

COMENTARIOS AL TÍTULO II DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 SOBRE EL ESPACIO GEOGRÁFICO Y LA DIVISIÓN POLÍTICA

Ramón Crazut

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
y de la Universidad Católica Andrés Bello*

I. EL CONCEPTO DE ESPACIO GEOGRÁFICO

La primera puntualización o comentario que debemos formular acerca del articulado de la Constitución de 1999 agrupado bajo el Título II, se relaciona con la reiterada utilización del concepto de “Espacio Geográfico”, el cual sustituye o en algunos casos complementa o aclara la noción tradicional de “territorio” contenida en la Constitución de 1961, en cuyo Capítulo II se utilizaba la expresión “Del Territorio y la División Política” para encabezar las disposiciones fundamentales sobre esta materia. Evidentemente, la noción del “Espacio Geográfico” tiene mucho mayor amplitud y está más acorde con la concepción geográfica y geopolítica moderna que sustenta la idea de que la soberanía no solo debe ejercerse sobre el territorio, sino también sobre el “cielo que lo cubre y el mar y océano que lo circunda”. Cabe observar que en el campo del Derecho Internacional Público el concepto de espacio geográfico está explícita e implícitamente contemplado, al considerar como materia de estudio no solo el llamado territorio terrestre, sino como la atmósfera suprayacente al territorio y el mar territorial, pero el encabezamiento del Capítulo II de la Constitución de 1961 parece tener un carácter más limitativo.

El espacio geográfico, según expresión de una conocida especialista, “es aquél que podría contemplarse desde lo alto, casi a punto de romper el límite de la atmósfera, como si armados de un poderoso lente de aumento contempláramos a distancia el ámbito de nuestro territorio”.¹ Dentro de la concepción de espacio geográfico se incluyen los conceptos de espacio terrestre, marítimo, aéreo, así como también el de espacio político y humano los cuales configuran una unidad inseparable e indivisible dentro del binomio hombre-naturaleza. La noción de espacio tiene también connotaciones históricas, jurídicas y culturales, por ser el ámbito en donde vivieron nuestros antepasados y al que debemos preservar y defender para nuestro propio provecho y el de las futuras generaciones, así como para afianzar nuestros valores y tradiciones.

Definido por los tratadistas como la porción de la corteza terrestre que emerge del mar, contentiva del suelo y del subsuelo y de las aguas interiores, el espacio territorial constituye el asiento físico del Estado y el requisito esencial de su existencia. A los restantes espacios se les ha considerado tradicionalmente como accesorios, pero imprescindibles para la seguridad y defensa del primero y para la explotación de sus recursos naturales. El espacio marítimo es una prolongación física del terrestre, cuya mayor o menor importancia para un determinado país depende de numerosos factores, geográficos, económicos y geopolíticos. Como es obvio, tiene mayor importancia para los países predominantes costeros e

1 Sequera Tamayo, Isbelia. *Reflexiones sobre Economía y Espacio*. Publicaciones de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1991.

insulares y menor relevancia para los llamados países interiores. El continuo descubrimiento de recursos minerales en los fondos marinos y océanos aviva al interés por los espacios marinos.

El espacio aéreo constituye hoy en día uno de los medios más rápidos y eficaces a través de los cuales se efectúa la comunicación humana mediante el uso de aeronaves y ondas de radio y televisión que transmiten ideas en la forma de palabras e imágenes. Es, además, un poderoso medio de contaminación ambiental capaz de recibir emanaciones tóxicas precedentes, generalmente, de las zonas altamente industrializadas y transportarlas hacia el resto del mundo, especialmente hacia los países de menor desarrollo con graves perjuicios para éstos y para la humanidad en su conjunto². De ahí que sólo mediante una concepción más amplia del precepto constitucional referido al territorio y espacio puede darse una protección integral a quienes habitamos en un ámbito específico, particularmente en épocas de gran avance tecnológico como las actuales, cuando el espacio aéreo convencional es objeto de regulaciones y Tratados Internacionales; cuando la contaminación del aire y de las aguas adquiere proyecciones internacionales y demanda grandes esfuerzos para la protección ambiental, y cuando comienza a perfilarse la existencia de un Derecho Internacional del Espacio Ultraterrestre orientado a regular determinadas actividades espaciales distintas de las convencionales.

