

ALFONSO GARCÍA ROBLES

LA ANCHURA

del Mar Territorial

311.57

7166a

OLEGIO DE MÉXICO

LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL

**PUBLICACIONES DEL
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

II

ALFONSO GARCÍA ROBLES

La anchura
del
Mar Territorial

EL COLEGIO DE MÉXICO
1966

Primera edición, 1966

Derechos Reservados conforme a la ley
© El Colegio de México,
Guanajuato, 125 - México, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

por

Gráfica Panamericana, S. de R. L.
Parroquia 911 : México, D. F.

PREFACIO

El Comité Jurídico Interamericano, órgano permanente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, tiene su sede en Río de Janeiro y corresponde, en el orden continental, a lo que es en el mundial la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

En agosto de 1963, el Comité —del que fui miembro del 20 de junio de 1962 al 30 de julio de 1965, fecha en que me vi obligado a presentar mi renuncia por no poder disponer ya del tiempo necesario para continuar participando en sus trabajos— me designó Relator para el tema que sirve de título a esta monografía.

En cumplimiento de ese encargo, preparé el estudio que aparece publicado íntegramente en estas páginas y que el Comité consideró en su período de sesiones de 1965, del 15 al 21 de julio, habiéndolo aprobado unánimemente con las tres modificaciones sustantivas que a continuación se indican, además de algunas otras de naturaleza puramente editorial:

1) *la omisión de la nota número 55, que fue reemplazada por el texto que figura en el anexo I y que se incorporó al final del capítulo III. El texto en cuestión fue elaborado por una subcomisión integrada por el Relator y los miembros colombiano, chileno y peruano del propio Comité, doctores José Joaquín Caicedo Castilla, Luis David Cruz Ocampo y René Hooper;*

2) *la adición, en el artículo 6 del proyecto de convención sometido por el Relator, de los términos “incluidos los golfos y bahías históricos”, de conformidad con la sugestión formulada por el miembro brasileño y Presidente del Comité, doctor Raul Fernandes;*

3) *la adición de un artículo, que figura como artículo 7 en el referido proyecto de convención, y que fue propuesto por el miembro chileno, doctor Cruz Ocampo.*

El miembro colombiano, doctor Caicedo Castilla, al igual que los demás miembros del Comité, votó afirmativamente el dictamen y proyecto de resolución presentados por el Relator, enmendados como queda dicho, pero pidió, en uso de la facultad que le confiere el artículo 16 del Reglamento del Comité, que se insertara a continuación un "voto razonado", cuyo texto íntegro se reproduce en el anexo II.

El resultado eminentemente positivo de las deliberaciones del Comité Jurídico Interamericano sobre este tema, constituye el primer caso en que un órgano interestatal haya llegado a tomar una decisión unánime sobre la anchura del mar territorial, empresa en la que, como es sabido, fracasaron tanto la Conferencia de La Haya, convocada por la Sociedad de las Naciones en 1930, como la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y las dos conferencias reunidas en Ginebra en 1958 y 1960, respectivamente, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas.

El documento aprobado unánimemente por el Comité Jurídico Interamericano el 21 de julio de 1965 —cuya última página se reproduce en el anexo III— resulta por lo tanto un documento histórico y un ejemplo en extremo alentador en lo que atañe al desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.

ALFONSO GARCÍA ROBLES

INTRODUCCIÓN

La anchura del mar territorial es una de las cuestiones más importantes y seguramente la más controvertida de las muy numerosas de que se ocupa esa rama del Derecho Internacional Público conocida con el nombre de Derecho del Mar.¹

El presente estudio, efectuado para dar cumplimiento a la tarea que me encomendó el Comité Jurídico Interamericano al designarme Relator sobre la materia en su período de sesiones de 1963, comprende los siguientes siete capítulos, cuyos títulos explican suficientemente por sí solos el contenido de cada uno de ellos:

- I. De la Edad Media hasta los Comienzos del Siglo XX.
- II. La Conferencia de La Haya para la Codificación del Derecho Internacional.
- III. Resoluciones Interamericanas.
- IV. La Obra de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

¹ La literatura sobre Derecho del Mar es sin duda una de las más abundantes, ya que no hay tratado de Derecho Internacional Público que no se ocupe de aquél. En la *Guía Bibliográfica sobre el Derecho del Mar* (A/CONF.13/17) preparada por la Secretaría de las Naciones Unidas para la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a pesar de limitarse, salvo contadas excepciones, a trabajos publicados desde 1920, se encuentran incluidas más de doscientas obras generales y cerca de trescientas monografías que tratan de esa rama del Derecho. En lo que atañe especialmente a la anchura del mar territorial, el número de obras fundamentales, de autoridad universalmente reconocida es, sin embargo, bastante reducido. Entre ellas deben citarse sobre todo las dos siguientes (de autor francés la primera, y noruego la segunda): Gilbert Gidel: *Le Droit International Public de la Mer*, T. III (La Mer Territoriale et la Zone Contigue), París, 1934, y Arnold Raestad: *La Mer Territoriale*, París, 1923.

- V. La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.²
- VI. La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- VII. Conclusiones.

En el último de los capítulos que acaban de enumerarse se incluye un proyecto de resolución para su consideración por el Comité Jurídico Interamericano.

² Para un estudio más detallado sobre este tema, ver Alfonso García Robles: *La Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

DE LA EDAD MEDIA HASTA LOS COMIENZOS DEL SIGLO XX

La noción de un estatuto jurídico especial para la zona de mar adyacente a las costas del Estado ribereño y sobre la que éste ejerce jurisdicción, o sea la zona que hoy se conoce bajo el nombre de mar territorial, aparece en la Edad Media en todas las regiones de Europa, lo mismo en el Mediterráneo que en los países del Norte, aunque la naturaleza y el alcance de los derechos cuyo ejercicio es reivindicado por los diversos Estados ribereños varíe considerablemente y esté lejos de corresponder a los que hoy son considerados como inherentes en el concepto de mar territorial.³

En los siglos XIV y XV los juristas italianos, haciéndose eco de las reivindicaciones de su tiempo, propugnaron distancias considerables para la zona de mar en la que el Estado ribereño debía poseer jurisdicción. Entre éstos, el más conocido y el que ejerció mayor influencia fue sin duda Bartolo de Saxoferrato (1319-1357), quien a mediados del siglo XIV mantuvo que el Estado ribereño debía necesariamente ejercer jurisdicción sobre el mar hasta una distancia de 100 millas que en la época se estimaba equivalente a dos días de viaje. Esta teoría, según lo hace notar Raestad,⁴ fue

³ La diversidad de las competencias especializadas que los Estados reclaman sobre las aguas adyacentes a sus costas y que llegó a dar origen a la idea errónea de una pluralidad de mares territoriales persiste a través de los siglos hasta 1930, cuando en la Conferencia de Codificación de La Haya se establece finalmente la diferencia entre "mar territorial", sobre el que el Estado ribereño ejerce soberanía, y "zona contigua" donde sólo puede reivindicar determinadas competencias para fines específicos.⁴

⁴ *Op. cit.*, p. 17. Véase también Gidel, *Op. cit.*, pp. 26-27.

aceptada por la casi totalidad de los autores italianos del siglo xv. “

“ En los países de Europa Septentrional, aproximadamente en la misma época, o sea en los siglos xiv y xv, el criterio dominante para medir la anchura del mar territorial es el del “alcance de la vista”. Naturalmente, como dicho alcance dependía tanto de las condiciones meteorológicas como de la altura sobre el nivel del mar a que se colocase el observador, la anchura correspondiente a esa medida no era la misma en los distintos países que la practicaban. Así mientras que en Inglaterra y en Francia parece haber correspondido a 21 millas, en Escocia equivalía a 14 millas y en Holanda a 15 millas. “

Nada tiene pues de extraño que los siglos xvi y xvii se encuentren dominados por una marcada incertidumbre y confusión respecto a la extensión del mar territorial, aun cuando comience a cobrar fuerza en ellos la tendencia a reducir considerablemente la anchura de 100 millas que en la región mediterránea había predominado durante el siglo xv.

“ La diversidad de conceptos existente respecto a la anchura del mar territorial empieza a disminuir en el siglo xviii cuando el jurista holandés Cornelis Van Bynkershoek en dos obras sucesivas publicadas respectivamente en 1703⁵ y en 1737⁶ propone como norma general para fijar la anchura del mar territorial el alcance del disparo de un cañón emplazado en la costa, tal como lo expresa su célebre fórmula: “*Imperium terrae finiri ubi finitur armorum potestas*”. Esta fórmula debía cincuenta años más tarde servir de base a la llamada “regla de las tres millas”. En 1782, Galiani, en una obra sobre los “deberes de los príncipes neutrales”,

⁵ *De Dominio Maris.*

⁶ *Questiones Juris Publici.*

propone que se adopte como medida del alcance de la artillería la distancia de 3 millas que es, afirma, la mayor distancia a la que puede llegar una bala de los cañones entonces existentes. //

Según la autorizada opinión de Gidel,⁷ fueron los Estados Unidos los que por primera vez llevaron a la práctica la identidad establecida en doctrina por Galiani entre el alcance del tiro del cañón y la distancia de 3 millas. El 8 de noviembre de 1793, Jefferson, a la sazón Secretario de Estado, envió una nota idéntica a los Ministros de la Gran Bretaña y de Francia para exponerles la opinión de los Estados Unidos respecto a la protección de su neutralidad, nota que entre otras cosas dice lo siguiente:⁸

Como es sabido, se han sostenido opiniones y reivindicaciones muy diferentes sobre la materia. La mayor distancia⁹ a la que se haya dado nunca un asentimiento internacional digno de consideración ha sido el alcance de la vista humana, estimado en más de 20 millas, y la distancia más pequeña, me parece, que haya sido reclamada por un Estado, es el alcance máximo de una bala de cañón, generalmente identificado a una legua marítima. Se han preconizado igualmente distintas distancias intermedias y la de 3 leguas marítimas tiene autoridad en su favor. El carácter de nuestra costa, que en secciones considerables presenta la particularidad de no permitir el paso cerca de las costas a navíos de determinado tonelaje, nos autorizaría razonablemente a una zona marginal

⁷ *Op. Cit.*, pp. 46-47.

⁸ A propósito de los párrafos de la nota que se citan resulta de interés recalcar que los Estados Unidos, que posteriormente debían convertirse en uno de los más decididos sostenedores de la llamada "regla de las 3 millas", parecían convencidos en 1793 de que tanto la distancia de 20 millas como la de 9 millas marítimas (o sea 3 leguas) podían ser internacionalmente sostenidas y que la de 3 millas debía considerarse únicamente como "la distancia más pequeña que haya sido reclamada por un Estado".

⁹ Esta afirmación parece ignorar la teoría italiana de las 100 millas dominante en el Mediterráneo en los siglos XIV y XV.

de protección de la navegación tan ancha como la de cualquier otro Estado. Sin embargo, reservando la extensión definitiva de esta zona para deliberaciones posteriores, el Presidente ha dado instrucciones a los funcionarios que de él dependen en el sentido de que consideren las que hasta ahora les han sido impartidas como limitadas, por el momento, a la distancia de una legua marítima, es decir, a 3 millas geográficas, a partir de la costa. Esta distancia no podría admitir oposición, ya que está reconocida por tratados entre algunos de los Estados con los cuales mantenemos relaciones de comercio y de navegación y, cuando no es inferior, es tan pequeña como la que cualquiera de ellos reivindica respecto a sus propias costas.¹⁰

En el curso del siglo XIX la distancia de 3 millas recibe aplicación en varios tratados bilaterales de los que el primero parece haber sido la Convención de pesca firmada el 20 de octubre de 1818 entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos.¹¹ La influencia predominante que ejercen las grandes potencias marítimas en las relaciones internacionales y el relativamente reducido número de Estados independientes suficientemente evolucionados que existen entonces hace que poco a poco la distancia de tres millas sea admitida *de facto* por una mayoría de los miembros de la comunidad de las naciones.

Sin embargo, y es esto algo que conviene tener siempre presente, nunca, ni aun en la época de su aplicación más extendida, fue la llamada "regla de las tres millas" generalmente observada, ya que, entre otros, ni los Estados escandinavos, ni los del Mediterráneo, ni Rusia, ni varias Repúblicas latinoamericanas llegaron a admitirla. Así Gidel¹² cita, además de varios tratados entre dos o más países concluidos en el siglo XIX y en los que se fijaba una distan-

¹⁰ *Moore's Digest*, tomo I, pp. 702-703.

¹¹ *Ibid.*, p. 781.

¹² *Op. cit.*, pp. 69-76.

cia de tres millas para el mar territorial, un número casi igual de tratados de la misma índole en los que quedó estipulada una anchura mayor, entre los cuales figura el Tratado suscrito el 23 de enero de 1889 entre Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay estableciendo un límite de 5 millas. A los citados por el ilustre tratadista francés dentro de esta segunda categoría pueden agregarse otros trece tratados bilaterales —de los que cinco se encuentran aún en vigor— celebrados de 1848 a 1908 entre México y los Estados Unidos, cinco Repúblicas latinoamericanas, cinco Estados europeos y uno asiático.¹³ En siete de estos tratados se fija una anchura de nueve millas marítimas al mar territorial y en los otros seis una todavía mayor, o sea la de 20 kms.

Conviene mencionar también a este respecto que en 1896 el Gobierno de Holanda sugirió a los demás Gobiernos —aunque sin éxito debido principalmente a la oposición de la Gran Bretaña— la conveniencia de fijar mediante una convención internacional el límite del mar territorial, expresando su convicción de que la celebración de tal convención sería cosa muy deseable y proponiendo como base de las negociaciones eventuales una anchura de 6 millas marítimas para el mar territorial.¹⁴

No es superfluo tampoco recordar que todavía en 1912 —cuando el alcance de los cañones había llegado ya a distancias que jamás pudo soñar Bynkershoek— el Gobierno francés, en instrucciones expedidas el 19 de diciembre de dicho año, y relativas a la aplicación de la Convención XIII que había sido suscrita en La Haya en 1907 respecto a los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima, se expresaba como sigue:¹⁵

¹³ Ver texto en: García Robles, *op. cit.*, pp. 411-437.

¹⁴ *Gidel, op. cit.*, p. 138.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 91 y 128.

Para la aplicación de dicha Convención, la extensión de las aguas territoriales no podrá ser nunca menor de 3 millas de las costas, de las islas o de los bancos descubiertos que dependen de ellas, contadas a partir de la línea de la bajamar, y nunca podrá extenderse más allá del alcance del tiro del cañón.

