

LAS ISLAS INHABITADAS

SU IMPACTO EN LA PROPIEDAD DE LOS RECURSOS DEL OCÉANO

En sesiones multilaterales de negocio, que se han llevado a efecto durante casi una década, generalmente nuestros océanos se han estado distribuyendo entre los Estados. Estas negociaciones, idealistamente, comenzaron bajo la tesis de que la riqueza de los océanos era el "patrimonio común" de la humanidad. Sin embargo, el tratado que está surgiendo concede la gran mayoría de estos recursos a los Estados ribereños más cercanos, dejando muy poco para el régimen del "patrimonio común" que fue establecido para ayudar a los Estados en desarrollo y más perjudicados.

Mediante el nuevo tratado, todos los Estados ribereños, en efecto, tendrán derechos soberanos exclusivos sobre los recursos pesqueros y minerales que estén dentro de las aguas que se extienden a 200 millas náuticas contadas desde sus costas. Esta extensión de la jurisdicción nacional para aguas anteriormente consideradas como "alta mar", da paso a todas las alteraciones de los derechos legales y positivos de una manera que no tiene precedente en la historia humana. Ello se ha considerado necesario debido a la creciente necesidad de una cuidadosa administración de los recursos marinos.

En la mayoría de las zonas existe una fuerte unión entre los habitantes de los Estados ribereños y los océanos; por consiguiente, se ha visto como lógico que estos habitantes tengan una especial reclamación de los recursos pesqueros y de los hidrocarburos que se encuentren mar adentro, es decir, cerca de sus costas. No obstante, el tratado que está surgiendo de las negociaciones de derecho del mar, también se manifiesta en el sentido de crear las zonas económicas exclusivas de 200 millas alrededor de muchas pequeñas y distantes islas inhabitadas que tildan los océanos. Muchos de estos atolones estériles fueron reclamados

durante los primeros periodos de exploración y colonialismo por Estados ubicados a miles de millas de distancia. A causa de las ambigüedades de los anteriores sucesos históricos, unos pocos Estados persisten en conseguir negocios lucrativos inicuos de la riqueza del océano y —si el presente texto se mantiene firme— la cantidad que quedará para el “patrimonio común” será disminuida significativamente.

El régimen de las islas

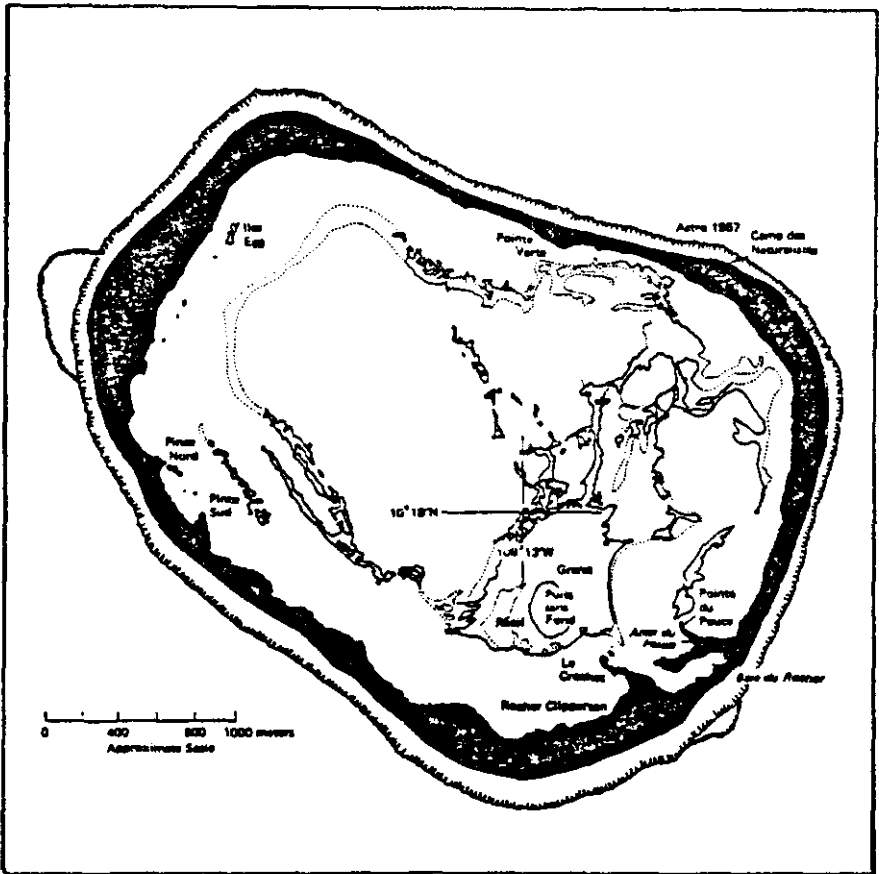
El artículo 121 del actual Texto de Negociación de Derecho del Mar es el que rige las islas. Este artículo fue elaborado durante las primeras sesiones de negociación y nunca ha sido reformado ni alterado. Implícitamente, todos los negociadores y observadores opinan que este lenguaje permanecerá sin alteraciones en el tratado que probablemente saldrá a la luz en 1981:

Artículo 121: Régimen de las Islas

1. Una isla es un área naturalmente formada de tierra, rodeada de agua, que está sobre agua en pleamar.
2. A reserva de lo que se estipuló en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla, son determinados de acuerdo con las provisiones de esta Convención aplicables a otro país territorial.
3. Los islotes que no puedan sustentar habitación humana o vida económica de su propiedad, no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.

El texto no define aún la palabra “islole” para distinguir más específicamente entre un islole y una isla, ni aclara lo que significa que un lugar sea capaz de “sustentar habitación humana o vida económica de (su) propiedad”. En el mundo de hoy, de alta tecnología, cualquier porción de tierra puede ser convertida en “habitabile” si un Estado desea expender suficientes recursos. De este modo, los negociadores y observadores opinan que el lenguaje del artículo 121 está ideado para otorgar las zonas de 200 millas a casi todo el espacio de tierra que se mantiene firme sobre el agua. Sólo a las configuraciones geográficas aisladas que son *realmente* islotes (no atolones, cayos, arrecifes o cualquier otra estructura de tierra) y que no tienen vegetación, y son virtualmente inaccesibles, se les negará una zona con recursos marinos. *Rockall*, una estructura de islole estéril con vientos húmedos que sobresale del turbulento océano, situada en el noroeste de las islas británicas, es un ejemplo de un “islole” inhabitable al que se le pudiera negar una zona. Aun en este caso, no obstante, el país que reclama la propiedad sobre *Rockall*, el Reino Unido, está reclamando derechos sobre los alre-

VAN DYKE-A. BROOKS
ISLA CLIPPERTON



dedores del espacio marino. Este asunto tendrá que ser resuelto a través de un arbitraje con Islandia.

Las islas inhabitadas aparecen en todos los océanos del mundo, como lo ilustra el mapa adjunto. Los Estados Unidos han reclamado la jurisdicción sobre muchas islas que ahora están inhabitadas (o han estado inhabitadas durante mucho tiempo), incluyendo la isla Johnston, el islote Kingman y la isla Palmyra, todas ellas situadas al sur de Hawaii. Otras numerosas islas denominadas o no "inhabitadas", han sido reclamadas por los Estados Unidos mediante la Ley de las Islas de Guano de 1856, incluyendo, por ejemplo, a la isla Baker, la Isla de Howland y la isla Jarvis (antiguamente llamadas las islas Gilbert), situadas en el este de Kiribaty, a lo largo de la línea ecuatorial. Supuestamente, todas las islas del noroeste hawaiano están inhabitadas. En 1976, los

Estados Unidos reclamaron los derechos para una zona pesquera de 200 millas alrededor de todas estas islas.