En síntesis, poderosas razones de defensa nacional, de protección al medio ambiente y de adecuación a las cambiantes circunstancias impuestas por las innovaciones tecnológicas, justifican la incorporación del concepto de Espacio Geográfico en nuestra Carta Fundamental que se manifiesta no solo en la denominación del Capítulo y Título correspondientes, sino que se repite y enfatiza en el Artículo 10 cuando dice:

“Artículo 10. El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810 con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad”.

II. TRATADOS Y LAUDOS VICIADOS DE NULIDAD

Además de la modificación antes mencionada, el Artículo 10° de la Constitución de 1999 (que corresponde al Artículo 7° de la de 1961) continúa incorporando en sus texto la definición de territorio nacional como aquél que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de las transformaciones políticas iniciadas el 19 de abril de 1810, pero en lugar de mantener la adición: “con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República”, la sustituye por un concepto más radical: *con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad*. Ello abre la posibilidad de iniciar o mantener acciones para reivindicar nuestro continuamente reducido territorio nacional, puesto que según opinión generalizada sustentada por la mayoría de los especialistas, todos los tratados limítrofes y laudos arbitrales que han conducido a la pérdida de una porción significativa de nuestro territorio y, por ende, nuestro espacio geográfico están viciados de nulidad.

A ese respecto, no podemos dejar de referirnos a una serie de situaciones altamente conocidas, pero que no está además repetir las y tenerlas presentes como son: En primer lugar, el Tratado Michelena-Pombo de 1833 aprobado por el Congreso de Colombia, pero

² Crazut, Rafael. *Ecología y Desarrollo Económico. Comentarios sobre la Experiencia Venezolana*. Ediciones ANCE, 1992.

rechazado por el Congreso de Venezuela por favorecer injustificadamente las posiciones y reclamos de ese país. En Segundo termino, el Laudo Arbitral de 1881, solicitado para dirimir problemas fronterizos no resueltos por el Tratado Michelena Pombo, y a través del cual se nos despojó sin justificación alguna una amplia zona que no estaba en disputa y que convirtió a Colombia en país ribereño del Orinoco en su curso medio y en tramos importantes de otros caudalosos ríos que nos vinculan a la Cuenca Amazónica, a todo lo cual se agrega la sumisión con que se aceptó dicho Laudo, lleno de imprecisiones y ambigüedades.

En Tercer lugar, debemos mencionar al compromiso arbitral de Washington de 1897 que condujo al Laudo de París de 1899 mediante el cual, a través de presiones económicas políticas y militares de Gran Bretaña y mediante una confabulación de las grandes potencias de la época perdimos la zona que hoy corresponde a la Guayana Esequiba, en cuyo caso evidencias históricas surgidas con posterioridad pusieron en evidencia el carácter viciado de dicho compromiso y Laudo. Y, finalmente, no podemos omitir el Tratado de Demarcación de Límites de 1941 que profundizó y consolidó el despojo territorial que habíamos experimentado en las fronteras con Colombia y que sentó las bases para las reclamaciones colombianas en el Golfo de Venezuela. De ahí, que ante semejantes arbitrariedades e injusticias; ante los problemas de congelación de nuestras reclamaciones en la Guayana Esequiba; ante la imprecisión ambigüedad en la delimitación de las aguas marinas y submarinas al Norte de Venezuela y, en general, ante la sumisión de nuestros gobiernos frente al continuo despojo territorial, nada de raro tiene que la Constitución de 1999, recogiendo el sentimiento nacional, exprese su voz disidente, al señalar que nuestro territorio y espacio geográfico corresponden al de la antigua Capitanía General de Venezuela con las modificaciones resultantes de los Tratados y Laudos no viciados de nulidad.

III. ESPACIOS ACUÁTICOS Y ANTE PAÍS INSULAR

El Artículo 11° precisa una serie de conceptos expuestos de manera relativamente general en la Constitución de 1961, relacionados con diferentes espacios sobre el cual la República debe ejercer soberanía. En el primer aparte de dicho artículo se consagra:

“Artículo 11. La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, aérea marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentren”.