La carencia de uniformidad que refleja la práctica de los Estados en el siglo XIX, a pesar de los progresos realizados en el mismo por la llamada "regla de las 3 millas", se acentúa todavía más en lo que atañe a la doctrina durante el mismo siglo. Baste citar al respecto el siguiente balance formulado por un distinguido profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Harvard¹⁶ en 1923:

En lo que atañe al límite de jurisdicción sobre el mar territorial o adyacente, la opinión de 48 autores que escribieron sobre la materia antes de 1900 se halla consignada en el siguiente cuadro:

- 19 se pronuncian por el límite del alcance del tiro de cañón.
- 6 se pronuncian por un límite de 50 o más millas.
- 5 se pronuncian por un límite de 3 millas.
- 3 se pronuncian por el límite del horizonte.
- 3 se pronuncian por el límite de la profundidad navegable.
- 1 se pronuncia por el límite de la autoridad efectiva.
- 1 se pronuncia por un límite de 10 millas.
- 10 se pronuncian por límites variables basados sobre las mareas, el alcance de la vista, la configuración de la línea de las costas, etcétera.

Conviene mencionar también que el Instituto de Derecho Internacional,¹⁷ en su sesión de 1894 celebrada en Pa-

¹⁶ George Grafton Wilson: *Les Eaux adjacentes au territoire des Etats*, Recueil des Cours, 1923, tomo I, p. 144.

¹⁷ Institut de Droit International: *Annuaire*, 1894-1895, tomo XIII, páginas 328-329.

rís, aprobó los dos Artículos siguientes sobre la cuestión de la anchura del mar territorial:

Artículo 2. El mar territorial se extiende a seis millas marítimas desde la línea de la bajamar en toda la extensión de las costas.

Artículo 4. En caso de guerra el Estado ribereño neutral tiene el derecho de fijar, por la declaración de neutralidad o por notificación especial, su zona neutral más allá de seis millas hasta donde llegue el alcance de un cañón de las costas.

La anterior reseña explica por qué un autor de la autoridad de Westlake, al examinar esta cuestión a principios del siglo xx,¹⁸ se expresó en los siguientes términos:

Podemos decir que el acuerdo sobre el límite de las 3 millas considerado como un mínimo es universal: ningún Estado reclama una distancia menor. Pero, como un máximo, el acuerdo no sólo no es universal, sino que se pueden tener dudas de que esté bastante cercano para que se haga de ese límite una regla de derecho internacional cuando el aumento del alcance del cañón, al igual que la necesidad acrecentada de protección de las pesquerías costeras contra los métodos destructores de las mismas han hecho que las razones que militaban en favor de tal límite caigan en desuso y resulten inadecuadas.

En el mismo orden de ideas, Gidel,¹⁹ después de hacer un concienzudo análisis, tanto de la doctrina como de la práctica de los Estados, ejemplificada esta última en convenciones bilaterales y multilaterales, en declaraciones oficiales, en decisiones arbitrales y de jurisdicción interna y en disposiciones legislativas o reglamentarias de carácter nacio-

¹⁸ John Westlake: *International Law*, 1904, tomo I, p. 185.

¹⁹ *Op. cit.*, pp. 122-123.

nal, ha llegado posteriormente a la siguiente conclusión que debe considerarse como definitiva:

La primera comprobación, es que no existe un límite único respecto a la anchura del mar territorial. No hay coincidencia más que sobre un punto y éste es totalmente negativo: ningún Estado fija la anchura de su mar territorial a una distancia menor de 3 millas . . .

Es pues preciso rechazar sin vacilación la proposición tan extendida, pero tan raramente profundizada, de que la anchura del mar territorial estaría fijada por el Derecho Internacional en 3 millas marítimas. Esta proposición no es verdadera, ya sea que se trate del mar territorial en el sentido general que con frecuencia se ha dado a esta expresión para designar la zona de ejercicio de una competencia cualquiera, aunque sea ésta una competencia aislada, del Estado ribereño, ya sea que se trate del mar territorial en el sentido exacto de esta expresión, es decir, de la zona de ejercicio del conjunto de las competencias del Estado ribereño como tal.

Nada tiene pues de extraño que cuando en 1930 se reúne en La Haya, bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional que constituye un paso de gran trascendencia en la evolución para terminar con la hegemonía del "Concierto Europeo" en la formulación de las normas internacionales, la llamada "regla de las 3 millas" se encuentre en minoría y quede demostrada, como podrá comprobarse a continuación, la falsedad de su pretendido carácter axiomático.

II

LA CONFERENCIA DE LA HAYA PARA LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Un factor primordial de divergencia es la desigualdad del poderío marítimo. Mientras mayor es el poderío marítimo de un Estado, más tenderá éste a limitar la anchura del mar territorial. Al menos así ha sucedido desde que el principio de la libertad de los mares —se habla aquí únicamente del tiempo de paz— ha triunfado definitivamente hace más de dos siglos. Una gran potencia marítima no tiene necesidad de pedir al Derecho Internacional los medios de ejercer facultades especiales sobre una amplia zona de mar adyacente a sus costas: sus propios medios de acción bastan para asegurarle ese ejercicio. . . No tiene pues nada de extraño que la Gran Bretaña, Japón y los Estados Unidos se hayan mostrado en 1930 partidarios de la reducción máxima del mar territorial.”

Este certero juicio de Gidel²⁰ condensa admirablemente las verdaderas razones de la actitud asumida por las grandes potencias marítimas en la Conferencia de La Haya, razones que por lo demás son indudablemente las mismas que determinaron la posición análoga que 28 años más tarde debían asumir en la Primera Conferencia de Ginebra. Para completar el juicio citado, conviene sin embargo agregar que desgraciadamente las grandes potencias marítimas no se limitan al ejercicio de “facultades especiales” en las zona de mar adyacentes a sus costas, sino que con demasiada frecuencia pretenden ejercerlas igualmente en los mares territoriales ajenos, a miles de kilómetros de sus propios lito-

²⁰ *Op. cit.*, p. 141.

rales y con violación flagrante de las leyes y reglamentos de los respectivos Estados ribereños.

La Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional celebrada en 1930 en la capital de Holanda fue objeto de prolongada y cuidadosa preparación.²¹ En 1925 la Sociedad de las Naciones creó un Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional compuesto de dieciséis miembros, el cual redactó una lista provisional de temas que podrían ser apropiados para codificación, formuló informes sobre varios de ellos, sometió cuestionarios a los gobiernos y seleccionó finalmente tres temas para ser incluidos en la primera conferencia mundial destinada a la codificación del Derecho Internacional.

En 1927, el Consejo de la Sociedad de las Naciones, con autorización de la Asamblea, designó un Comité Preparatorio para la Conferencia de Codificación integrado por cinco Miembros²² que trabajó de septiembre de 1927 a septiembre de 1929. La labor de este Comité comprendió principalmente la preparación de quince puntos para cada uno de los tres temas que habían sido aprobados para inclusión en la agenda de la Conferencia (Nacionalidad, Aguas Territoriales y Responsabilidad del Estado por Daños Causados en su Territorio a la Persona o a los Bienes de los Extranjeros), la transmisión de dichos puntos a los gobiernos pidiéndoles que formularan al respecto las observaciones que estimaran pertinentes y el análisis de las respuestas recibidas. El Comité concretó el resultado de sus labores en dos informes sometidos al Consejo de la Sociedad de las Naciones y en una serie de textos intitulados "Bases de Discu-

²¹ Véase Jesse S. Reeves: *The Hague Conference on the Codification of International Law*, A. J. I. L., Vol. 24, 1930, pp. 52-57.

²² Representantes de Chile, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia. El Representante de Francia (Prof. Basdevant) actuó como Presidente del Comité.

sión” que cubrían los cuarenta y cinco puntos previamente elaborados por él en relación con los tres temas generales de la agenda.

En su primer informe, el Comité sugirió que la reunión de la Conferencia de Codificación se efectuara “en la primavera de 1930”. En el cuerpo del segundo informe formuló²³ el siguiente juicio que por la permanencia de su valor merece ser reproducido íntegramente:

El Comité cree de su deber señalar que el trabajo de codificación entraña el riesgo de traducirse en retroceso del Derecho Internacional si el contenido del instrumento de codificación se queda atrás de lo que es en realidad el Derecho existente. Es ésta una cuestión que la Conferencia debería tener siempre presente.

La Conferencia, cuyo título oficial fue el de “Conferencia para la Codificación de Derecho Internacional”, se reunió en La Haya del 13 de marzo al 12 de abril de 1930 con la participación de los 48 Estados siguientes:

Alemania	Dinamarca	Islandia
Australia	Egipto	Italia
Austria	El Salvador	Japón
Bélgica	España	Letonia
Brasil	Estados Unidos de	Luxemburgo
Bulgaria	América	México
Canadá	Estonia	Mónaco
Colombia	Finlandia	Nicaragua
Cuba	Francia	Noruega
Checoslovaquia	Grecia	Perú
Chile	Holanda	Persia
China	Hungría	Polonia
Dantzig (Ciudad libre de)	India	Portugal
	Irlanda	Reino Unido de

²³ S. D. N.: *Bases de Discussion*, Geneve, 1929, tomo II, p. 9.

Gran Bretaña e	Turquía	Uruguay
Irlanda del Norte	Unión de Repúblicas	Yugoslavia
Rumania	Socialistas Soviéticas	
Suecia		
Suiza	Unión Sudafricana	

La Conferencia creó tres Comisiones, cada una de las cuales quedó encargada de examinar uno de los tres temas de la agenda. La reseña que a continuación se hace está limitada casi exclusivamente al trabajo de la Segunda Comisión relativo a la anchura de las “aguas territoriales”, a las que, por lo demás, la propia Conferencia decidió posteriormente, con muy buen sentido, designar con los términos más apropiados de “mar territorial”.

La Comisión estableció dos Subcomités, el primero de los cuales no tuvo dificultad en aprobar un texto, que habría sido el Artículo 1º de una convención, en caso de que la adopción de ésta hubiera resultado posible, destinado a precisar la naturaleza y el *status* jurídico del mar territorial. Este Artículo,²⁴ que vino a zanjar definitivamente las controversias doctrinales al respecto, quedó redactado como sigue:

El territorio de un Estado incluye una faja de mar descrita en esta Convención como el mar territorial.

La soberanía sobre esta faja se ejerce de acuerdo con las condiciones prescritas en la presente Convención y con las demás reglas del Derecho Internacional.

El siguiente comentario del Subcomité²⁵ sirve para explicar el alcance que éste quiso dar al Artículo en cuestión:

La idea que se ha tratado de expresar al decir que la faja de mar territorial forma parte del territorio del Estado es

²⁴ *Report of the Second Committee (Territorial Sea)*, A. J. I. L., Supplement to Vol. 24, 1930, p. 239.

²⁵ *Ibid.*

la de que el poder ejercido por el Estado sobre esta faja no difiere en nada en cuanto a su naturaleza, del poder que el Estado ejerce sobre su dominio terrestre. Ésta es también la razón por la que se ha escogido el término "soberanía", un término que describe mejor que cualquier otro la naturaleza jurídica de dicho poder.

Las condiciones a que hace referencia el segundo párrafo del Artículo obedecen fundamentalmente a que, como es sabido, el Estado ribereño está obligado, conforme a las normas del Derecho Internacional, a permitir el "paso inocente" de los buques extranjeros por su mar territorial.

Sin mayores tropiezos el mismo Subcomité aprobó otro texto,²⁶ destinado a convertirse en el Artículo 2 de la Convención que se proyectaba, por el que se estipuló que:

El territorio del Estado ribereño incluye también el espacio aéreo sobre el mar territorial, lo mismo que el lecho y el subsuelo de dicho mar.

Las verdaderas dificultades, que debían finalmente resultar insuperables, comenzaron a surgir en relación con el tercero de los quince puntos que había formulado el Comité Preparatorio sobre el tema "Aguas Territoriales", es decir, el punto relativo a la anchura del mar territorial.

La solicitud de información y observaciones que el Comité Preparatorio dirigió a los Gobiernos en 1928 comprendió, acerca del punto de que se trata, un detallado cuestionario²⁷ en el que la pregunta fundamental, que figuró naturalmente en primer término, estuvo redactada como sigue:

a) Anchura de las aguas territoriales sujetas a la soberanía

²⁶ *Ibid.*, p. 240.

²⁷ *Bases de Discussion, cit.*, t. II, p. 22.

nía del Estado (tres millas, seis millas, alcance del cañón, etcétera).

Sólo 22 Estados,²⁸ o sea menos de la mitad de los 48 que debían finalmente participar en la Conferencia, dieron contestación al cuestionario del Comité Preparatorio. A pesar de la variedad de tendencias y de la marcada divergencia de opiniones²⁹ reflejada en las respuestas, como dentro del relativamente reducido número de éstas que el Comité recibió predominaban las de las potencias marítimas y los países estrechamente vinculados con ellas, al preparar en 1929 las “Bases de Discusión” que debían ser utilizadas por la Conferencia, el Comité se sintió obligado a dar preferencia a la tesis de las tres millas —que en la Conferencia debía ser posteriormente apoyada sólo por una escasa minoría— aunque previendo la posibilidad de un mar territorial

²⁸ *Ibid.*, pp. 22-23. Los veintidós Estados en cuestión, entre los que no figuró ninguna de las veinte Repúblicas latinoamericanas, fueron los siguientes: Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, India, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Suecia y Unión Sudafricana.

²⁹ Los dos párrafos siguientes, tomados de la respuesta de Portugal, pueden servir para ilustrar una de esas opiniones, distinta de las que debían reflejarse en las Bases de Discusión: “La fijación de una anchura uniforme para todos los fines debería ser tal que satisficiera todas las diferentes necesidades de los Estados; la extensión de las aguas territoriales no puede, por lo tanto, ser fijada en menos de 18 millas. Debe hacerse notar que aun esta cifra es considerada por algunos Estados como insuficiente para la protección aduanera y sanitaria, para el mantenimiento y la seguridad del servicio radiotelegráfico y radiotelefónico, para prevenir la contaminación del mar con el petróleo, para la conservación de las diversas especies de ballenas, etcétera. “En caso de que no parezca probable que este límite de 18 millas obtenga la aceptación de todos los Estados, sería indispensable adoptar una anchura variable para cada finalidad específica. Entre estas finalidades específicas, la pesca y la cuestión de los derechos exclusivos de pesca del Estado ribereño en sus aguas territoriales son materias de importancia vital para todos aquellos pueblos para los que la pesca representa un complemento indispensable de su alimentación y de su existencia y para los que a veces constituye la ocupación más productiva y más segura.” (*Bases de Discussion*, cit., t. II, p. 31.)

de mayor anchura para determinados Estados y proponiendo el reconocimiento de una "zona contigua". De ahí que haya preparado sobre la materia de que se trata tres bases de discusión, las que llevaron los números 3, 4 y 5, cuyo texto se reproduce a continuación junto con las observaciones que a guisa de comentario explicativo agregó a dichas bases el propio Comité Preparatorio:³⁰

Base de Discusión N° 3

La anchura de las aguas territoriales que están bajo la soberanía del Estado ribereño es de tres millas marítimas.

Observaciones

Es necesario determinar en primer término la anchura de las aguas territoriales que están bajo la soberanía del Estado.