Durante los últimos años, muchos otros Estados han sostenido también sus reclamaciones de las islas inhabitadas. Las pequeñas islas Spratley y la Parcel, en el sur del Mar de China, están actualmente en disputa activa entre China, Vietnam, las Filipinas, Taiwán y, quizás, otros Estados, debido a que la soberanía sobre las islas también incluirá la soberanía sobre el petróleo submarino cercano. En agosto de 1979, Tonga reclamó una isla volcánica que emergió en su región; asimismo, los japoneses están ansiosos por reclamar un volcán presto a emerger, que ahora está haciendo erupción debajo del agua, entre Iwo Jima y la República de las Islas Septentrionales de Mariana.

En mayo de 1979, el presidente de México, José López Portillo, hizo una extensa visita a la pequeña isla Clarion, en el archipiélago de Revillagigedo, 500 millas al oeste de Puerto Vallarta, para reafirmar la reclamación de México a las 11 millas cuadradas de cactus cubiertos de tildes. Durante la inspección de la distante isla, el presidente López Portillo hizo un llamado a sus compañeros mexicanos para colonizarla. Y, a 600 millas del sur de Acapulco, el gobierno francés está dirigiendo experimentos científicos sobre la estéril isla Clipperton, asegurando y procurando consolidar su disputada reclamación de este solitario atolón de coral.

La isla Clipperton está situada cerca de una zona potencialmente rica de nódulos polimetálicos. Décadas después de una disputa con México, Francia obtuvo la soberanía sobre la isla. Ninguno de estos países tomó muy en serio esta disputa porque parecía que la isla no tenía un valor real. Ahora que Francia puede obtener 334,000 kilómetros cuadrados de espacio marino, la disputa sobre la isla Clipperton requiere ser reexaminada.

Cómo obtuvo Francia la soberanía sobre la isla Clipperton

La isla Clipperton está situada cerca de una zona potencialmente rica surgiendo una roca volcánica. La circunferencia del círculo cerrado de piedra caliza de coral es de aproximadamente 12 kilómetros y la anchura promedio del círculo es de poco más o menos 200 metros. La isla tiene poca vegetación y, en épocas anteriores, sólo ha tenido importancia por sus depósitos de guano, los cuales se localizan principalmente en su única gran roca volcánica.

La isla fue llamada Clipperton después de que John Clipperton, un pirata inglés que aparentemente navegó por la isla en 1705, dirigió un motín en un barco inglés fuera del litoral de Costa Rica. En su calidad

de renegado, Clipperton no tenía autoridad para realizar una reclamación de soberanía sobre la isla en nombre de Inglaterra, por lo que su "descubrimiento" nunca ha sido visto como algo que tenga significación legal.

Puede ser que también otros hayan conocido la isla antes de que se le diera el nombre de Clipperton. México ha sostenido que los navegantes españoles—incluyendo quizás a Magallanes—sabían de la existencia de la isla durante los años de 1500. Ellos no pudieron producir alguna documentación específica para esta demanda, pero realizaron los primeros mapas que parecían mostrar una isla en la extensa zona.

El primer "descubrimiento" realmente documentado fue realizado por dos navegantes franceses, al efectuar un viaje comercial marítimo de Francia al sudeste de Asia, en 1711. Ellos descubrieron la isla tal como aparece actualmente; pero no hicieron reclamaciones de soberanía. Debido a que la isla Clipperton está rodeada de arrecifes poco profundos y mares turbulentos, es sumamente difícil desembarcar en ella. El primer desembarco registrado se realizó en 1825, cuando un capitán marino americano, Benjamín Morrell, logró bajar a tierra.