Este texto sustituye al Aparte único del Artículo 7° de la Constitución de 1961, en el cual se especificaba solamente que la soberanía y vigilancia sobre el mar territorial y la zona marítima contigua, así como la disposición de que la explotación de los recursos en ellos contenidos se ejecutará en la extensión y condición que determine la Ley. La nueva redacción es mucho más amplia y contiene una serie de principios que se desarrollan más cabalmente en las siguientes Apartes, como se comenta a continuación.

El segundo Aparte se relaciona con el concepto que los especialistas han venido denominando el *Ante País Insular*, especificándose allí las islas y archipiélagos que lo componen:

“El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, isla de Margarita, Cubagua y Coche, ar-

chipiélago de los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y además las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva”.

La enumeración detallada que se hace de las islas y archipiélagos que configuran nuestro espacio insular constituye un elemento de gran significación que incorpora la nueva Constitución. Ello en razón de la existencia de una fachada insular al Norte de Venezuela que constituye una especie de arco defensivo de gran valor económico y geoestratégico a la cual se ha dado hasta ahora escasa importancia. Según destacados especialistas las islas que se alinean al Norte del país, desde Los Monjes en la Península de la Guajira hasta Los Testigos al Norte de la Península de Paría, constituyen un hecho geográfico único en el Continente Americano que refuerza la importancia de Venezuela en el Área del Caribe.³ Por otra parte, suele enfatizarse que “no existe desde el punto de vista físico una alineación insular semejante en ningún otro país del Continente (...) Esta alineación de nuestra fachada septentrional crea virtualmente un mar interior entre las islas y el Continente que prolongan hacia el Norte y hacen continua la extensión de la soberanía nacional en este sentido.”⁴

IV. ZONA MARÍTIMA CONTIGUA Y ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

El tercer Aparte del Artículo 11° establece que nuestro país ejerce soberanía “sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva (...) en los términos y condiciones que determinen el derecho internacional público y la Ley”. Para comprender más cabalmente el texto y espíritu de estas disposiciones debemos comenzar por referirnos al concepto de Mar Territorial, el cual constituye la región marítima adyacente al Estado ribereño sobre el cual éste conserva todos los derechos soberanos con algunas limitaciones, como el derecho de paso inocente que se concede a otras naciones. Salvo esa limitación, el Mar Territorial (sobre cuya extensión no existe un criterio universalmente aceptado pero que Venezuela ha fijado en 12 millas), se considera parte integrante del territorio del Estado ribereño, el cual lo utiliza para fines de seguridad y protección y para la explotación de todos los recursos que se encuentren dentro del mismo, ya sea en el lecho o en el subsuelo. Sobre esta materia existe poca discusión.

La zona Contigua constituye la zona marítima adyacente al Mar Territorial, en donde según los acuerdos internacionales el Estado ribereño puede adoptar las medidas necesarias para evitar infracciones a sus leyes aduaneras, fiscales, de inmigración y sanitarias que pudieran cometerse dentro de su territorio o en su Mar Territorial. Según la Convención de Ginebra de 1958 la Zona Contigua no puede extenderse hasta 12 millas más allá del Mar Territorial. La Plataforma Continental es un concepto geográfico que suele generalmente dar origen a confusiones. Según la misma Convención de Ginebra de 1958 está constituida por el lecho del mar y el subsuelo de las zonas marítimas adyacentes a las costas fuera del Mar Territorial, hasta una profundidad de 200 metros o más allá, siempre que la profundidad del mar permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona, todo lo cual resulta geográficamente claro pero jurídicamente poco preciso.