Las respuestas no son unánimes a este respecto. De acuerdo con la mayoría de ellas, tal anchura es de tres millas marítimas. Ninguna respuesta pone en duda que esta zona de tres millas esté comprendida en las aguas territoriales, aunque muchas respuestas contemplan una anchura mayor. Algunas sostienen que las reivindicaciones de una mayor anchura de sus aguas territoriales que hacen determinados Estados están fundadas en el Derecho Internacional, pretensión que es expresamente rechazada por otras. Otras respuestas mencionan esa mayor anchura sin indicar si la consideran como ya reconocida por el Derecho Internacional, en tanto que otras recomiendan una ampliación de las aguas territoriales como una cuestión en la que debe llegarse a un acuerdo, pero que entraña una innovación. La anchura propuesta en algunas respuestas es de cuatro millas, en otras de seis o de dieciocho. También se encuentra expresada la idea de que, con determinadas reservas, un Estado tendría derecho a fijar por sí mismo la anchura de sus aguas territoriales.

³⁰ *Ibid.*, pp. 33-34.

En vista de las circunstancias descritas, la base de discusión que se propone corresponde a la opinión de la mayoría, es decir, a la anchura de tres millas, la cual, si se la considera como un mínimo, no ha sido objetada en ninguna respuesta.

Base de Discusión N° 4

No obstante, la anchura de las aguas territoriales que están bajo la soberanía del Estado ribereño, en los casos que se enumeran a continuación, será fijada como sigue:...

Observaciones

Para algunos Estados la fórmula de la base de discusión N° 3 constituye la expresión exacta y suficiente del Derecho Internacional existente. Otros Estados, sin embargo, parecen sostener con firmeza la reivindicación de derechos soberanos sobre una anchura de sus aguas territoriales mayor de tres millas, especialmente fundándose en derechos históricos o en necesidades geográficas o económicas, reivindicación que es admitida por algunos y categóricamente objetada por otros. La cuestión no es solamente una cuestión de Derecho: es necesario considerar si, cualquiera que sea el Derecho existente, no sería deseable insertar en la Convención que se contempla una disposición que reconozca aguas territoriales más amplias a determinados Estados expresamente designados. A pesar del pequeño número de las respuestas en favor de esta idea, se ha estimado útil formularla en una base de discusión, ya que puede tal vez proporcionar un medio de llegar a un acuerdo.

Si la idea es adoptada, será necesario indicar claramente cuáles Estados disfrutarán del privilegio en cuestión y cuál será la anchura que deba corresponder a sus aguas territoriales. Estos puntos pueden ser decididos únicamente por la propia Conferencia.

Base de Discusión N° 5

Sobre la alta mar contigua a sus aguas territoriales, el Estado ribereño puede tomar las medidas de control necesarias con objeto de evitar, en su territorio o en sus aguas territoriales, las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros o sanitarios y los atentados a su seguridad por parte de buques extranjeros.

Estas medidas de control no podrán tomarse más allá de doce millas marítimas medidas desde la costa.

Observaciones

Desde otro punto de vista, la fórmula de la base de discusión N° 3 es considerada por algunos Estados como la expresión exacta y suficiente del Derecho Internacional. Estiman que el Estado ribereño ejerce su soberanía hasta tres millas, y que más allá de tres millas se encuentra la alta mar sobre la que ningún Estado posee derechos especiales. Otros Estados, por el contrario, sostienen que ellos ejercen, más allá de tres millas ciertos derechos, especialmente en lo relativo a hacer cumplir los reglamentos aduaneros, sanitarios y militares, y que, al hacerlo, no consideran obrar contrariamente al Derecho Internacional.

El examen de las respuestas muestra que no es necesario decidir las cuestiones de Derecho Internacional que puedan surgir al respecto. La mayor parte de los Estados admiten en mayor o menor grado, que, cuando menos a título de transacción y por medio de convenciones, se puede aceptar como legítimo el ejercicio por el Estado ribereño de determinados derechos específicos fuera de sus aguas territoriales, es decir, en la alta mar. Parece posible llegar a un acuerdo en lo que atañe a las medidas de control aduaneras y sanitarias y a la protección del territorio contra los peligros que puedan amenazarlo debido a la vecindad de determinados buques. Los derechos en cuestión no excluyen el ejercicio por otras poten-

cias de sus derechos en la alta mar. Por otra parte, las respuestas de los Gobiernos no permiten esperar que se pueda llegar a un acuerdo para la extensión, más allá de los límites de las aguas territoriales de los derechos exclusivos del Estado ribereño en materia de pesca.

Tomando como base los precedentes que proporcionan varios tratados, el ejercicio de los derechos especiales de que aquí se trata podría limitarse a doce millas medidas desde la costa.

La Segunda Comisión de la Conferencia remitió a sus dos Subcomités 24 de las 28 bases que sobre el tema "Aguas Territoriales" había formulado el Comité Preparatorio, reservándose las otras cuatro, entre ellas las números 3 y 4 relativas a la anchura del mar territorial, para ser examinadas directamente por la propia Comisión. Resultaría imposible dentro de los límites del presente estudio hacer un análisis detallado de las labores de la Comisión sobre la materia. Para que se tenga una impresión sinóptica del desarrollo y los resultados de las mismas, bastará con reproducir los párrafos pertinentes del informe del Relator de la Comisión, el jurista holandés François, complementándolos con algunos datos de especial significación tomados de las actas de la Comisión.

He aquí la síntesis formulada por el Relator de la Comisión en el Informe⁸¹ que sometió a la Conferencia:

En las deliberaciones de la Comisión se pudo advertir que todos los Estados admiten el principio de la libertad de la navegación marítima. Sobre este punto no existen divergencias de opinión. La libertad de navegación tiene una importancia capital para todos los Estados; en su propio interés deben favorecer por todos los medios posibles la aplicación de dicho principio.

⁸¹ A. J. I. L., Supplement cit., pp. 234-236.

Por otra parte, se reconoció que el derecho internacional atribuye soberanía a todo Estado ribereño sobre una zona de mar que baña sus costas. Esto debe considerarse como un elemento esencial para la protección de los intereses legítimos del Estado. La zona de mar territorial constituye parte del territorio del Estado; la soberanía que ejerce el Estado sobre dicha zona no difiere por su naturaleza de la autoridad que ejerce en su dominio terrestre.

Sin embargo, dicha soberanía está limitada por las condiciones que fija el derecho internacional; debido precisamente a la importancia tan considerable que tiene para todos los Estados la libertad de navegación, se ha reconocido en general el derecho de paso inocente por el mar territorial.

Puede decirse que las delegaciones estuvieron de acuerdo en cuanto a estas ideas. No obstante, pronto se puso de manifiesto una gran diversidad de opiniones respecto de la anchura de la zona de mar en que debería reconocerse la soberanía del Estado. Estas divergencias de opinión obedecían en gran parte a la diversidad de condiciones geográficas y económicas de los diferentes Estados y partes del mundo. También algunas delegaciones se manifestaron preocupadas por las consecuencias que, a su juicio, las reglas que se aprobasen para tiempos de paz pudieran tener indirectamente sobre las cuestiones de la neutralidad en tiempo de guerra.

La Comisión se abstuvo de adoptar una decisión sobre si el derecho internacional existente reconoce y fija la anchura de la zona del mar territorial. Ante las divergencias de opinión que se manifestaron sobre este punto, la Comisión prefirió, de conformidad con las instrucciones que había recibido de la Conferencia, abstenerse de expresar una opinión acerca de lo que se debería considerar como derecho existente, para concentrar sus esfuerzos en lograr un acuerdo en el que se determinase la anchura del mar territorial para el futuro. Lamenta tener que confesar que los esfuerzos realizados en este sentido han sido infructuosos.

El Comité Preparatorio había sugerido, como base de discusión, el plan siguiente:

1. Limitación de la anchura del mar territorial a tres millas;

2. Reconocimiento, a determinados Estados específicamente mencionados de su reivindicación de un mar territorial de mayor anchura;

3. Aceptación del principio de una zona en alta mar contigua al mar territorial en la que el Estado ribereño podría ejercer las medidas de control necesarias para impedir, en su territorio o en su mar territorial, la contravención de sus reglamentos aduaneros o sanitarios, o los atentados contra su seguridad por parte de navíos extranjeros. Estas medidas de control no deberían ejercerse a más de 12 millas de la costa.

La Comisión no pudo aceptar este plan; estos tres puntos suscitaron sucesivamente objeciones de diversas delegaciones.

La fijación de una anchura de 3 millas encontró oposición por parte de los Estados que sostienen que no existe ninguna regla de derecho en este sentido y que sus intereses nacionales requieren que se adopte una zona más ancha. La propuesta de que se reconozca una zona más ancha para dichos Estados, y sólo para ellos, suscitó objeciones de dos lados; por una parte algunos Estados no estaban dispuestos a reconocer excepciones a la regla de las 3 millas; por otra, los propios Estados antes mencionados opinaban que la adopción de semejante regla sería arbitraria y no estaban dispuestos a aceptar una situación especial atribuida meramente por vía de un acuerdo. La idea recogida en el tercer punto, es decir, la aceptación de una zona contigua, encontró apoyo en algunas delegaciones, pero no pudo servir de base para una transacción.

La primera cuestión que se examinó fue la naturaleza de los derechos que se conferirían a los Estados ribereños en dicha zona. Los que apoyaban la propuesta preveían que el

Estado ribereño debería ~~ante todo~~ poder aplicar sus disposiciones aduaneras en ~~una~~ faja de mar de hasta 12 millas a partir de la ~~costa~~. Huelga decir que los Estados conservarían la ~~facultad de~~ concertar tratados entre sí, confiriendo derechos ~~especiales~~ o generales en una zona más amplia, por ejemplo, para impedir la contaminación de las aguas del mar. Sin embargo, otros Estados sustentaron la opinión de que en cuestiones aduaneras, los acuerdos bilaterales o regionales serían preferibles a las convenciones colectivas, dadas las circunstancias especiales que serían aplicables en cada caso. Dichos Estados se oponían a que se concediera al Estado ribereño el derecho de ejercer un control aduanero o de cualquier otra naturaleza en la alta mar fuera del mar territorial, a menos que ese derecho fuese reconocido en una convención especial concertada al efecto. La posibilidad de que la atribución de dichos derechos llegara a crear a la larga una zona de mar territorial que comprendiese toda la zona contigua, acrecentó la oposición de dichos Estados al establecimiento de semejante zona.

Otros Estados se declararon dispuestos a aceptar en caso de necesidad, una zona contigua para ejercer los derechos aduaneros, pero se negaron a reconocer al Estado ribereño la posesión de ningún derecho de control para impedir atentados contra su seguridad. A juicio de dichos Estados sería superfluo reconocer un derecho especial en materia de legítima defensa contra un ataque, ya que dicho derecho existía ya conforme a los principios generales del derecho internacional; no obstante, si se previera atribuir una competencia más amplia en dicha materia al Estado ribereño, se crearía un grave peligro para la libertad de la navegación, sin que, por otra parte, se proporcionase una garantía eficaz al Estado ribereño. En cambio, otros Estados consideraron que la atribución de poderes de esta naturaleza en la zona contigua era de importancia primordial. Se expuso la opinión de que el Estado ribereño debería poder ejercer en el espacio aéreo situado sobre la zona contigua derechos correspondientes a los que pudiera ejercer en las propias aguas de la zona contigua. La

negación de estos derechos en el mar o en el espacio aéreo contiguo influiría, pues, en la actitud de dichos Estados respecto a la anchura del mar territorial.

Ciertas delegaciones pusieron de manifiesto la importancia de reconocer al Estado ribereño en la zona contigua la aplicación efectiva de sus leyes de pesca, así como el derecho a proteger la freza. Por otra parte, se convino en que probablemente era innecesario reconocer derechos especiales en la zona contigua en materia de disposiciones sanitarias. . .

Después de discusiones que el limitado tiempo disponible no permitió prolongar, la Comisión llegó a la conclusión de que, dada la divergencia de puntos de vista, no podía llegarse a un acuerdo por el momento sobre estas cuestiones fundamentales.

En vista de la falta de acuerdo sobre el problema central examinado por la Segunda Comisión, los Artículos aprobados por sus dos Subcomités se anexaron al Informe del Relator, abandonándose por el momento la idea de la concertación de una convención sobre el mar territorial, y quedando limitada la acción de la Conferencia a la adopción de una Resolución³² por la que se pidió al Consejo de la Sociedad de Las Naciones que transmitiese a los Gobiernos dichos Artículos invitándolos a continuar el estudio de la cuestión, y se le recomendó que convocara “tan pronto como lo estime oportuno, una nueva Conferencia ya sea para celebrar una convención general sobre todas las cuestiones relacionadas con el mar territorial, o bien —si ello pareciera deseable— una Convención limitada a los puntos tratados en el Anexo”.

A pesar de su fracaso en la difícil empresa de conseguir un acuerdo internacional sobre la anchura del mar territorial, la Conferencia de La Haya logró indudablemente algunas realizaciones de importancia, entre las cuales convie-

³² *Ibid.*, p. 184.

ne mencionar dos de naturaleza positiva y una de carácter negativo.

Las dos positivas consistieron respectivamente en la elaboración de los Artículos fruto del trabajo de los dos Subcomités de la Segunda Comisión que debían posteriormente resultar muy valiosos para la labor preparatoria llevada a cabo por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas con vistas a la Primera Conferencia de Ginebra, y en haber puesto fin a la confusión que había existido durante siglos en lo tocante al *status* jurídico de las zonas de mar adyacentes a las costas, ya que en La Haya quedaron claramente definidas las dos nociones de "mar territorial" sobre el que el Estado ribereño ejerce soberanía, o sea de derechos esencialmente iguales a los que tiene sobre su territorio, y "zona contigua" sobre la cual el mismo Estado sólo puede reivindicar el ejercicio de determinadas competencias especializadas.)

“El tercer resultado de la Conferencia, que a pesar de su carácter negativo fue tal vez el de mayor trascendencia, estribó en acabar para siempre con la errónea tesis, “tan extendida pero tan raramente profundizada”, de que la llamada “regla de las tres millas” constituía una regla de Derecho Internacional.” A este respecto, las “opiniones provisionales” expresadas en la 13ª sesión de la Segunda Comisión, el 3 de abril de 1930, fueron de lo más significativo.

