducirse de lo que antecede, el rol de los países en desarrollo -y de los latinoamericanos en particular- fue decisivo en el surgimiento del concepto de ZEE y en su incorporación en la CONVEMAR en los términos que hoy conocemos. A partir de la necesidad de asegurarse derechos de explotación económica de los recursos ubicados junto a sus costas, la reivindicación de un nuevo espacio marítimo -“mar patrimonial”, en un inicio, y luego “ZEE”- por parte de este grupo de Estados tuvo como efecto una verdadera revolución en el derecho internacional del mar.

La oportuna irrupción en la escena internacional de nuevos Estados producto del proceso de descolonización fortaleció el reclamo por la consagración positiva del nuevo concepto, hasta entonces limitado en la práctica internacional a actos unilaterales de dudosa legitimidad y oponibilidad. Para los países en desarrollo en su conjunto, las normas codificadas en las Convenciones de Ginebra de 1958 no sólo no representaban cabalmente sus intereses, sino que corrían el riesgo de convertirse pronto en obsoletas en la medida en que nuevas tecnologías convertían a la pesca a distancia de unos pocos en amenaza para la sustentabilidad de los recursos naturales de la mayoría.

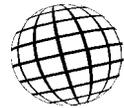
45 Adicionalmente, F. Orrego Vicuña señala que el art. 59 procura « criterios sustanciales para alcanzar soluciones acordadas » por negociación u otros medios políticos de solución de controversias (ORREGO VICUÑA, F., op. cit. nota al pie # 14, p. 42).

Gracias a esta circunstancia, la ZEE fue adoptada como una nueva institución, con una naturaleza jurídica *sui generis*, que la alejó de comparaciones con el mar territorial o con Alta Mar, y le mereció un tratamiento jurídico independiente, original y adecuado a las necesidades que el concepto fue llamado a cubrir



En este marco, la UNCLOS III fue convocada con el objeto de codificar para la ZEE una serie de normas que balanceara los intereses de Estados ribereños en desarrollo y potencias marítimas desarro-

lladas. La particularidad de haber conseguido a lo largo de numerosos encuentros regionales -siguiendo la iniciativa de Latinoamérica⁴⁶- una virtual unanimidad en los puntos centrales que serían tratados en la Conferencia, fortaleció la posición negociadora de los países en desarrollo tanto dentro de la UNCLOS III como dentro de grupos informales paralelos como el Grupo Evensen. Gracias a esta circunstancia, la ZEE fue adoptada como una nueva institución, con una naturaleza jurídica *sui generis*, que la alejó de comparaciones con el mar territorial o con Alta Mar, y le mereció un tratamiento jurídico independiente, original y adecuado a las necesidades que el concepto fue llamado a cubrir.



46 Tal cual afirma F. Thibaut, "los latinoamericanos fueron seguidos por numerosos países y, de alguna manera actuaron como los voceros, no solamente del grupo regional latinoamericano, sino también del grupo de los 77 países en vías de desarrollo" (THIBAUT, F., op. cit. nota al pie # 9, p. 818).