Los franceses llegaron a estar interesados en la isla Clipperton varias décadas más tarde, cuando por intereses comerciales empezaron a buscar islas cubiertas de guano de aves para la explotación de fosfatos. En 1858, un naviero francés llamado Lockhart, persuadió al gobierno de que le proporcionara una concesión para explotar el guano de la isla.

Cuando el barco mercante de Lockhart, "L'Amiral", llegó cerca de la isla Clipperton, un oficial naval francés pronunció una proclamación de soberanía, en una ceremonia breve, a bordo del barco. Después de un desembarco considerablemente difícil, un pequeño bote pudo llegar a la costa; pero los marineros que fueron a tierra reportaron que el depósito de guano no era rico en fosfatos.

La expedición no dejó ninguna placa permanente sobre la isla Clipperton. Cuando "L'Amiral" llegó a Honolulu, Hawaii, a finales de 1858, en el periódico oficial hawaiano *The Polynesian*, se publicó un anuncio de dos pulgadas cuadradas, en el cual se proclamaba que "desde este día la soberanía plena de la isla Clipperton pertenece, a perpetuidad, a Su Majestad, el Emperador Napoleón III, a sus herederos y sucesores". El mismo día, el periódico divulgó esta proclamación sin explicación alguna, en un solo párrafo, una historia de dieciséis líneas, dentro de las columnas noticiosas.

El gobierno francés no emitió otra indicación pública de su reclamación de la isla Clipperton en este tiempo, y nunca confirmó la reclamación después de que el barco regresó a Francia.

Cuando Lockhart recibió el informe total del regreso de "L'Amiral" a

Francia, se sintió desalentado acerca de los prospectos económicos para la isla y nunca ejerció su derecho para explotar el guano. Ningún registro existe de que Francia haya realizado alguna actividad durante los 39 años siguientes (hasta 1897).

No fue hasta los años noventa cuando las compañías de fosfato renovaron su interés en la isla; antes de esta fecha la isla no aparece mencionada en ningún documento histórico. En 1892, un ciudadano estadounidense llamado Frederick Permien, visitó la isla por varios días; recogió muestras de guano y luego reclamó la propiedad de la isla en nombre de los Estados Unidos. Después regresó a San Francisco, donde expidió una declaración jurada explicando su reclamación al Departamento de Estado, en Washington, D. C., para cumplir con los requerimientos de la Ley de las Islas de Guano de Estados Unidos de 1856.

Permien y algunos de sus asociados explotaron los depósitos de la isla Clipperton hasta 1897. Vivían en casas construidas por Permien y se alimentaban de víveres llevados por los furgones que transportaban el guano a California.

En 1897, la Oceanic Phosphate Company, sucesores de las reclamaciones de Permien, comenzó las negociaciones con una firma británica, la Pacific Islands Company, para vender los depósitos de guano de la isla. Las noticias en relación a la posible posesión británica de la isla, alertaron a los franceses de que la isla que ellos habían reclamado años antes lo estaba siendo ahora por personas de diversos países. Francia envió enseguida un crucero a la isla, el "Duguay Trouin", para investigar la situación. El barco llegó a la isla Clipperton tres meses después de haber recibido los nuevos informes, el 24 de noviembre de 1897, encontrándose con tres empleados de la Oceanic Phosphate Company y la bandera de los Estados Unidos izada.

Cuando las noticias de un periódico fueron reproducidas en otro de la ciudad de México, los mexicanos también se enteraron del interés británico sobre la isla Clipperton. Circularon los rumores de que un barco de guerra británico se había apoderado de la isla. Estas noticias irritaron a los mexicanos porque ellos siempre habían considerado como territorio mexicano a la isla Clipperton. El gobierno mexicano envió un cañonero a la isla, el cual llegó tres semanas después de que el "Duguay Trouin" se había marchado. Los tres empleados de la Oceanic Phosphate Company permitieron que los soldados izaran la bandera mexicana y abandonaron la isla.