En esa sesión, a propuesta de algunas delegaciones, el Presidente de la misma pidió a los Representantes que definieran a título provisional y en pocas palabras su actitud respecto a la cuestión de la anchura del mar territorial. Treinta y dos de los cuarenta y ocho Estados que participaron en la Conferencia lo hicieron así³³ con resultados que en lo esencial pueden resumirse como sigue:

³³ La parte relativa del Acta taquigráfica de la 13ª sesión figuró como

	<i>Aceptan 3 millas a con-</i>	
<i>En favor de 3 millas</i>	<i>dición de que haya una</i>	<i>En favor de 4 mi-</i>
	<i>zona contigua adicio-</i>	<i>llas</i>
	<i>nal</i>	
Canadá		
China		
Estados Unidos	Alemania	Finlandia
Gran Bretaña	Bélgica	Noruega
Grecia	Egipto	Suecia
Holanda	Estonia	
India	Francia	
Japón	Islandia	
Unión Sudafricana	Polonia	
	<i>En favor de 6 millas</i>	
<i>En favor de 6 millas</i>	<i>con una zona contigua</i>	<i>En favor de 12 o</i>
	<i>adicional</i>	<i>más millas</i>
Brasil	Cuba	Portugal
Chile	España	U.R.S.S.
Italia	Letonia	
Rumania	Persia	
Uruguay	Turquía	
Yugoeslavia		

Como lo demuestra claramente el cuadro anterior, basado en el acta respectiva de la sesión, sólo nueve Estados, o sea la Gran Bretaña y sus Dominios, los Estados Unidos, Japón, Grecia, Holanda y China se pronunciaron sin restricciones en favor de una anchura del mar territorial de tres millas. La conclusión que se imponía fue elocuentemente expuesta en la siguiente sesión de la Comisión, el 5 de abril, por el Presidente de la Delegación de Italia, Prof. Giannini, quien afirmó entre otras cosas lo siguiente:²⁴

anexo al Informe del Relator de la Segunda Comisión. Ver texto en A. J. I. L., Supplement cit., pp. 253-257.

²⁴ *Proces-verbaux, 14e. séance, pp. 135-136.*

El principio de las tres millas no tiene ya ninguna justificación en este momento. La práctica, por otra parte, está lejos de ser universal: hay una práctica de las cuatro millas que nadie ha puesto en duda; hay la práctica de las seis millas, la de las doce millas, la de las dieciocho millas y aun cuando nadie ha pedido un límite más allá de dieciocho millas, algunas delegaciones estarían dispuestas a hacerlo... Lo que se desprende de todas nuestras discusiones es que debemos comprobar que no hay ningún principio de derecho internacional en la materia: hay simplemente una zona sobre la que el Estado tiene los mismos derechos que sobre su territorio. ¿Cuál es la anchura de esta zona? Varía según el tiempo y según el lugar... No hay sino un principio internacional existente en la materia: el derecho que tiene el Estado a poseer aguas territoriales.

Corresponde, sin embargo, a Gidel el haber condensado en forma lapidaria los resultados de la Conferencia de La Haya en lo que atañe a la anchura del mar territorial cuando afirmó en 1934:⁸⁵

⤴ La llamada “regla de las tres millas” ha sido la víctima principal de la Conferencia. Resultará imposible hablar en adelante de la “regla de las tres millas” como de una regla de derecho internacional común positivo. Si existe con tal carácter, es únicamente como regla *mínima* de la anchura del mar territorial. Pero no es ciertamente en este sentido en el que los defensores de esta regla la invocan: querrían por el contrario ver en ella la expresión de la anchura *máxima* del mar territorial. Así entendida, es imposible hablar de la “regla de las tres millas” como de una regla de derecho internacional común. No puede ser sino una regla de derecho interno para los Estados que la han aceptado, o una regla de derecho internacional convencional para los Estados que expresamente se han comprometido a aceptarla en sus relaciones mutuas. ⤴

⁸⁵ *La Mer Territoriale et la Zone Contigue*, Recueil des Cours, 1934, t. II, página 193.

III

RESOLUCIONES INTERAMERICANAS

A raíz de comenzada la Segunda Guerra Mundial, las Repúblicas Americanas celebraron la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que fue convocada de acuerdo con el procedimiento previsto tres años antes en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.

La Reunión tuvo verificativo en Panamá del 23 de septiembre al 3 de octubre de 1939, y entre los principales instrumentos por ella aprobados figuró el conocido con el nombre de "Declaración de Panamá"³⁶ que llevó el número XV en el Acta Final respectiva. En el preámbulo de dicha Declaración se expuso entre otras cosas lo siguiente:

Los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, reunidos en Panamá, han ratificado solemnemente su posición de neutrales en el conflicto que quebranta la paz de Europa; pero la actual guerra puede llegar a derivaciones insospechadas que, por su gravitación, afecten intereses fundamentales de América, y nada puede justificar que el interés de los beligerantes prevalezca sobre los derechos de los neutrales, causando trastornos y sufrimientos a pueblos, que, por su neutralidad en la contienda y en lejanía del teatro de los acontecimientos, no deben sobrellevar sus fatales y dolorosas consecuencias...

^ El carácter de la conflagración actual, a pesar de sus ya lamentables proporciones, no justificaría entorpecimiento alguno de las comunicaciones interamericanas, que, fomentadas al calor de importantes intereses, reclaman una protección adecuada. Esta realidad aconseja la demarcación de una zona de

³⁶ Dotación Carnegie para la Paz Internacional: *Conferencias Internacionales Americanas*, Primer Suplemento, pp. 124-125.

seguridad que comprenda todas las rutas marítimas normales que sirven de comunicación y de intercambio entre los países de América. . .

No cabe duda de que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas deben prever esos peligros y como medida de protección propia, insistir en el propósito de que en sus aguas y hasta una distancia razonable de sus costas no se realicen actos de hostilidad, ni se desenvuelvan actividades bélicas por los partícipes de una guerra en que dichos Gobiernos no toman parte. 77

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas decidieron establecer la zona de seguridad a que se hace referencia en los párrafos transcritos, dándole una anchura de 300 millas. La parte resolutiva de la declaración destinada a tal efecto comprendió cuatro puntos redactados como sigue:

1º Como medida de protección continental, las Repúblicas Americanas, siempre que mantengan su neutralidad, tienen el derecho indiscutible a conservar libres de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana, aquellas aguas adyacentes al continente americano que ellas consideran como de primordial interés y directa utilidad para sus relaciones, ya sea que dicho acto hostil se intente o realice desde tierra, desde el mar o desde el aire.

Estas aguas se describen y determinan de la manera siguiente:

Todas las aguas dentro de los límites que a continuación se especifican, excepto las aguas territoriales del Canadá y de las colonias y posesiones indiscutibles de países europeos (dentro de estos límites);

Comienzan en el término de las fronteras entre los Es-

tados Unidos y el Canadá en la Bahía de Passamaquoddy, a $44^{\circ} 46' 36''$ latitud norte y $66^{\circ} 54' 11''$ longitud oeste;

Desde allí hacia el este a lo largo del paralelo $44^{\circ} 46' 36''$ hasta un punto a 60° al oeste de Greenwich;

Desde allí directamente al sur hasta un punto a 20° latitud norte;

Desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5° latitud norte, a 24° longitud oeste;

Desde allí directamente hacia el sur a un punto a 20° latitud sur;

Desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 58° latitud sur, 57° longitud oeste;

Desde allí directamente hacia el oeste hasta un punto a 80° longitud oeste;

Desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto en el Ecuador a 97° longitud oeste;

Desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 15° latitud norte, 120° longitud oeste;

Desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a $48^{\circ} 29' 38''$ latitud norte, a 136° longitud oeste;

Desde allí directamente al este hasta el término en el Pacífico de la frontera entre los Estados Unidos y el Canadá en el Estrecho de Juan de Fuca.

2º Los Gobiernos de las Repúblicas Americanas acuerdan que se esforzarán por obtener de los beligerantes la observancia de las disposiciones contenidas en esta Declaración, mediante representaciones conjuntas a los Gobiernos que en la

actualidad o en el futuro tomen parte en las hostilidades, sin que este procedimiento pueda afectar el ejercicio de derechos individuales de cada Estado, inherentes a su soberanía.

3º Los Gobiernos de las Repúblicas Americanas declaran, además, que siempre que lo consideren necesario se consultarán entre sí, para determinar qué medidas pueden tomar, individual o colectivamente, a fin de lograr el cumplimiento de las disposiciones de esta Declaración.

4º Las Repúblicas Americanas, mientras exista un estado de guerra en que ellas mismas no tomen parte, y cuando se considere necesario, podrán realizar patrullajes individuales o colectivos, según acuerden por mutuo consenso y hasta donde los elementos y recursos de cada una lo permitan, en las aguas adyacentes a sus costas dentro de la zona ya definida.

La Declaración de Panamá tuvo su origen en una propuesta de los Estados Unidos que el Jefe de la Delegación de dicho país a la Reunión de Consulta, señor Sumner Welles, a la sazón Subsecretario de Estado, presentó formalmente al quedar instalada dicha Reunión, en la Sesión Plenaria del 25 de octubre de 1939, con las siguientes palabras:³⁷

Creo que ha llegado la hora en que las veintiuna Repúblicas de América deben declarar a todos los beligerantes en términos claros y precisos. . . que ellas no pueden estar de acuerdo en que la seguridad de sus nacionales o sus derechos e intereses comerciales legítimos, se vean menoscabados por actividades bélicas en aguas cercanas a las costas del Nuevo Mundo. Estimo que esta aseveración de principios debe considerarse como una declaración del derecho inalienable de las Repúblicas Americanas a protegerse a sí mismas. . .

La idea de la Declaración partió del Presidente Roose-

³⁷ *Diario de la Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Panamá, 1939, N° 3, p. 16.*

velt, según lo ha precisado más tarde el entonces Secretario de Estado, Cordell Hull, quien en sus *Memorias* se ha expresado respecto a la génesis y la suerte final de la Declaración en los términos que a continuación se reproducen³⁸ y en los que se describe también cuál fue el procedimiento que en la práctica siguió el Gobierno de los Estados Unidos durante la guerra:

La zona de neutralidad del Hemisferio fue francamente un experimento. Se debió a una idea del Presidente, secundada por Welles. En cuanto a mí toca abrigaba escepticismo al respecto por dos razones: porque no tenía precedente en Derecho Internacional y porque en consecuencia podría ser objetada válidamente por los beligerantes. No obstante, puesto que el Presidente la había patrocinado con entusiasmo estuve dispuesto a acompañarlo para ver cómo funcionaba en la práctica... Yo tenía una idea diferente que con posterioridad se llevó a efecto hacia fines de 1940 y en 1941, la cual consistía en que tuviéramos una zona flexible. Sostenía yo que teníamos el derecho de patrullar el mar hasta la distancia que pudiera ser necesaria para proteger nuestra costa y nuestras aguas territoriales. Esa distancia, en mi opinión, puede ser mayor o menor según las circunstancias del momento. Pero no debería estar delimitada con indicaciones de longitud y latitud, ni deberíamos tratar de obtener el consentimiento de los beligerantes para la misma. No deberíamos limitarnos nosotros mismos a un límite marítimo, cualquiera que éste fuese, sino patrullar tan lejos como nuestra propia protección lo requiriera. En el año que siguió a la Conferencia de Panamá el Presidente dio su aprobación a esta idea cuando debido a las dificultades de hacer respetar la zona creada en Panamá se abandonó prácticamente la idea de dicha zona...

Aun cuando la Declaración de Panamá, como se desprende de lo anterior, no llegó a tener en la práctica la vi-

³⁸ *The Memoirs of Cordell Hull*, New York, 1948, Vol. I, pp. 689-690.

gencia que para ella se contemplaba en un principio, resulta de interés examinar someramente la cuestión de la naturaleza jurídica de la “zona de seguridad” establecida en dicha Declaración, o sea, en otras palabras, tratar de dilucidar a cuál de los dos conceptos principales generalmente aceptados en la actualidad para la definición de las zonas de mar adyacentes a las costas —“mar territorial” y “zona contigua”— puede asimilarse o se acerca más a la zona de seguridad de la Declaración de Panamá.

En lo que atañe a la zona contigua la asimilación no parece posible. En efecto, en la zona contigua conforme a las disposiciones³⁹ sobre el particular incorporadas en la Convención aprobada en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar, el Estado ribereño sólo puede adoptar medidas para evitar o reprimir las infracciones a sus leyes, que puedan cometerse o hayan sido cometidas *en su territorio o en su mar territorial*. En la Declaración de Panamá, por el contrario, se trata de tomar medidas, “individual o colectivamente”, y de “realizar patrullajes individuales o colectivos”, para impedir determinados actos que pudieran cometerse, ya no en el territorio o en el mar territorial de los Estados signatarios, sino *en una zona marítima de 300 millas de anchura*. Además, la jurisdicción reconocida al Estado ribereño en la zona contigua cubre únicamente determinados fines específicos (cuestiones aduaneras, fiscales, de inmigración y sanitarias) entre los que no figuran los previstos en la Declaración de Panamá. 77

Por otra parte, tampoco resulta posible asimilar totalmente la zona de seguridad de la Declaración de Panamá al mar territorial propiamente dicho, ya que si bien en tal

³⁹ Véase texto en: García Robles, *op. cit.*, pp. 231-232.

Declaración los Gobiernos signatarios reclamaban el ejercicio de ciertos derechos que consideraban “inherentes a su soberanía”, en ninguna parte de la misma se pretendió que la zona quedase sometida a la soberanía de los Estados ribereños para el ejercicio del conjunto de competencias que abarca la propia noción de “soberanía”.

Sí parece justificado, no obstante, afirmar que la naturaleza de la zona en cuestión se acerca más a la del mar territorial que a la de la zona contigua, pudiendo decirse, en consecuencia, que la Declaración de Panamá trató de delimitar un *mar territorial sui generis* para el Continente americano. Así se desprende tanto del contenido de la Declaración como de varios documentos de la Reunión de Consulta, especialmente los siguientes:

1) El Informe del Relator de la Comisión que preparó la Declaración de Panamá en el que, después de hacerse alusión a la importancia de que se hubieran establecido “con exactitud geográfica los puntos de referencia que marcan las líneas extremas de lo que se llamará zona de seguridad americana”, se expresó lo siguiente:⁴⁰

La importancia que tiene esta proposición... es fácilmente apreciable porque establece una nueva doctrina sobre la extensión de los mares propios de América con el objeto de asegurar el libre y normal ejercicio de las relaciones pacíficas interamericanas...

2) La Declaración suscrita por los Delegados de las Repúblicas Centroamericanas (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), el 29 de septiembre, en la que afirmaron entre otras cosas:⁴¹

⁴⁰ Diario cit., Nº 3, p. 38.

⁴¹ *Ibid.*, Nº 7 bis, p. 3.

En cuanto a derechos... todos los países americanos deben esperar... que se respeten su territorio, sus mares y su cielo, dentro de un área de aguas de extensión adecuada al mantenimiento del propio tráfico americano, libre de riesgo, y en atención al mayor alcance de las armas modernas...

3) La “Declaración del Gobierno del Brasil sobre el Mar Continental”⁴² que figuró en el Acta Final a continuación de la Declaración de Panamá y en la que se incluyeron los siguientes conceptos:

Es en los océanos que nos rodean donde está la suerte futura de nuestras soberanías, porque la protección de las tierras americanas no será posible como en el pasado, sino con la seguridad de sus mares...

A la defensa de la integridad territorial continental urge, pues, juntar, como parte inseparable de un todo político americano, la seguridad de los mares continentales...