A la Zona Económica Exclusiva se le considera una concepción geográfica fundamentalmente latinoamericana que ha dado origen a numerosas discusiones y que no ha sido aceptada formalmente por toda la Comunidad Internacional. Según tratadistas de la mayoría

3 Carpio Castillo, Ruben. *Geopolítica Venezolana*. Ariel Seix Barral. Caracas, 1981.

4 Ob. cit.

de nuestros países la Zona Económica Exclusiva constituye un extenso Mar Territorial con un ancho de 200 millas y que coincide aproximadamente con el concepto geográfico de Plataforma Continental, en donde el país ribereño adquiere una jurisdicción especial para la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. Los países suramericanos de la costa del Pacífico vienen defendiendo este criterio desde hace años, especialmente por razón de explotación de recursos pesqueros. Durante la primera administración del Presidente Carlos Andrés Pérez se inició un proceso que concluyó con la Ley del 20 de julio de 1978 que creó una zona económica exclusiva, añadiendo grandes posibilidades de explotación de recursos naturales en ella contenidos, posición que se robustece con el carácter constitucional que se contempla al respecto en la Carta Fundamental de 1999. En efecto, como consecuencia de la mayor amplitud que se asigna al espacio marítimo se agrega en el Artículo 12° de la nueva Constitución una previsión en relación a la explotación de yacimientos mineros y de hidrocarburos.

Artículo 12. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.

En todo caso, no pude pasarse por alto que los límites de la soberanía sobre el Mar Territorial, la Zona Contigua, la Plataforma Continental y la Zona Económica Exclusiva están poderosamente influidos por la configuración y accidentes geográficos de nuestro país y la configuración y accidentes geográficos de los países vecinos lo cual crea graves conflictos de intereses. Según principios universalmente aceptados de Derecho Internacional, los límites de la soberanía de un país en estos casos están determinados por la línea que en proyección horizontal los separa de la soberanía que, por razones geográficas similares, corresponde a otro país sobre los mismos espacios. De ahí la necesidad de celebrar *Tratados de Delimitación de Aguas Marinas y Submarinas*, problemas que Venezuela tiene pendientes con Colombia y sobre cuya complejidad y alcance no resulta oportuno incluir consideraciones en estas breves notas⁵.

V. ESPACIOS FRONTERIZOS Y ESPACIO ULTRATERRESTRE

Espacios Fronterizos. En materia fronteriza resulta de apreciable interés la disposición contenida en el Artículo 15° en donde se consagra que el Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, "preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo económico y social y la integración". Ello tiene especial importancia debido al bien conocido abandono de nuestras fronteras y a la ausencia de una política eficiente e integral en esa materia, situación que aunada a los tratados limítrofes contrarios al interés nacional, suelen citarse como causas fundamentales del progresivo encogimiento de la superficie del país. Tradicionalmente, la mayoría de nuestras fronteras han permanecido deshabitadas y abandonadas, lo que facilita el poblamiento y la penetración económica y cultural de los países vecinos. A ello se suman, hoy en día, problemas como la actividad guerrillera y el narcotráfico con su secuela de efec-

5 Véase, entre otros:
Morales Paúl, Isidro. *Delimitación de las Areas Marinas y Sub-Marinas al Norte de Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1983.
Jaffe Carbonel, Angelina. *Venezuela y la Evolución del Derecho del Mar en Materia de Limitación Marítima*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1996.

tos negativos. Las disposiciones constitucionales contenidas en el ya citado artículo 15 ordenan, además, asignaciones económicas especiales de acuerdo a la naturaleza de cada región fronteriza, que deberán incorporarse en una Ley Orgánica de fronteras.

Espacio Ultraterrestre. “Corresponden a la República los derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o pueden ser patrimonio común de la humanidad en los términos extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional”. Esta previsión contenida en el último Aparte del Artículo 11° tiene proyección de gran actualidad y visión futurista, en razón de los avances que continuamente se hacen en lo que concierne a este tipo de espacio y a los numerosos acuerdos internacionales que se materializan para regular ese campo. Al respecto, debe tenerse presente que además de las perspectivas de viajes especiales, el Globo Terrestre y; por ende, nuestro país están rodeados o vigilados por satélites de comunicaciones, satélites atmosféricos y satélites espías que circulan por encima de la atmósfera y de nuestro espacio vital y que se encuentran bajo el control de un grupo reducido de naciones altamente industrializadas. Hoy en día, mediante Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1961 se admite que los principios de la Carta de esa Organización se aplican al espacio ultraterrestre, a consecuencia de las cual ha surgido una rama del Derecho Internacional especializada en dicha materia.⁶

VI. OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE SOBERANÍA TERRITORIAL

El Artículo 13° desarrolla otros elementos relacionados con el ámbito de soberanía territorial del Estado, vinculados, básicamente, con la integración del territorio y con las relaciones del Estado Venezolano con otros estados. Su texto es el siguiente:

Artículo 13. El territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional.