Mientras tanto, el gobierno francés, enterado del encuentro entre el "Duguay Trouin" y los tres norteamericanos en la isla Clipperton, solicitó una explicación a los Estados Unidos. Francia justificó su reclamación basándose en: 1) El "descubrimiento" realizado en 1711 y 2) La for-

mal afirmación de soberanía en 1858, por lo que los Estados Unidos rápidamente renunciaron a cualquier interés en la isla. Cuando el gobierno francés se enteró de las acciones de los mexicanos, a través de su enviado a la ciudad de México, también notificó al gobierno mexicano de sus reclamaciones. Esta protesta fue el comienzo de un largo intercambio diplomático que culminó diez años después, mediante un acuerdo donde se estableció que la disputa se resolvería por arbitraje.

De 1898 a 1905, la Pacific Islands Company explotó los depósitos de guano de la isla Clipperton, en virtud de una concesión acordada con México. En 1905, se negoció un nuevo contrato, en el cual el gobierno mexicano acordó establecer una guarnición militar en la isla para demostrar su control sobre la misma. Después, en 1909, Francia y México accedieron a que el rey Víctor Emmanuel III de Italia arbitrara la disputa. Ambas partes prepararon la documentación de sus reclamaciones y la enviaron a Italia. Sin embargo, Víctor Emmanuel no emitió su fallo hasta febrero de 1931. No se sabe exactamente por qué se tomó 22 años para rendir un veredicto, pero algunos eruditos han considerado que entre los factores causantes de ese atraso está la Primera Guerra Mundial, el surgimiento del fascismo, otros problemas importantes de Italia y la controversia aparentemente trivial de la isla Clipperton.

Mientras los procedimientos de arbitraje se encontraban detenidos, México continuó sustentando su guarnición en la isla. Los mexicanos se abastecían de comunicación regular y de víveres traídos por botes cada cierto tiempo. Este abastecimiento se realizó hasta 1914, cuando creyeron que, repentinamente, los habitantes de la isla habían abandonado la guarnición. Se ha insinuado que el envío de víveres se detuvo después de que el gobierno mexicano fue depuesto en 1914, ya que los habitantes de la isla eran sostenidos por el anterior gobierno.

Durante tres años ningún barco llegó a la isla Clipperton, por lo que los habitantes que se quedaron estuvieron sujetos a comer la carne de aves para sobrevivir. Las pocas palmeras que había no producían suficientes cocos como para evitar el escorbuto, y no pudieron evitar varias muertes ocasionadas por esta enfermedad. Después de que los soldados murieron en el mar, luego de una penosa búsqueda de ayuda, la población se redujo a tres mujeres y ocho niños, más un hombre obeso que gobernó la isla como un déspota. En julio de 1917, una mujer mató al hombre con el lado embotado de una hacha, y luego, al siguiente día, un barco de los Estados Unidos llegó a la isla y rescató a los sobrevivientes.

El veredicto del árbitro

En 1931, finalmente, Victor Emmanuel emitió su decisión arbitral. Declaró que la isla pertenecía a Francia, sobre todo porque este país proclamó la propiedad de la isla en 1858 y porque México carecía de pruebas que justificaran la reclamación formal de propiedad de la isla. Las noticias de la decisión crearon gran controversia en la ciudad de México. Se formó un comité para estudiar la decisión; pero no fue hasta marzo de 1933 cuando el Senado mexicano y la Cámara de Diputados votaron por aceptar y cumplir el veredicto.