Creemos que el principio del Mar Continental no afectará la soberanía de otras naciones, sino que protegerá la de los países americanos y favorecerá las relaciones pacíficas de todos los pueblos.

4) El discurso pronunciado por el Presidente de la Delegación del Brasil, quien en la sesión plenaria de clausura manifestó:⁴³

Bajo nuestro punto de vista, el concepto internacional de “mar territorial” debe tener en el Continente Americano y en la actual situación de guerra en Europa la interpretación más amplia posible. Ésta fue la razón por la cual el Brasil ha juzgado conveniente que los países de este Hemisferio se entendiesen en el sentido de quedar establecido un límite más

⁴² Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento cit., páginas 125-126.

⁴³ Diario cit., N° 13, p. 36.

amplio para el *mar territorial de América*, o mejor dicho para el *Continental*...

En la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, verificada en La Habana del 21 al 30 de julio de 1940, la Delegación del Uruguay sometió un proyecto sobre anchura del mar territorial. El proyecto en cuestión, tomando en cuenta que la Declaración de Panamá tenía una vigencia transitoria limitada a la duración de la guerra iniciada en 1939, tendía a establecer “el régimen permanente de la soberanía de cada una de las naciones de América” sobre las zonas de mar adyacentes a sus costas, y declaraba al respecto que esa soberanía debía “extenderse hasta una distancia de 25 millas marinas de su costa”.⁷⁷

La Reunión de Consulta, en resolución intitulada “Extensión del Mar Territorial”⁴⁴ que llevó el número VIII en el acta final respectiva decidió pedir la opinión del Comité Interamericano de Neutralidad sobre el referido proyecto.

El Comité, a su vez, solicitó la opinión técnica de un grupo de prominentes asesores navales de distintas repúblicas del continente los cuales le sometieron, el 3 de abril de 1941, su dictamen,⁴⁵ cuyo contenido puede resumirse como sigue:

a) el límite de 3 millas para el mar territorial “es realmente insuficiente”;

b) el límite de 25 millas propuesto por el Uruguay es excesivo “tanto por no ser necesaria tamaña extensión como regla

⁴⁴ *Conferencias Internacionales Americanas*, Primer Suplemento cit., p. 146.

⁴⁵ El texto español está incluido en los documentos mimeografiados del Comité Interamericano de Neutralidad que se conservan en la Unión Panamericana; el texto inglés se halla reproducido en A. J. I. L., Vol. 36, Number 1, Jan. 1942, Off. Docs., p. 22.

general, como porque crearía a las naciones americanas deberes de soberanía difíciles de cumplir”;

c) de acuerdo “con las necesidades actuales de los países... sería suficiente un límite general de 12 millas”;

× d) el límite de 12 millas debe considerarse como la regla general y no excluye “los casos especiales que se pueden presentar sobre aguas territoriales”.

Teniendo a la vista el anterior dictamen, el Comité Interamericano de Neutralidad llevó a cabo un concienzudo estudio del proyecto uruguayo y el 8 de agosto de 1941 adoptó en Río de Janeiro, ciudad en la que tenía su sede, una “Recomendación sobre la Extensión del Mar Territorial”⁴⁶ que puede considerarse a justo título como uno de los documentos interamericanos más importantes en la materia, ya que la anchura en él estipulada para el mar territorial coincide con la que casi veinte años más tarde debían propugnar tantos Estados, lo mismo de América que de otros continentes, en las dos Conferencias sobre el Derecho del Mar reunidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1958 y 1960 respectivamente. 7

En el documento mencionado, el Comité, después de hacer notar entre otras cosas “que las doctrinas que limitan la soberanía y jurisdicción integral sobre el mar territorial de los Estados costeros a distancias reducidas... son enteramente anacrónicas, pues se basaron en el alcance que tenía el cañón a principios del siglo XVIII”, y que “actualmente prevalecen otras doctrinas orientadas en el sentido de ampliar el mar territorial, apoyadas por diferentes Estados y por la opinión de importantes organismos internacionales”, recomendó la siguiente regla:

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 17-19.

La soberanía de cada Estado se extiende, en las respectivas costas marítimas, hasta una distancia de 12 millas marítimas, contadas desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional, quedando entendido que, en lo que respecta a los golfos, bahías, estuarios, ríos, estrechos, canales, etc., se deben aplicar las normas que, por consuetudinarias o convencionales razones, establece el Derecho Internacional.

Es muy de lamentar que esa tan valiosa recomendación del Comité Interamericano de Neutralidad, basada en la coincidencia de criterios de los juristas miembros del Comité y de los asesores navales consultados por éste no parezca haber tenido otro destino que el de enriquecer los archivos de la Unión Panamericana, la que, por lo demás, se olvidó inexplicablemente de incluirla en la recopilación⁴⁷ que preparó en 1957 para la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Casi diez años después de que el Comité Interamericano de Neutralidad aprobó la anterior recomendación, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su primera reunión celebrada en Río de Janeiro en 1950, encomendó⁴⁸ a su Co-

⁴⁷ Unión Panamericana: *Antecedentes Informativos sobre la labor desarrollada por la Organización de los Estados Americanos en relación con el Derecho del Mar*, diciembre de 1957, 48 páginas. En la preparación del Capítulo VI de la obra citada en la nota 2 *supra*, que estuvo dedicado al examen de las resoluciones interamericanas sobre la materia, el autor se basó en gran parte en la publicación que acaba de citarse, ya que por tratarse de una publicación oficial de la Unión Panamericana la había considerado como una recopilación que debía ser necesariamente exhaustiva. De ahí que la omisión tan lamentable, en esa recopilación, de la importantísima recomendación formulada en 1941 por el Comité Interamericano de Neutralidad, se haya traducido en parecida omisión en el Capítulo VI de la obra a que antes se ha hecho referencia. Gracias a posteriores investigaciones personales, que han incluido el examen de los documentos originales del Comité, ha sido posible al autor reparar en el presente estudio esa deplorable omisión.

⁴⁸ Unión Panamericana: *Acta Final de la Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, 1950, p. 18.

misión Permanente, el Comité Jurídico Interamericano, por medio de la Resolución VII, el estudio del tema "Régimen del Mar Territorial y Cuestiones Afines" dentro del plan general de desarrollo y codificación del Derecho Internacional Público. En cumplimiento de dicho encargo, el Comité Jurídico Interamericano preparó un breve "Proyecto de Convención sobre Mar Territorial y Cuestiones Afines"⁴⁹ que quedó términado el 30 de julio de 1952 y que tuvo el siguiente texto:

Artículo 1º Los Estados signatarios reconocen que el derecho internacional actual concede a la nación ribereña soberanía exclusiva sobre el suelo, subsuelo, aguas y espacio aéreo y estratosférico de su plataforma continental, y que dicha soberanía exclusiva se ejerce sin ningún requisito de ocupación real o virtual.

Artículo 2º Los Estados signatarios reconocen igualmente el derecho de cada uno de ellos para fijar una zona de protección, control y aprovechamiento económico, hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas desde la línea de más baja marea de sus costas y de las de sus posesiones insulares, dentro de la cual podrán ejercer la vigilancia militar, administrativa y fiscal de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Artículo 3º Cuando se produzca una superposición de dos o más plataformas continentales o zonas de protección y control, los Estados a quienes éstas pertenecen delimitarán el alcance de su soberanía o jurisdicción de común acuerdo o sometiendo la cuestión a los procedimientos establecidos por las Partes para la solución de sus controversias internacionales.

Artículo 4º Los principios consuetudinarios o convencionales reconocidos hasta ahora entre las Partes en relación con

⁴⁹ Comité Jurídico Interamericano: *Recomendaciones e Informes*. São Paulo, 1955, pp. 321-322.

el mar territorial, y específicamente los referentes a explotación de los recursos naturales y régimen de la navegación, son aplicables a la plataforma continental.

Artículo 5º Teniendo en cuenta que las legislaciones y práctica de los Estados signatarios presentan divergencias en cuanto a la delimitación del zócalo continental y de la zona de protección, así como por lo que respecta a la definición y alcance de sus derechos sobre ellos en relación con su utilización por otro Estado, las Partes convienen en estudiar en común estas materias a efecto de obtener, en lo posible, un régimen uniforme.

El proyecto de Convención elaborado por el Comité Jurídico fue sometido a la consideración del Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su Segunda Reunión, que tuvo verificativo en Buenos Aires en 1953. El Consejo, después de prolongada discusión, acordó que el tema requería mayor estudio antes de que pudiera pensarse en adoptar una convención sobre la materia y, en su Resolución XIX⁵⁰ lo remitió a su Comisión Permanente para que ésta continuara estudiándolo y sometiera oportunamente "su dictamen definitivo".

Entre los Considerandos incluidos en el preámbulo de la Resolución figuró uno sobre la conveniencia de que "en vista de los aspectos políticos del asunto, se recomienda al Consejo de la Organización de los Estados Americanos convoque a una Conferencia Interamericana especial con el fin de hacer posible un acuerdo entre dichos Estados", así como otro en el que se expresó:

Que es indispensable llevar a cabo un estudio cuidadoso respecto a la naturaleza de los derechos y a la demarcación de los límites hasta los cuales pueden extenderse las reivindi-

⁵⁰ "Antecedentes Informativos ...", cit., pp. 13-15.

caciones sobre la plataforma continental e insular y los mares adyacentes tomándose en cuenta las características propias de las distintas zonas del Continente, para lo cual es conveniente tener presentes las legislaciones de todos los Estados Americanos sobre la materia así como también las opiniones que de ellos deben recabarse antes de formular el dictamen definitivo.

Además, el Consejo, aun cuando estimó pertinente abstenerse de tomar decisiones sobre el fondo, incluyó no obstante en su Resolución el siguiente Considerando:

Que, sin expresar por ahora juicio alguno sobre la naturaleza y alcance de las reivindicaciones que pueden hacer los Estados ribereños sobre sus plataformas continentales e insulares y sobre sus aguas territoriales, es un hecho evidente que el desarrollo de la técnica en cuanto a los medios de exploración y explotación de las riquezas de esas zonas ha tenido como consecuencia que el Derecho Internacional reconozca a dichos Estados el derecho a proteger, conservar y fomentar tales riquezas, así como para asegurarse el uso y el aprovechamiento de las mismas.

En 1954, la Décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas adoptó la Resolución intitulada "Preservación de los Recursos Naturales: Plataforma Submarina y Aguas del Mar",⁵¹ que llevó el número LXXXIV en el Acta Final y por la que se reafirmó:

El interés de los Estados americanos en las declaraciones o actos legislativos nacionales que proclaman soberanía, jurisdicción, control o derechos de explotación o vigilancia a cierta distancia de la costa, tanto sobre la plataforma submarina como sobre las aguas del mar y las riquezas naturales que en ellas existan;

⁵¹ Unión Panamericana: *Conferencias Internacionales Americanas*, Segundo Suplemento, 1956, pp. 354-356.

Que los Estados ribereños tienen interés vital en la adopción de medidas de orden legal, administrativo y técnico para la conservación y prudente utilización de los recursos naturales existentes o que se descubran en las indicadas zonas, en su propio beneficio, del Continente y de la comunidad de naciones.

Se decidió asimismo en la Resolución citada:

Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos convoque para el año 1955 una conferencia especializada con el propósito de que se estudien en su conjunto los distintos aspectos de régimen jurídico y económico de la plataforma submarina, de las aguas del mar y de sus riquezas naturales a la luz de los conocimientos científicos actuales.

En vista de esa Resolución de la Conferencia de Caracas el Comité Jurídico Interamericano acordó suspender el estudio de la materia hasta conocer los resultados de la Conferencia Especializada cuya convocación había sido resuelta.

El Consejo de la Organización de los Estados Americanos, por su parte, con el objeto de facilitar los trabajos de la Conferencia Especializada en cuestión, resolvió en su sesión del 5 de enero de 1955 incluir el tema "Régimen del Mar Territorial y Cuestiones Afines" en el Programa de la Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

La Tercera Reunión de que se trata se celebró en México del 17 de enero al 14 de febrero de 1956 y en la Agenda de la misma figuró como tema I-a el siguiente, cuyo estudio fue encomendado a la Primera Comisión: "Régimen del Mar Territorial y Cuestiones Afines: Estudio preparatorio para la Conferencia Especializada Interamericana prevista en la Resolución LXXXIV de la Conferencia de Caracas".

La consideración del tema en el seno de la Primera Co-

misión suscitó prolongado debate en el que predominaron en forma decisiva las declaraciones de la mayoría de los Estados participantes que sostenían la justificación jurídica, histórica y práctica de que se reconozca al mar territorial una anchura razonable. Algunos de los argumentos más importantes presentados en esas declaraciones han sido resumidos por el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Unión Panamericana en el documento de trabajo⁵² que preparó para la Primera Conferencia de Ginebra, en los siguientes términos:

Manifestaron (los Representantes), en primer lugar, que el llamado "límite de las tres millas" había dejado de ser regla de derecho internacional, si es que lo fue en alguna ocasión, en vista del número reducido de Estados que aceptaron ese criterio. Expresaron que la idea de una faja de aguas territoriales adyacentes a la costa fue concebida originalmente con fines de defensa y que era evidente que este criterio respecto al límite de las tres millas estaba ya fuera de lugar y que sólo veinte Estados aceptaban el establecimiento de un área tan limitada de aguas territoriales, y que aun esos mismos Estados reconocían la necesidad de ampliar esa área al ejercer una jurisdicción protectora sobre una extensión mayor. Señalaron además que el principio de la "libertad de los mares" se refería únicamente al principio de la libertad de navegación, en relación con el cual los Estados que reclamaban una mayor extensión de las aguas territoriales declararon que no tienen intención alguna de negar o restringir. Señalaron asimismo que habían surgido nuevas condiciones que justificaban la extensión de las aguas territoriales con el fin de proteger la fuente de alimentos de las poblaciones costeras que dependen de los recursos costeros para su propia existencia.

Como resultado de sus deliberaciones sobre este tema, la Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsul-

⁵² *Antecedentes informativos...*, cit. pp. 8-9.

tos aprobó la Resolución XIII, que tuvo por título “Principios de México sobre Régimen Jurídico del Mar” en la que tales principios quedaron agrupados en cinco partes que se refieren a otros tantos aspectos del régimen en cuestión: Mar Territorial, Plataforma Continental, Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, Líneas de Base y Bahías. El Consejo de Jurisconsultos reconoció los principios incluidos en su Resolución “como expresión de la conciencia jurídica del Continente, y como aplicables por los Estados americanos”. Los principios formulados en la Resolución respecto al mar territorial fueron los siguientes:⁵³

1. La extensión de tres millas para delimitar el mar territorial es insuficiente y no constituye una norma general de Derecho Internacional. Por lo tanto, se justifica la ampliación de la zona de mar tradicionalmente llamada “mar territorial”.

