

EL DERECHO DEL MAR Y SU GLOSARIO (VII)

(Aproximación terminológica al Convenio de Jamaica)

José CERVERA PERY



Estados sin litoral y geográficamente *desaventajados*



E trata, sin duda, de una de las situaciones particulares en el nuevo Derecho del Mar, introducidas en el Convenio de Jamaica, que no ignora la existencia de treinta Estados cerrados al mar y que comprenden alrededor del 20 por 100 de los países independientes o casi independientes de toda la tierra, con un 8,5 por 100 de la superficie terrestre y el 4 por 100 de su población, no siendo simple coincidencia que entre los veintinueve Estados que figuran en la lista de la ONU como los menos desarrollados entre los países en vías de desarrollo, quince no tengan acceso al mar, y otros seis —Bostwana, Uganda, Bolivia, Mongolia, Paraguay, Swazilandia y Zambia— son algo menos pobres pero con la desventaja geográfica de la ausencia de litoral.

La carencia de costas los sitúa desventajosamente, a todos ellos por varias razones. En primer lugar, la distancia a cualquier puerto de mar de una nación vecina aumenta los costos de transportes, tanto de las importaciones como de las exportaciones del país sin acceso. Estos costos se identifican ante la existencia de factores tales como terrenos difíciles, climas adversos y carreteras y equipos inadecuados y, como la mayor parte de los Estados por los cuales deben transitar las mercancías de los países sin acceso al mar, son también pobres, tienen frecuentemente puertos e instalaciones de transporte poco adecuadas para sus propias necesidades de expansión y mucho menos una capacidad adicional que pudiera ser utilizada por el país sin acceso.

Muchos de estos problemas —se dirá con lógica— se encuentran también planteados en las regiones interiores de los Estados costeros, pero éstos no tienen que cargar además con las dificultades adicionales del cruce de fronteras. Los países sin acceso al mar sufren también interrupciones de tráfico, debidas a huelgas, disturbios o conflictos armados en los de tránsito, aun cuando ellos no se vean directamente envueltos en tales acontecimientos.

Como aumento de sus desventajas, desde los tiempos más antiguos los países sin acceso al mar se han enfrentado a menudo con obstrucciones adminis-

trativas y restricciones aduaneras. Gradualmente, sin embargo, la insistencia en su absoluta soberanía por parte de los Estados en tránsito comenzó a cambiar, dando paso al reconocimiento de las ventajas de libre tránsito en las mercancías.

La extinguida Sociedad de Naciones patrocinó una serie de conferencias en 1920 que originaron tratados bilaterales tendentes a facilitar el libre tránsito. De éstos, los más importantes fueron el Estatuto y Convención de Barcelona de 1921, y el Estatuto y Convención sobre Régimen Internacional de Puertos Marítimos firmado en Ginebra en 1923, que fijaron las normas mínimas para el tránsito y otros derechos de los países sin acceso al mar.

Tras la segunda guerra mundial varios importantes acontecimientos y tendencias se conjuntaron, dando paso a la mejora de las condiciones de acceso al mar de los países sin él. Pero ha sido durante el último cuarto de siglo cuando se ha desarrollado un concepto relativamente nuevo, consistente en que el acceso al mar es esencial para la expansión del comercio internacional y el desarrollo económico. La llegada a la independencia de muchas colonias asiáticas y africanas estimuló la creciente acentuación de esta relación en lugar de la tradicional de «deberes» y «derechos». Afganistán, por ejemplo, cuyo acceso al mar a través de Paquistán fue cerrado en varias ocasiones, se convirtió en un líder de la batalla «por un acceso libre», e igual le sucedió a Bolivia, que trataba de recuperar algo o la totalidad de la provincia costera que perdió en favor de Chile en la guerra del Pacífico (1879-1883). Estos esfuerzos dieron lugar a la redacción del artículo 3 del Convenio de Ginebra sobre el Alta Mar de 1958, lo que ya constituía un notable progreso; pero la presión aumentó en favor de una solución más definitiva del problema y, como consecuencia de ello, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1958, en Ginebra, adoptó ocho principios sobre los accesos al mar para los países sin litoral y varias recomendaciones, entre ellas una para una conferencia formal de plenipotenciarios en julio de 1966 que, aunque logró fijar los problemas de acceso al mar para países en vías de desarrollo sin litoral, no los resolvió en el fondo, siendo su eficacia limitada por el hecho de que sólo unos pocos Estados de tránsito ratificaron y aceptaron el acuerdo, y solamente uno de ellos, Nigeria, tomó medidas de tránsito para países en desarrollo cerrados al mar, en este caso Níger y Chad.

En diciembre de 1970 la Asamblea General, en su Declaración de Principios sobre los Fondos Marinos, declaró que «la zona y sus recursos constituyen un legado común de la Humanidad independientemente de la localización geográfica de los Estados, sean costeros o cerrados al mar». Los Estados sin litoral tienen que participar, por consiguiente, tanto en la estructura que se establezca para administrar la Zona Internacional de Fondos Marinos, como en los beneficios que se deriven de dichos fondos.