La corta opinión escrita por Victor Emmanuel está fundada en la terminología jurídica que es común para los abogados internacionales; pero algunos observadores han considerado que el deseo de Italia, en relación a las concesiones navales del Mediterráneo por parte de Francia, pudo haber afectado su fallo. Regularmente, para obtener soberanía sobre un territorio, un Estado debe: 1) Realizar el descubrimiento del territorio, 2) Manifestar soberanía a través de algún acto simbólico, y 3) Ocupar realmente el territorio mediante el establecimiento de un control efectivo sobre la zona. México argumentó que los exploradores españoles habían "descubierto" la isla durante el siglo xvi (y que México fue sucesor de la reclamación de España); pero Victor Emmanuel rechazó este argumento porque los españoles nunca realizaron acciones formales para manifestar su soberanía ni ocuparon jamás efectivamente la isla. Francia manifestó su soberanía en 1858, mediante la proclamación hecha a bordo de "L'Amiral" y en el pequeño aviso publicado en el periódico *The Polynesian* de Honolulu. No obstante, Francia nunca ejerció un "control efectivo" como se requiere normalmente.

Victor Emmanuel concluyó que, debido a que la isla Clipperton estaba inhabitada, el comúnmente riguroso requisito de ejercer autoridad exclusiva sobre la zona, para establecer soberanía, no tenía que ser sufragado. En lugar de ello, el único requisito que el juez-árbitro impuso a un Estado que intentase adquirir la soberanía sobre un territorio inhabitado, es que: "Desde el primer momento en que el Estado ocupante haga su aparición allí", el territorio estará "en la absoluta y evidente disposición de ese Estado". En otras palabras, la soberanía sobre un territorio inhabitado, una vez descubierto y reclamado, se confiere sin ulteriores acciones de parte del Estado descubridor. De este modo, las reglas que se aplican a un territorio inhabitado son diferentes a las aplicadas a zonas habitadas. Fue importante que Francia protestara a los Estados Unidos y a México, cuando supo de sus reclamaciones potenciales en 1897, porque, de otra manera, la soberanía pudo haberse trans-

ferido a otro Estado si éste ejercía la autoridad en una forma continua, ininterrumpida y pacífica.

Aunque Francia estuvo ausente de la isla durante un periodo de 39 años, Víctor Emmanuel concluyó que la isla no había estado abandonada. De acuerdo con los principios de derecho internacional, el abandono no puede presumirse por falta de uso, sino que debe efectuarse voluntariamente. Conforme a la decisión arbitral, Francia nunca manifestó la intención de abandonar la isla. Víctor Emmanuel no dio mucha importancia a las acciones sustanciales que México tomó después de 1897, en las que mostraba interés en la isla.

¿Debería tener una zona de 200 millas la isla Clipperton?

Es irónico que Francia, que ignoró la isla Clipperton durante mucho tiempo y adquirió la soberanía con tan mínimos esfuerzos, recibiera ahora una potencial libertad sobre su espacio marino. ¿Debería tener una zona económica exclusiva la isla Clipperton? ¿Es un "islotote" o una "isla"? ¿Puede "sustentar habitación humana o vida económica" de su propiedad?

El "régimen de las islas" del artículo 121 es resultado de la Conferencia de la Codificación de la Liga de las Naciones, realizada en La Haya en 1930; de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, llevada a cabo en Génova en 1958, la cual dio origen a la Convención del Mar Territorial y la Plataforma Continental; del Comité especial encargado de estudiar la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de jurisdicción nacional, de 1972-73 y, finalmente, de las reuniones del Segundo Comité realizadas durante la Sesión de Caracas de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en 1974. Durante todos estos actos, los Estados han discutido sobre la definición conveniente de isla y la cantidad adecuada de espacio marítimo que debe distribuirse para las islas.

Ha resultado difícil establecer una definición precisa de los términos utilizados debido a la inmensa variedad de empleos de la palabra isla. Las protrusiones de tierra rodeadas de agua no permiten poner en orden una clasificación sobre la base de criterios tales como tamaño, población, posición y condición política. En consecuencia, muchos países interpretarán el lenguaje del artículo 121 como mejor convenga a sus intereses nacionales.

Francia, aparentemente, cree que tiene derecho a la zona de 200 millas alrededor de la isla Clipperton debido a que, el 12 de febrero de 1978, reclamó una zona económica exclusiva alrededor del atolón.