2. Cada Estado tiene competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa.

En marzo de 1956 se reunió en Ciudad Trujillo la “Conferencia Especializada Interamericana sobre ‘Preservación de los Recursos Naturales: Plataforma Submarina y Aguas del Mar’”, a la que conforme a lo dispuesto en la Resolución XIII del Consejo de Jurisconsultos se remitieron las conclusiones a que este último había llegado en su Reunión de México.

La Conferencia, sin embargo, fue menos afortunada en sus trabajos que los jurisconsultos, ya que sólo pudo formular una conclusión positiva, relativa a una sola materia, o

⁵³ Unión Panamericana: *Acta Final de la Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, 1956, p. 33.

sea al derecho exclusivo del Estado ribereño a explotar los recursos naturales del lecho y subsuelo de la plataforma continental. Tocante a la anchura del mar territorial la Conferencia, en su Resolución I,⁵⁴ se limitó a someter a los Estados americanos la siguiente conclusión contenida en el séptimo párrafo de dicha Resolución:

Existe diversidad de posiciones entre los Estados representados en esta Conferencia en cuanto a la extensión del mar territorial.

Parece oportuno hacer notar que el análisis de las diversas resoluciones interamericanas aquí examinadas⁵⁵ obliga a concluir que su valor, lo mismo desde el punto de vista jurídico que desde el técnico, como contribuciones que contengan elementos constructivos para la fijación internacional de la anchura del mar territorial, es muy diverso.

La Declaración de Panamá, además de haber sido elaborada únicamente para la protección de la neutralidad en tiempo de guerra, no llegó nunca a tener plena vigencia; la mayoría de las restantes resoluciones adolecen de cierta con-

⁵⁴ Unión Panamericana: *Acta Final de la Conferencia Especializada Interamericana sobre "Preservación de los Recursos Naturales: Plataforma Submarina y Aguas del Mar"*, 1956, pp. 11-12.

⁵⁵ Los instrumentos interamericanos que se examinan en este estudio son únicamente aquellos que han sido aprobados o considerados por órganos o conferencias de lo que a partir de 1948 lleva el nombre de "Organización de los Estados Americanos" y que con anterioridad se conocía generalmente como el "Sistema Interamericano". Es por eso que no figura entre ellos la "Declaración sobre Zona Marítima" o "Declaración de Santiago", que suscribieron en la capital chilena el 18 de agosto de 1952 los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú y a la que se adhirió posteriormente, el 5 de octubre de 1955, el Gobierno de Costa Rica. En dicha Declaración se establece una zona marítima de 200 millas de anchura sobre la que los Estados signatarios o adherentes reivindican, con fines de conservación "de la fauna y flora marítimas" algunos derechos de naturaleza jurídica análoga a los ejercidos en el mar territorial. (Véase texto de la Declaración en la *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 1954, Vol. 14, p. 104.)

fusión, ya sea por falta de precisión en los conceptos o por identificar erróneamente al mar territorial con el mar epicontinental o aguas suprayacentes de la plataforma continental.

De la anterior reseña se destacan, en consecuencia, como los dos documentos de mayor trascendencia y mayor valor permanente que se hayan adoptado en el orden interamericano sobre la materia, la resolución XIII aprobada en México por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos a principios de 1956, por la que se reconoció expresamente que “cada Estado tiene competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables”, y la recomendación que quince años antes había adoptado el Comité Interamericano de Neutralidad en Río de Janeiro y en la que puede encontrarse una definición aritmética de esos “límites razonables” en la regla propuesta por el Comité fijando al mar territorial una anchura de 12 millas marinas.

IV

LA OBRA DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

En su primer período de sesiones celebrado en 1949, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas preparó una lista provisional de materias cuya codificación consideraba necesaria y posible. Entre esas materias quedaron comprendidos el régimen de la alta mar y el mar territorial.

La Comisión incluyó en el mismo período de sesiones el régimen de la alta mar entre las materias a cuyo estudio debía darse prioridad y designó al jurista holandés, señor J. P. A. François como Relator Especial. Posteriormente, de acuerdo con la recomendación formulada por la Asamblea General en su Resolución 374 (IV), la Comisión, en su Tercer Período de Sesiones efectuado en 1951, decidió iniciar sus trabajos sobre el régimen del mar territorial y nombró igualmente al señor François como Relator Especial para esta materia, cargo que ya él mismo había desempeñado en la Segunda Comisión de la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de 1930, Comisión que fue la encargada de estudiar la cuestión del mar territorial.

El texto del Artículo 1 elaborado por la Comisión sobre la "Naturaleza jurídica del mar territorial" no suscitó problemas de importancia. Los miembros de la Comisión pudieron ponerse fácilmente de acuerdo respecto a la siguiente redacción:

1. La soberanía de un Estado se extiende a una zona de

mar adyacente a sus costas designada con el nombre de mar territorial.

2. Esta soberanía se ejerce en las condiciones fijadas por estos artículos y por las demás normas del derecho internacional.

El contenido de este Artículo, como lo puso de relieve el comentario de la Comisión, corresponde esencialmente al aprobado ya en 1930 por la Conferencia de La Haya y dejó claramente sentado que “los derechos del Estado ribereño sobre el mar territorial no difieren, en cuanto a su naturaleza, de los derechos soberanos que el Estado ejerce sobre las demás partes de su territorio”.

Tampoco originó dificultades la adopción del texto del Artículo 2 relativo a la “naturaleza jurídica del espacio aéreo situado sobre el mar territorial, del lecho y del subsuelo de ese mar” y cuyo texto, que corresponde también en el fondo al de la Conferencia de 1930, es el siguiente:

La soberanía del Estado ribereño se extiende también al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

La Comisión aprobó igualmente sin mayores tropiezos el Artículo 66⁵⁶ por el que quedó reconocida la “zona contigua”, se fijó su anchura y se definieron las facultades del Estado ribereño en la misma.

Al contrario de lo que sucedió con los tres Artículos anteriores, la preparación de un texto que mereciera la aprobación de la Comisión para el Artículo 3, que debía fijar la “anchura del mar territorial”, resultó ser tarea tan ardua y complicada que al final la Comisión se vio obligada a

⁵⁶ Véase texto en: García Robles, *op. cit.*, pp. 187-188.

declararse impotente para llevarla a cabo, explicando como conclusión que “la Comisión estima que la anchura del mar territorial ha de ser fijada por una Conferencia internacional”.

Conviene, no obstante, hacer una breve recapitulación de las diversas etapas del trabajo de la Comisión en esta materia, ya que los distintos proyectos sometidos a su consideración por el Relator Especial y las diversas sugerencias y opiniones expuestas al respecto resultan particularmente ilustrativos para mejor comprender el alcance del texto que finalmente incluyó la Comisión bajo el rubro de “Artículo 3”.

En su primer Informe (1952)⁵⁷ el Relator Especial sugirió el texto siguiente para el Artículo en cuestión:

La anchura de la zona de mar definida en el Artículo I será fijada por el Estado ribereño, pero no podrá exceder de seis millas marinas.

Basándose en un estudio de la legislación en vigor, compilada por la Secretaría y otras entidades, el Relator Especial manifestó que creía “deber señalar que no tendría ninguna probabilidad de éxito una propuesta encaminada a fijar la anchura en tres millas; el acuerdo sobre esta distancia, sea *de lege lata*, sea *de lege ferenda* le parece imposible”. Al propio tiempo, el Relator Especial estimó que “el problema exige una solución, pues si se dejara a cada Estado la libertad absoluta de fijar por sí solo la anchura de su mar territorial, se modificaría de manera inadmisibile el principio de la libertad de los mares”. En consecuencia, sugirió que se adoptase como solución conciliatoria la distancia de seis millas, si bien admitió que esta anchura podría encontrar oposición tanto por parte de los Estados partida-

⁵⁷ Doc. A/CN. 4/53.

rios de las tres millas como de los Estados que propugnan una anchura superior a las seis millas.

En su segundo informe (1953)⁵⁸ el Relator Especial presentó una nueva propuesta para el Artículo, que decía así:

1. La anchura del mar territorial será fijada por el Estado ribereño; pero no podrá exceder de 12 millas marinas contadas a partir de la línea de base del mar territorial.

2. El libre paso por el mar territorial queda garantizado en las condiciones previstas por este reglamento.

3. El Estado ribereño sólo podrá reclamar derechos de pesca exclusivos para sus nacionales hasta una distancia de 3 millas marinas contadas a partir de la línea de base del mar territorial. Más allá de ese límite de 3 millas marinas, el Estado ribereño podrá someter la pesca en el mar territorial a una reglamentación cuyo único fin sea la protección de las riquezas del mar. No deberá hacerse discriminación alguna en detrimento de los súbditos de los Estados extranjeros.

4. Si se discutiera la legitimidad de las medidas adoptadas a este efecto, la controversia será sometida a un procedimiento internacional de conciliación, y, si no hubiera acuerdo, al arbitraje.

El párrafo 1 de este proyecto del Relator Especial reviste particular significación para demostrar lo infundado de los argumentos alegados en el sentido de que una anchura del mar territorial de 12 millas sería contraria a la libertad de navegación. Conviene en efecto tener presente que quien lo presentó fue nada menos que uno de los más distinguidos internacionalistas de Holanda, país que desde los tiempos de Grocio se ha contado siempre entre los más decididos defensores de la libertad de los mares, y que ade-

⁵⁸ Doc. A/CN. 4/61.

más el propio profesor François es sin duda una de las autoridades más versadas en la materia, puesto que, como ya antes se indicó, desde la Conferencia de 1930 ha venido ocupándose de la anchura del mar territorial.

Naturalmente que el proyecto provocó objeciones de parte de numerosos miembros de la Comisión. En efecto, su párrafo 1 fue objetado por quienes sostenían la anchura de 3 millas, en tanto que el párrafo 3 que despojaba a la noción de mar territorial de uno de sus elementos esenciales, o sea el derecho exclusivo de pesca para el Estado ribereño, no pudo resultar aceptable para quienes propugnaban un mar territorial de 12 millas con la plenitud de los derechos que incluye el concepto de soberanía.

El Relator Especial, en su tercer Informe (1954),⁵⁹ modificó su propuesta anterior y presentó un nuevo texto que, si bien daba satisfacción parcial a los partidarios de la anchura de 3 millas, debía forzosamente ser todavía más inaceptable para los que defendían mayor anchura, ya que además de mantener las restricciones a los derechos exclusivos de pesca, reducía, así fuese solamente en principio, a 3 millas la anchura del propio mar territorial. El texto de este nuevo proyecto fue el siguiente:

1. La anchura del mar territorial será de 3 millas marinas, contadas a partir de su línea de base.

2. El Estado ribereño podrá, no obstante, sujeto a las condiciones que más adelante se indican, extender el mar territorial hasta un límite máximo de 12 millas contadas a partir de su línea de base.

a) Queda garantizado el libre paso en toda la extensión del mar territorial, en las condiciones previstas por este reglamento.

⁵⁹ Doc. A/CN. 4/77.

b) El Estado ribereño sólo podrá reclamar derechos de pesca exclusivos para sus nacionales hasta una distancia de 3 millas marinas contadas a partir de la línea de base del mar territorial. Más allá de ese límite de 3 millas marinas, el Estado ribereño podrá someter la pesca en el mar territorial a una reglamentación cuyo único fin sea la protección de las riquezas del mar. No deberá hacerse discriminación alguna en detrimento de los súbditos de los Estados extranjeros. Si se discutiera la legitimidad de las medidas adoptadas a este efecto, la controversia será sometida a un procedimiento internacional de conciliación y, si no hubiera acuerdo, al arbitraje.

En 1954 la Comisión informó⁶⁰ a la Asamblea General sobre la marcha de sus trabajos relativos a esta cuestión en los siguientes términos:

En cuanto a la anchura del mar territorial, se expresaron diferentes opiniones en el curso de los debates celebrados en los distintos periodos de sesiones de la Comisión.

Se hicieron las siguientes sugerencias:

- 1) Adoptar un límite uniforme de 3, 4, 6 o 12 millas;
- 2) Fijar la anchura del mar territorial en 3 millas, autorizando al mismo tiempo al Estado ribereño a ejercer hasta una distancia de 12 millas los derechos reconocidos por la Comisión de Derecho Internacional sobre las zonas contiguas;
- 3) Fijar la anchura del mar territorial en 3 millas, autorizando al mismo tiempo al Estado ribereño a extender este límite a 12 millas en las condiciones siguientes:
 - i) Libre paso en toda la extensión del mar territorial;

⁶⁰ Doc. A/2693, párrafos 68-70.

ii) El Estado ribereño sólo podrá reclamar derechos exclusivos en favor de sus nacionales en cuanto a la pesca hasta una distancia de 3 millas marinas contadas a partir de la línea de base del mar territorial. Más allá de este límite de 3 millas marinas, el Estado ribereño podrá someter la pesca en el mar territorial a una reglamentación cuyo único fin sea la protección de las riquezas del mar;

4) Reconocer que todo Estado puede fijar como anchura del mar territorial una distancia que oscila entre tres y doce millas;

5) Adoptar un límite uniforme para todos los Estados ribereños situados en torno al mismo mar o en la misma parte del mundo;

6) Fijar un límite diferente para los distintos Estados, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de cada caso y los derechos históricos;

7) Tomar como base de la anchura del mar territorial la superficie del mar que cubre su plataforma continental;

8) Reconocer que la anchura del mar territorial depende de factores distintos que varían en cada caso; y aceptar que todo Estado ribereño tiene derecho a fijar por sí mismo la anchura del mar territorial conforme a sus necesidades;

9) Proponer que la anchura del mar territorial, en cuanto no ha sido aún determinada por convenciones especiales, sea fijada por una conferencia diplomática convocada al efecto.

La Comisión no ignoraba que cada una de estas soluciones chocará con la oposición de algunos Estados. Sin embargo, no será posible llegar a un acuerdo si los Estados no están dispuestos a hacer concesiones.

En estas condiciones ayudaría mucho a la Comisión que

los Gobiernos declararan en sus observaciones sobre estos proyectos de artículos, cuál es su actitud sobre la cuestión de la anchura del mar territorial y dieran su opinión sobre la solución que les parezca conveniente. La Comisión confía en que las respuestas de los Gobiernos le permitirán formular respuestas concretas sobre esta cuestión.

Al año siguiente, en 1955, la Comisión resolvió aprobar con carácter provisional el siguiente texto para el Artículo 3:⁶¹

1. La Comisión reconoce que la práctica internacional no es uniforme por lo que respecta a la limitación tradicional del mar territorial a tres millas.

2. La Comisión considera que el derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de 12 millas.

3. La Comisión, sin tomar ninguna decisión en cuanto a la anchura del mar territorial más acá de ese límite, considera que el derecho internacional no obliga a los Estados a reconocer una anchura superior a 3 millas.

La Comisión solicitó las opiniones de los Gobiernos respecto a dicho texto y en su octavo período de sesiones, celebrado en 1956, adoptó finalmente el texto que fue transmitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XI Período de Sesiones y que figuró entre los 73 Artículos que conforme a la Resolución 1105 (XI) de la Asamblea, sirvieron de base a la Primera Conferencia de Ginebra para sus trabajos. El texto del Artículo en cuestión es el siguiente:

1. La Comisión reconoce que la práctica internacional no es uniforme por lo que respecta a la delimitación del mar territorial.