La extensión hasta las doscientas millas de los límites de la zona económica exclusiva ha incidido desfavorablemente en las aspiraciones de los países

sin litoral, cada vez más alejados de la zona internacional marina. No solamente va a ser para estos países más difícil su participación en la explotación de dicha zona internacional de fondos marinos, sino que todos los recursos vivientes y los hidrocarburos comercialmente explotables quedarán en poder de los Estados costeros, junto a los nódulos de manganeso más accesibles y otros depósitos de minerales valiosos. La concesión a los Estados costeros de derechos sobre la plataforma continental, comprendido el margen continental completo, incluso cuando se extiende más allá de las doscientas millas de la zona económica, reduce aún más la herencia común de la Humanidad, de la cual los países sin litoral tenían la esperanza de sacar algún beneficio. Es de temer, sin embargo, que el nuevo régimen adoptado por el Convenio de Jamaica no va a contribuir a reducir el enorme y creciente foso entre los países pobres y ricos, ni va a servir de paliativo precisamente de las desfavorables condiciones de aquellos países pobres que no tienen acceso al mar.

A pesar de todo, en la Tercera Conferencia del Mar, los países sin litoral no empezaron a mostrarse activos en defensa de sus propios intereses hasta la cuarta sesión, en Nueva York, en la primavera del 1976, pero para entonces ya era demasiado tarde, probablemente. Habían cometido dos errores fundamentales en el complejo juego de la diplomacia de la conferencia. El primero de ellos, su alianza con los «Estados geográficos desaventajados» —sus «parientes» más próximos pero no más cercanos—, perdiendo en la clarificación de metas y dispersión de esfuerzos lo que ganaban en número. En segundo lugar, una oposición frontal a la acción a favor de la zona económica exclusiva sin dar una razón de peso consistente —que tenían en abundancia— sino sólo en nombre de la «solidaridad con el Tercer Mundo», y como consecuencia de estos desaciertos se beneficiaron menos de la conferencia de lo que hubiesen podido si hubieran permanecido como grupo compacto, coherente en propósitos y fácilmente identificable en la exigencia de concesiones reales por parte de los Estados costeros, a cambio del apoyo de la extensión de la jurisdicción de dichos Estados.

El Convenio de Jamaica, en su artículo 124, párrafo 1, a), define el Estado sin litoral como «el que carece de costa marina», y aunque regula en el artículo 125 su derecho de acceso al mar y libertad de tránsito, son disposiciones de carácter muy técnico. Sin embargo los problemas del acceso a las pesquerías de la zona económica exclusiva de un Estado ribereño por los Estados sin litoral no son fácilmente solucionables. A través de los distintos textos oficiales que se manejaron en la conferencia, surgieron dificultades en este orden y el Convenio de Jamaica le dedica un solo artículo, el 69, con una más amplia tabla de derechos que de obligaciones. El principio general, que también se aplica a los geográficamente desaventajados, es que los Estados sin litoral y los de especiales características geográficas tendrán derecho a participar sobre una base equitativa en la explotación de una *parte apropiada* del excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de

la misma subregión o región, teniendo en cuenta las características económicas y geográficas pertinentes. Los Estados interesados establecerán las modalidades y condiciones de esa participación mediante acuerdos bilaterales, subregionales y regionales (1).

En los artículos 69 y 70 se detallan también diversos elementos que se han de tener en cuenta cuando los Estados elaboren acuerdos al respecto, incluida la necesidad de proteger a las comunidades e industrias pesqueras del Estado ribereño, la medida en que los Estados interesados tienen acceso a otras pesquerías, las necesidades alimenticias de la población de los respectivos Estados y la necesidad de evitar una carga determinada para cualquier Estado ribereño.

Los Estados geográficamente desaventajados formaron, junto a los Estados sin litoral, uno de los grupos oficiosos de mayor presión dentro del seno de la Conferencia del Mar, en un intento de que ésta tomase debidamente en cuenta sus necesidades e intereses, considerando que por condicionantes de índole geográfica (estar ubicados, por ejemplo, en un mar cerrado o semicerrado, por lo que se ven impedidos para establecer una zona económica exclusiva que llegue hasta las doscientas millas de la costa u otras circunstancias restrictivas), se encuentran en una situación desventajosa respecto a otros Estados, cuya geografía no padece tales limitaciones, por lo que dejaron bien sentado en el curso de sus intervenciones sus aspiraciones de recibir un tratamiento especial.

Por lo que se refiere a su composición, y al haberseles incluido los Estados sin litoral, es una amalgama variopinta, pues reúne en su seno a países de diferente grado de desarrollo socioeconómico, como Etiopía y la República Federal Alemana (hoy unificada con la antigua República Democrática), Laos y Suiza, Bolivia y Austria, así como otros de diversas regiones del planeta, como Afganistán, Bulgaria, Finlandia, Gambia, Jamaica, Qatar, Singapur, etcétera, y de diferentes sistemas políticos, como Bután, Kuwait, Paraguay, Hungría, la Santa Sede, etc.

Los Estados geográficamente desaventajados son definidos en el artículo 70 del Convenio de Jamaica y su tabla de derechos también es amplia, muy parecida en síntesis a la de sus parientes «sin litoral». Por ello, en el marco de la pesca como en el de la participación en los fondos marinos tienen también idénticas apetencias y dificultades.

(Continuará.)

(1) La mayor parte de las delegaciones acreditadas en la Conferencia consideraron la llamada propuesta Nandam (por el nombre de su patrocinador) como la mejor fórmula de avenencia que podría lograrse. Sin embargo, algunos países, entre ellos España, expresaron objeciones y reservas más que lógicas.