Francia puede confiarse en defender su reclamación del espacio marino alrededor de la isla Clipperton, sosteniendo que la definición que debe regir para "islote" es la geológica. También propondrá una mínima interpretación del requisito para "sustentar habitación humana o vida económica" para incluir a pocas personas que obtengan provisiones del exterior o que la empleen como una base periódica, más que como un hogar.

La isla Clipperton no es, geológicamente hablando, meramente un islote. Tiene tanto partes volcánicas como de coral. El área del suelo es de aproximadamente 1.6 kilómetros cuadrados. Conforme a las diversas clasificaciones de los geógrafos de las profusiones de tierra rodeadas por agua según el tamaño, la isla Clipperton debería calificarse como una "isleta" —ligeramente más grande que un islote y más pequeña que una isla en todo el sentido de la palabra.

En caso de que se requiera, sería difícil para Francia demostrar que la isla, en efecto, ha sustentado una población y una vida económica de su propiedad del guano. Entre 1892 y 1917, muy pocas comunidades vivían en condiciones precarias; no obstante, su supervivencia dependía de un constante abastecimiento de víveres. Actualmente, la isla no parece tener "una vida económica de (su) propiedad", y es dudoso que alguien haya obtenido algún beneficio del guano.

Conclusión

El arbitraje de la isla Clipperton —al igual que otras decisiones que involucran disputas sobre territorios distantes— está bajo en doctrinas legales que se aplican a territorios inhabitados de manera diferente a las aplicadas a zonas habitadas. Las leyes que usualmente rigen la soberanía fueron rechazadas por el árbitro Victor Emmanuel. Debido a que la isla fue determinada como inhabitable, a Francia no se le requirió "ocupar efectivamente" la isla, como se requiere normalmente.

Siendo así, parece inapropiado que Francia fuera capaz de reclamar una zona económica exclusiva y una plataforma continental a favor de este distante y aparentemente inhabitable atolón. Es sorprendente que ningún Estado se haya quejado de la acción de Francia, y que aun México parezca deseoso de continuar su disputa. Debido a que tanto espacio marítimo está involucrado en este problema, los negociadores deberían examinar, en la Conferencia de Derecho del Mar, una vez más el expediente, antes de establecer el lenguaje del artículo 121. Pero debido a que muchos Estados tienen islas inhabitadas (incluyendo a México y a Estados Unidos), la mayoría de ellos se han mantenido callados en relación a este expediente.

Debido a que se han extendido las reclamaciones de soberanía nacional, la cantidad de los recursos del océano que será puesta bajo control internacional para el beneficio de todos, ha estado reduciéndose gradualmente durante las negociaciones de derecho del mar. Si el artículo 121 no sufre cambios, también la menor cantidad de recursos seguirá siendo el "patrimonio común" de la humanidad.

Reconocimientos

La investigación de este proyecto estuvo a cargo del Sea Grant College Program (Documento Institucional Núm. NA79AA-D-00085 de la NOAA Office of Sea Grant, Departamento de Comercio), del Coordinador de Asuntos Marinos del Ministerio de Estado, del Centro Este-Oeste y de la Escuela de Derecho de la Universidad de Hawaii. Los autores agradecen al profesor Joseph R. Morgan, de la Universidad de Hawaii, su asistencia en la elaboración de los mapas.

Nota

Este escrito es un resumen de un artículo documentado más extenso próximo a publicarse.

JOHN VAN DYKE¹ y

Robert A. BROOKS²

Traducción: Araceli LUPERCIO RAMOS

¹ Decano asociado y profesor de Derecho de la Universidad de Hawaii en Manoa, e investigador adjunto asociado del Environment and Policy Institute, Centro Este-Oeste.

² Graduado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Hawaii en mayo de 1980; actualmente inscrito en un programa para graduados sobre derecho del mar en la Universidad de Virginia.