⁶¹ Doc. A/2934, pp. 16-17.

2. La Comisión considera que el derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de 12 millas.

3. La Comisión, sin tomar ninguna decisión en cuanto a la anchura del mar territorial, más acá de este límite, toma nota, por una parte, de que muchos Estados han fijado una anchura superior a tres millas, y, por otra, de que muchos Estados no reconocen esa anchura si la de su mar territorial es inferior.

4. La Comisión estima que la anchura del mar territorial ha de ser fijada por una conferencia internacional.

En el Informe⁶² que rindió a la Asamblea sobre la labor realizada en su Octavo Período de Sesiones, la Comisión explicó la génesis del texto que acaba de reproducirse y las razones que la movieron a adoptarlo con el siguiente Comentario:

1) En su séptimo período de sesiones, la Comisión adoptó algunas normas directivas en cuanto a la anchura del mar territorial. Antes de redactar el texto definitivo del correspondiente artículo, la Comisión ha querido enterarse de las observaciones de los Gobiernos.

2) En primer lugar, la Comisión había reconocido que la práctica internacional no era uniforme en lo que tocaba a la limitación tradicional del mar territorial a tres millas. En opinión de la Comisión, se trataba de la afirmación de un hecho incontestable.

3) La Comisión declaraba luego que el derecho internacional no autorizaba a extender el mar territorial más allá de 12 millas. A su entender, extender de esa manera el mar territorial constituía una infracción del principio de la libertad del mar y era, por lo tanto, contrario al derecho internacional.

⁶² Doc. A/3159, pp. 13-14.

4) La Comisión declaraba por último que no tomaría ninguna decisión en cuanto a la anchura del mar territorial más acá del límite de doce millas. Algunos de sus miembros opinaron que, como la regla que fija esta anchura en tres millas se había aplicado muy frecuentemente en el pasado, y Estados marítimos importantes la mantenían en vigor en la actualidad, debía considerarse que dicha regla, a falta de cualquier otra que gozase de la misma autoridad, se hallaba reconocida por el derecho internacional y era obligatoria para todos los Estados. Esta opinión no obtuvo el apoyo de la mayoría de la Comisión; de todos modos, tampoco pudo ponerse de acuerdo, en el séptimo período de sesiones, acerca de cualquier otro límite. La Comisión no calificaba de infracción del derecho internacional el hecho de que un Estado extendiera la anchura del mar territorial a una distancia situada entre 3 y 12 millas. Esta extensión sería válida para cualquier Estado que no se opusiera a ella y, con más razón aún, para cualquier Estado que la hubiera reconocido por vía convencional o tácitamente o que fuera parte en una decisión judicial o arbitral que la reconociera. La validez de una anchura del mar territorial inferior a 12 millas podría ser defendida *erga omnes* por cualquier Estado que pudiera hacer valer un derecho histórico a este respecto. Pero, excepción hecha de estos casos, la Comisión se negó, por escasa mayoría, a poner en tela de juicio el derecho de los demás Estados a no reconocer una extensión del mar territorial superior a tres millas.

5) En su octavo período de sesiones, la Comisión ha vuelto a estudiar este problema, teniendo en cuenta las observaciones de los gobiernos. Las respuestas de los gobiernos han mostrado una gran divergencia de opiniones, y esa divergencia se ha reflejado también en el seno de la Comisión. Algunos de sus miembros opinaban que la anchura del mar territorial debía ser fijada por cada Estado ribereño, en el ejercicio de sus poderes soberanos. También estimaban que en todos los casos en que la delimitación del mar territorial se halle justificada por las necesidades reales del Estado ribereño, la anchura del mar territorial es conforme al derecho interna-

cional; éste sería especialmente el caso de los Estados que han fijado esta anchura entre 3 y 12 millas. Según otra opinión, la Comisión tenía que reconocer que la práctica internacional no era uniforme en cuanto a la limitación del mar territorial a tres millas. De todos modos, la práctica internacional no permitía extender el mar territorial más allá de 12 millas. Por otra parte, cada Estado tenía el derecho de extender su jurisdicción hasta 12 millas. Una tercera corriente de opinión quería que se reconociera a cada Estado ribereño el derecho a un mar territorial de tres millas por lo menos. La anchura del mar territorial no podía exceder de 12 millas. Si, entre esos límites, la anchura del mar territorial de un Estado no estaba fijada por un largo uso, no debía rebasar la anchura necesaria para satisfacer los intereses de ese Estado, teniendo en cuenta los intereses justificados de los otros Estados en el mantenimiento de la libertad de la alta mar y de la anchura generalmente aplicada en la región. En caso de litigio, la cuestión, a petición de una de las partes, sería sometida a la Corte Internacional de Justicia. Una cuarta propuesta tendía a declarar que el Estado ribereño puede fijar, para su mar territorial, y según sus necesidades económicas y estratégicas, una anchura comprendida entre 3 y 12 millas, a reserva de que reconozcan esta anchura los Estados que tienen un mar territorial menos ancho. Una quinta propuesta pedía que la anchura del mar territorial fuese de tres millas, pero que se reconociese una anchura mayor si se basaba en el derecho consuetudinario. Todo Estado podría además, fijar la anchura del mar territorial a una distancia superior a tres millas, pero esta extensión no podría ser opuesta a los Estados que no la hubiesen reconocido y que no hubiesen adoptado una distancia igual o mayor. En ningún caso la anchura del mar territorial podría ser superior a 12 millas.

6) Ninguna de estas propuestas pudo obtener la mayoría. La Comisión aceptó por último, por mayoría de votos, el texto que ha incluido en el presente proyecto como artículo 3, reconociendo que su forma se separa de la de los otros Artículos.

7) La Comisión ha podido comprobar que el derecho de fijar el límite del mar territorial en tres millas no ha sido discutido. Ha declarado que el derecho internacional no permite extender este límite más allá de 12 millas. En cuanto al derecho de fijar el límite entre 3 y 12 millas, la Comisión ha tenido que reconocer que hay una gran divergencia en la práctica internacional. Teniendo en cuenta que varios Estados han establecido una anchura entre 3 y 12 millas, pero que otros no están dispuestos a reconocer esta extensión, a la Comisión no le ha sido posible tomar una decisión sobre este punto y ha manifestado que, a su juicio, esta cuestión habría de ser decidida por una conferencia internacional de plenipotenciarios.

8) De lo que antecede resulta que la Comisión se ha manifestado claramente contra las pretensiones que tienden a extender el mar territorial hasta una anchura que, a juicio de la Comisión, envuelve una amenaza para el principio que desde Grocio ha regido el derecho marítimo: el de la libertad de la alta mar. Por otro lado, la Comisión no ha logrado determinar el límite entre 3 y 12 millas.

9) La Comisión ha estudiado la posibilidad de adoptar una regla que dispusiera que todos los conflictos referentes a la anchura del mar territorial habrán de ser sometidos a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Pero la mayoría de la Comisión no ha querido encargar a la Corte de resolver los conflictos referentes a una materia en la cual la comunidad internacional no ha logrado aún formular una regla de derecho. No ha querido delegar una función esencialmente legislativa en un órgano judicial, el cual, por otra parte, no podría dictar decisiones que obligasen a Estados que no fuesen partes en causa. Por estas razones, ha estimado que debería ser remitida a la conferencia prevista.

De la breve recapitulación que acaba de hacerse de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional relativos a la fijación de la anchura del mar territorial, se desprenden algunos hechos de especial significación que conviene destacar.

En primer lugar, resulta de interés comprobar que el Relator Especial hizo notar, desde su primer Informe, que la anchura de 3 millas no ofrecía ninguna probabilidad de éxito y que “el acuerdo sobre esta distancia, sea de *lege lata*, sea de *lege ferenda* le parece imposible”. De ahí que en su primer Informe haya propuesto un límite de 6 millas de anchura, en el segundo haya elevado tal límite hasta 12 millas, y en el tercero, aunque fijando en principio una anchura de 3 millas, haya mantenido no obstante la facultad del Estado ribereño de extender su mar territorial hasta el mismo límite máximo anteriormente sugerido, es decir, hasta 12 millas.

En segundo término, conviene asimismo poner de relieve que la Comisión, como lo indicó en el párrafo 4 de su comentario al Artículo 3 antes transcrito, reconoció que “la validez de una anchura del mar territorial inferior a 12 millas podría ser defendida *erga omnes* por cualquier Estado que pudiera hacer valer un derecho histórico a este respecto”, aun cuando se haya negado “por escasa mayoría” a adoptar idéntica actitud en lo que atañe a todos los demás casos.

Debe finalmente recalcar que el texto del párrafo 2 del Artículo 3 aprobado en definitiva por la Comisión encierra, a pesar de la ausencia de decisión expresa de la Comisión, el reconocimiento implícito de que toda anchura del mar territorial que no exceda de 12 millas está autorizada por el Derecho Internacional, ya que, en sentido positivo, no cabe otra interpretación a la proposición negativa del párrafo 2 del Artículo 3 en el que se declara que: “La Comisión considera que el Derecho Internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de 12 millas”.

V

LA PRIMERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar constituyó el segundo intento realizado en el orden mundial para codificar la anchura del mar territorial, es decir, para fijarla en una convención internacional de carácter general.

La Conferencia tuvo su origen en la Resolución 1105 (XI) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de febrero de 1957 y en la que se acordó convocar a una "conferencia internacional de plenipotenciarios para que examine el derecho del mar, teniendo presentes no solamente los aspectos jurídicos del problema, sino también sus aspectos técnicos, biológicos, económicos y políticos, e incorpore el resultado de sus trabajos en una o más convenciones internacionales o en los instrumentos que juzgue apropiados".

La Oficina Europea de las Naciones Unidas sirvió de sede a la Conferencia que se reunió en Ginebra, del 24 de febrero al 27 de abril de 1958, habiendo participado en sus trabajos representantes de 86 Estados de los que 79 eran Miembros de las Naciones Unidas y 7 eran miembros de organismos especializados, pero no de las Naciones Unidas.

Como resultado de las labores de las cinco comisiones principales de la Conferencia se firmaron cuatro convenciones relativas respectivamente al mar territorial y la zona contigua, la alta mar, la pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, y la plataforma continental.

Sin embargo, al igual que había sucedido en 1930 con la Conferencia de Codificación de La Haya, la Conferencia de Ginebra fracasó en su esfuerzo para llegar a un acuerdo sobre la cuestión de la anchura del mar territorial. A continuación se hace una reseña de los aspectos más importantes de los trabajos de la Primera Comisión —la cual estuvo encargada de examinar todo lo relativo al mar territorial y la zona contigua— y de la propia Conferencia, sobre esta cuestión.

A. *Los Debates de la Primera Comisión*

La organización de los trabajos de la Primera Comisión fue análoga a la de las demás comisiones principales. A propuesta de la Mesa, la Conferencia decidió en su cuarta sesión plenaria, el 28 de febrero de 1958, que las labores de cada una de las comisiones deberían comprender dos etapas: la primera que consistiría principalmente en un debate general sobre los artículos remitidos a la Comisión de entre aquellos que había preparado la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, y la segunda que estaría destinada a examinar tales artículos en el orden que les correspondiese y a tomar decisiones sobre los textos que la Comisión debería recomendar a la Conferencia en pleno.

El artículo que la Primera Comisión tomó como base para sus trabajos en lo que atañe a la anchura del mar territorial fue el Artículo 3 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional⁶³ que estuvo redactado como sigue:

Artículo 3

1. La Comisión reconoce que la práctica internacional no es

⁶³ El texto de los 73 Artículos incluidos en dicho proyecto se encuentra reproducido en: García Robles, *op. cit.*, pp. 163-190.

uniforme por lo que respecta a la delimitación del mar territorial.

2. La Comisión considera que el derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de doce millas.

3. La Comisión, sin tomar ninguna decisión en cuanto a la anchura del mar territorial, más acá de este límite, toma nota, por una parte, de que muchos Estados han fijado una anchura superior a tres millas, y, por otra, de que muchos Estados no reconocen esa anchura si la de su mar territorial es inferior.

4. La Comisión estima que la anchura del mar territorial ha de ser fijada por una conferencia internacional.

El tema central de la casi totalidad de las intervenciones de los Representantes en el debate general de la Primera Comisión que, como ya se ha dicho, constituyó la etapa inicial de sus labores, fue la cuestión de la anchura del mar territorial.

A la luz de los numerosos antecedentes que existían en el momento de reunirse la Conferencia, parecería que la única actitud razonable y constructiva que hubiera podido esperarse de parte de las potencias marítimas y pesqueras habría sido que éstas comenzaran por reconocer que la llamada "regla de las tres millas" constituía sólo una reliquia del pasado, que era un anacronismo expresamente repudiado por la práctica de la inmensa mayoría de los Estados representados en la Conferencia. Sin embargo, no fue así. Todo lo contrario: los representantes de esas potencias, empeñándose en desconocer la fuerza inexorable de la realidad, cerrando sus oídos a las elocuentes lecciones de la historia, ignorando las conclusiones obvias de la Conferencia de La Haya y haciendo caso omiso de las enseñanzas más recientes fruto de resoluciones interamericanas y de la labor prepara-

toria de la Comisión de Derecho Internacional, trataron de exhumar el cadáver de la famosa "regla" para presentarla como una norma en la plenitud de su vigor.

Los párrafos de algunas intervenciones de los representantes de las principales potencias marítimas y pesqueras que en seguida se reproducen ilustran suficientemente esa tendencia.

El Representante del Reino Unido, en su intervención del 5 de marzo de 1958, manifestó lo siguiente:⁶⁴

En nuestra opinión habría sido desde luego preferible que la Comisión, la cual después de todo es un cuerpo cuya función consiste en tratar de codificar el Derecho Internacional a la luz del Derecho actual, como éste parece existir, hubiese declarado en forma inequívoca, que, considerada como una cuestión puramente legal, la anchura correcta del mar territorial es 3 millas y no otra distancia alguna. Creemos que desde el punto de vista del Derecho Internacional ésta es la única opinión correcta.