El espacio geográfico venezolano es una zona de paz. No se podrán establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de ninguna coalición de potencias.

Los Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional sólo podrán adquirir inmuebles para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares dentro del área que se determine y mediante garantías de reciprocidad, con las limitaciones que establezca la ley. En dicho caso quedará siempre a salvo la soberanía nacional.

Las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

El primer Aparte, mediante el cual se establece que el territorio venezolano no podrá ser cedido, traspasado o arrendado, permanece casi igual al texto contenido en la Constitución de 1961 con la diferencia de que se sustituye el concepto de “potencias extranjeras” por el de “Estados extranjeros” y se agrega la noción de “otros sujetos de derecho internacional”. El segundo Aparte, en donde se declara al espacio geográfico Venezolano como “zona de paz” y se prohíbe el establecimiento de bases militares extranjeras resulta novedoso y parece tener plena justificación. El tercer Aparte relacionado con la adquisición de inmuebles que

⁶ Linares, Antonio. *Derecho Internacional del Espacio Ultraterrestre*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1987.

pueden hacer los Estados extranjeros en Venezuela para sus sedes diplomáticas mediante garantía de reciprocidad, contiene una redacción similar a la de la anterior constitución, agregándose nuevamente el concepto de “sujetos de derecho internacional”, lo cual atribuimos a la proliferación de organizaciones internacionales y a la progresiva sustitución de relaciones diplomáticas bilaterales por relaciones multilaterales. El cuarto Aparte sobre enajenación de tierras baldías en las dependencias federales e islas fluviales y lacustres (materia no contemplada en la Constitución de 1961), constituye también un elemento novedoso y una razonable previsión.

VII. APRECIACIONES FINALES

Por último, estos breves comentarios sobre el Título II de la Constitución de 1999 no pueden omitir lo concerniente al concepto de “División Política”, contenido en el Capítulo II del mencionado Título. En esta materia el nuevo texto constitucional contiene menores innovaciones, especialmente si se parte del principio de que el país continúa dividido en el mismo número de estados y que se mantiene los conceptos de territorios federales y dependencias federales de las viejas constituciones. El Capítulo incorpora, sin embargo, dos elementos dignos de mención. En primer lugar, las disposiciones del Artículo 16 en su primer Aparte en donde se establece que la división político territorial será regulada por una ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa; y, en segundo término, el mandato constitucional de que una ley especial establecerá la unidad político territorial de Caracas “que integre un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los correspondientes a los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes al Estado Miranda”, todo ello con el propósito de solucionar problemas planteados y alcanzar desarrollo más armónico e integral de la ciudad.

En conclusión, resulta evidente y debe reconocerse y enfatizarse que la Constitución de 1999 contiene distintas precisiones e innovaciones en los preceptos que tradicionalmente se venían agrupando bajo la denominación de “Territorio y División Política”. El nuevo texto constitucional, como hemos visto, comienza por incorporar el concepto de espacio geográfico en todo su amplitud y rechazar la sumisión con la cual las constituciones anteriores convalidaban los tratados y laudos arbitrales viciados de nulidad que condujeron a la pérdida de cerca de la tercera parte de nuestro territorio. Especial relevancia tiene la incorporación de avanzados principios del Derecho del Mar en un país que por la naturaleza de sus costas y del arco insular situado al norte de ellas, tiene que acoger y defender criterios de mares cerrados y de áreas marinas interiores e históricas, y cuya plataforma continental, potencialmente rica en yacimientos de hidrocarburos, justifican la noción de zona económica exclusiva. La importancia geopolítica de nuestra Fachada Atlántica y del denominado Ante País Insular resultan también realidades concordantes con la redacción de la nueva Carta Fundamental en razón de que la cadena de islas y archipiélagos enumerados en el Artículo 11 configuran, junto con los espacios continentales, una especie de mar interior. El carácter, en alto grado, marítimo de Venezuela queda así evidenciado en la Constitución.