Es obvio que una de las materias que serán discutidas en esta Conferencia es si ese límite deberá seguir siendo de 3 millas. Pero para que tal discusión puede tener algún significado, al menos en un foro jurídico, debe tomar como punto de partida un punto basado en el Derecho. En nuestra opinión el único punto de partida que puede tomarse tiene que ser la regla de las 3 millas que, por muy criticada que haya sido, es no solamente la regla tradicional que ha sido observada por un muy gran número de Estados durante un muy largo período de tiempo, sino que es también la única regla, la única distancia que ha obtenido un grado general de acuerdo, de aplicación práctica y de reconocimiento. Es de escaso provecho discutir el origen exacto de esta regla; ni nos interesa tampoco negar que otras posibles reglas hayan sido discutidas

⁶⁴ Traducción al español por el autor, del texto original inglés distribuido por la Delegación del Reino Unido a la Conferencia.

o hasta si se quiere propugnadas en distintas ocasiones durante los últimos 50 años o tal vez durante un período más largo; menos todavía vamos a negar que un número de Estados haya proclamado unilateralmente límites más amplios. Pero nadie que considere los hechos con imparcialidad puede realmente dudar que si en algunas ocasiones y en algunos foros se ha propugnado alguno diferente de la regla de las 3 millas, lo que se ha defendido es una desviación de una regla existente, e igualmente que las proclamaciones unilaterales de extensión del mar territorial son simplemente eso y nada más. Son simplemente extensiones unilaterales que envuelven desviaciones de una regla existente y que no tienen en sí mismas ninguna especie de validez respecto a cualquier otro país que no desee reconocerlas.

El Representante del Japón, en su declaración del 10 del mismo mes de marzo, se expresó en términos semejantes manifestando:⁶⁵

Es la opinión del Gobierno japonés que 3 millas es la anchura del mar territorial de acuerdo con las reglas existentes de Derecho Internacional... No hay duda de que cualquier Estado puede legítimamente reivindicar un mar territorial hasta el límite de 3 millas. Por otra parte, la extensión del mar territorial más allá del límite de 3 millas, ya sea hasta cuatro, seis o doce, no ha sido sancionada por un gran número de países. Por el contrario, hay muchos Estados que se han opuesto vigorosamente a esas extensiones. En vista de estas circunstancias, ninguno de esos límites que amplían el mar territorial puede considerarse como generalmente reconocido por los Estados. Por lo tanto, debe concluirse que el límite de 3 millas para la anchura del mar territorial es la única regla de Derecho Internacional establecida.

El Representante de los Estados Unidos, en una declara-

⁶⁵ Traducción al español por el autor, del texto original inglés distribuido por la Delegación del Japón a la Conferencia.

ción del mismo tenor formulada el 11 de marzo, dijo entre otras cosas lo que sigue:⁶⁶

Es la opinión de mi Gobierno, sin pretender por ahora extenderme respecto a ella con citas autorizadas o con un extenso alegato jurídico, que la regla de las 3 millas forma parte del Derecho Internacional establecido; que es la única anchura del mar territorial respecto a la cual ha habido algo parecido a un común acuerdo; y que los actos unilaterales de los Estados que reclaman una extensión de mar territorial mayor no sólo no se hallan sancionados por ningún principio de Derecho Internacional, sino que están por el contrario en conflicto con el principio universalmente aceptado de la libertad de los mares. . .

Los Estados Unidos consideran que ésta es la verdadera situación legal. Además consideran que no existe obligación de los Estados que adhieren a la regla de las 3 millas para reconocer reivindicaciones de otros Estados a una mayor anchura del mar territorial.

Dado que el derecho de los Estados a un mar territorial de 3 millas se encuentra reconocido universalmente, y dado que en nuestra opinión la mayor libertad de los mares está de acuerdo con el interés de todos los Estados, grandes y pequeños, la Delegación de los Estados Unidos de América propone que el Artículo 3 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sea redactado en forma de una declaración restrictiva e inequívoca en el sentido de que la anchura del mar territorial no deberá exceder de 3 millas o una legua marítima.

El tono dogmático, casi podría decirse imperativo, de esas declaraciones de las grandes potencias marítimas, carentes de toda base histórica o jurídica, constituyó para la

⁶⁶ Traducción al español por el autor, del texto original inglés distribuido por la Delegación de los Estados Unidos a la Conferencia.

Conferencia una desilusión y una sorpresa ya que no cuadraban en absoluto con el ambiente de Ginebra, donde 86 Estados soberanos se habían reunido a deliberar sobre el Derecho del Mar en un plano de igualdad. Así lo hizo notar el Representante de México al expresar en su intervención en el debate:⁶⁷

La comunidad internacional de nuestros días no podría aceptar la situación que existía en épocas ya felizmente superadas cuando un reducido cónclave de potencias se arrogaban el derecho de elaborar las normas internacionales. Existe ahora, como uno de los escasos resultados positivos que, entre innumerables calamidades, quedó como legado de la segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas que cuenta con 81 Miembros. Y esta Organización, como parte de cuyo sistema y bajo cuya égida se celebra nuestra Conferencia, está basada, según lo establece el Capítulo Primero de la Carta de San Francisco “en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Estamos convencidos de que sólo la observancia fiel de este principio en nuestras deliberaciones podría permitir que se vean coronados por el éxito —como la Delegación de México fervientemente lo desea— los trabajos de nuestra Conferencia.

Por lo demás, las intervenciones de la mayoría de los representantes iban a disipar sin tardanza cualquier equívoco. Uno tras otro los Estados ribereños dejaron oír su voz, muy semejante en el fondo aun cuando viniese de países enclavados en distintos continentes y en las más apartadas regiones. Con mayor o menor énfasis, con lenguaje sobrio y ponderado, o con persuasiva dialéctica en la que a veces asomaba la indignación; sus representantes coincidieron en dos puntos esenciales: la inexistencia de la llamada “regla

⁶⁷ El texto íntegro de esta intervención se halla reproducido en García Robles, *op. cit.*, pp. 315-326.

de las tres millas” y la necesidad de que, si se deseaba llegar a un acuerdo sobre la anchura del mar territorial, sería requisito indispensable que ésta pudiese dar satisfacción a los intereses legítimos de todos los Estados y no sólo a los de un reducido grupo de ellos.

Los párrafos de algunas de esas declaraciones que a continuación se insertan a título de ejemplo ilustran adecuadamente esa tendencia dominante.

La intervención formulada por el Representante de la India el 7 de marzo, en la parte relativa al punto de vista de su delegación respecto a la anchura del mar territorial, se encuentra resumida en el acta de la sesión respectiva como sigue:⁶⁸

(No está de acuerdo con el Representante del Reino Unido en que el límite de tres millas sea un hecho aceptado en Derecho Internacional, pero tampoco cree que deba reconocerse una anchura superior a doce millas.) La Comisión de Derecho Internacional, en el párrafo 2 del artículo 3 de su proyecto, confirma, en efecto, que el Derecho Internacional no permite que se amplíe el mar territorial a más de doce millas.)

El Gobierno de la India cree que es conveniente estudiar si la Conferencia ha de proponer o no una anchura concreta del mar territorial. Más prudente sería dejar que cada Estado ribereño fije, dentro de un límite que podría ser de doce millas, la anchura que estime apropiada a sus circunstancias particulares. Un artículo basado en este criterio tendría muchas probabilidades de obtener un apoyo unánime.

El mismo día otro representante del continente asiático, el de Indonesia debía expresarse en estos términos:⁶⁹

⁶⁸ Naciones Unidas: “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos Oficiales”, Vol. III, p. 15.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 14-15.

El Derecho Internacional ha de tener en cuenta que a partir de la segunda Guerra Mundial las antiguas dependencias y colonias de Asia y de África se han convertido en Estados soberanos. . . Las deliberaciones de la Comisión de Derecho Internacional han demostrado claramente que no se puede mantener el límite de tres millas.†.

La tendencia de determinados Estados a reclamar la jurisdicción sobre extensas zonas marítimas no significa una violación de la libertad de los mares, sino que es la consecuencia inevitable de la creciente necesidad que sienten las naciones de utilizar los recursos del mar para su alimentación. Con igual lógica podría argüirse que al reivindicarse una “zona contigua” o una “plataforma continental” se viola también la libertad de la alta mar. No hay que olvidar que la doctrina de la libertad de los mares surgió como reacción contra las exigencias de ciertas naciones que pretendían utilizar en beneficio propio océanos enteros, prescindiendo de los demás países. De la misma manera las reivindicaciones nacionales de regiones del mar más extensas (cualquiera que sea la forma que revistan) proceden del deseo de corregir una situación considerada como indefendible, y que es el resultado de la aplicación del principio de la libertad de los mares sin tener en cuenta las necesidades y los intereses de los Estados ribereños. Indonesia, como nación insular, aspira a que ese principio se aplique teniendo en consideración las actuales circunstancias y necesidades del mundo.‡

En lo que toca al Medio Oriente, desde el día en que se iniciara el debate general, el 3 de marzo, el Representante de Arabia Saudita había expuesto la posición de su país en términos inequívocos:⁷⁰

Nos estamos ocupando de un tópico que forma parte de la Ley de las Naciones, como se conoce generalmente al Derecho

⁷⁰ Traducción al español por el autor, del texto original inglés distribuido por la Delegación de Arabia Saudita a la Conferencia.

Internacional. Pero debe ser la Ley de las Naciones en verdad y en sustancia, no sólo de nombre o de reputación. Es cosa sabida que con algunas excepciones, la Ley de las Naciones era en realidad la hechura de unas cuantas naciones, no de todas las naciones. En realidad era la hechura de unos cuantos Estados o Imperios. En el campo del Derecho Internacional, las demás naciones eran objetos más bien que sujetos... Todavía estamos laborando bajo la misma agonía del monopolio del Derecho Internacional... Ese Derecho Internacional no debe continuar y no debemos permitir que continúe...

En el dominio del Derecho del Mar, no sólo las potencias marítimas, no sólo las que tienen intereses en la navegación, sino todos los Estados costeros y sin costas deberían tener igual voz en cada aspecto del Derecho. En las últimas décadas ha surgido un número considerable de Estados que deberían ser copartícipes y coautores del Derecho Internacional. Estos nuevos Estados independientes vienen hoy a la Conferencia con todo lo que poseen; vienen con su mar territorial, con sus golfos y sus bahías, y con sus aguas interiores, todo dedicado a la seguridad de sus patrias y a la prosperidad de sus pueblos. Estos Estados están decididos a participar en la codificación del Derecho del Mar, pero no a costa de sus intereses vitales. En esta Conferencia debemos llegar a una armonía equilibrada entre los intereses de todos, para beneficio de todos.

Líbano, otro Estado de la misma región, precisaba su actitud por boca de su representante quien, el 10 de marzo afirmó entre otras cosas lo siguiente:⁷¹

Debemos confesar que en lo que toca a la anchura del mar territorial tan poco realista es defender la regla de las 3 millas como abogar por 200 millas. En las circunstancias actuales ninguna de estas distancias tiene probabilidad alguna de im-

⁷¹ Traducción al español por el autor del texto original francés distribuido por la Delegación del Líbano a la Conferencia.

ponerse... Si queremos dar pruebas de un espíritu práctico, debemos admitir que sólo una solución pluralista, en el tiempo y en el espacio, es susceptible de reunir un número apreciable de votos.

(Pluralista en el tiempo, lo que significa que en caso de conflicto el Estado debe estar autorizado a modificar la extensión de su mar territorial. Pluralista en el espacio, lo que equivale a autorizar al Estado a fijar la anchura de su mar territorial entre un límite mínimo de tres millas y un límite máximo que no debería en ningún caso ser mayor de diez a doce millas.)

El más importante de los países nórdicos, Suecia, dejaba constancia de su opinión en la intervención formulada por su representante el 6 de marzo:⁷²

...No es necesario que la regla fije un límite uniforme. Es incontestable, como dice la Comisión, que la práctica internacional en la materia no es uniforme. (El límite de las tres millas, por ejemplo, no ha tenido nunca, en nuestra opinión, ni una aplicación general, ni la autoridad preponderante que sus partidarios quieren atribuirle.)... La Delegación de Suecia se permitirá proponer una enmienda al Artículo 3 cuyo texto, por lo demás, está tomado del primer informe sometido a la Comisión por el Profesor François y que tiene la siguiente redacción:

La anchura del mar territorial será fijada por el Estado ribereño, pero no podrá exceder de seis millas marinas.

Evidentemente que esa fórmula no deberá impedir que en casos particulares establecidos históricamente, se reconozca una anchura mayor del mar territorial.

⁷² Traducción al español por el autor, del texto original francés distribuido por la Delegación de Suecia a la Conferencia.

El mismo día, el representante de una de las principales naciones del Mediterráneo, Italia, describía así el régimen vigente en la legislación de su país:⁷³

Como es sabido, Italia ha tenido la suerte de llegar en fecha bastante reciente a una codificación completa del Derecho de la Navegación (En el Código de 1942 figura una regla que fija en seis millas marinas la anchura del mar territorial.) La fijación de este límite en el Código no se debe a la casualidad: la regla en cuestión obedece a una continuidad lógica y coherente con los precedentes de nuestra legislación especial. Por ejemplo, una ley de 1912 fija en siete millas la extensión del mar territorial italiano en lo que respecta a la pesca, en tanto que otra ley de 1940 establece la distancia de doce millas como el límite del mar territorial para los efectos de la vigilancia aduanera. Ésas son las premisas que existían ya en nuestra legislación en el momento en que se ha redactado el Código de la Navegación.

Otro país europeo, con litorales éste en el Adriático, Yugoslavia, definía así su posición el 10 de marzo:⁷⁴

(Mi Gobierno ha llegado a la conclusión de que cada país es, en realidad, el mejor juez en cuanto a la anchura de su mar territorial. En consecuencia, si no puede llegarse a un acuerdo para un límite uniforme, debe autorizarse al menos a los Estados a fijar por sí mismos la anchura dentro de ciertos límites que serían discutidos.) Para ello podría utilizarse como punto de partida el artículo 3. Desgraciadamente, la insistencia de ciertos Estados en la norma de las tres millas, que no sólo ha sido rechazada por la práctica internacional, sino también por la propia Comisión de Derecho Internacional, es tan perjudicial como las más extravagantes reivindicaciones. . .

⁷³ Traducción al español por el autor, del texto original francés distribuido por la Delegación de Italia a la Conferencia.

⁷⁴ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 24.

El representante de uno de los Estados de la Europa oriental, Rumania, se expresaba como sigue el 12 de marzo:⁷⁵

... Aunque la Conferencia se enfrenta con una tarea difícil, no existen problemas insolubles o que no sean susceptibles de regulación, siempre que se tengan en cuenta los intereses legítimos de cada Estado y se respeten los principios básicos del derecho internacional.) En el pasado un pequeño número de potencias marítimas dictaban las normas; pero ahora, con un número siempre creciente de Estados independientes, esa norma exige el acuerdo expreso o tácito de todos los países. . . Puesto que tantos Estados han fijado un límite superior a tres millas, sería posible acordar que determine la anchura en cada caso el Estado ribereño, que es el que mejor conoce su situación geográfica, sus intereses económicos y de seguridad y las exigencias locales de la navegación internacional, dentro de los límites de una regla que fije un mínimo de tres millas y un máximo de doce.) La Delegación de Rumania apoyará cualquier propuesta en este sentido y estima que está destinado al fracaso todo intento de obligar a los Estados a renunciar a una parte de su mar territorial actual. Mi país, de acuerdo con el derecho internacional, ha adoptado el límite de doce millas.

Las Repúblicas latinoamericanas, en su inmensa mayoría, salían a la defensa del Estado ribereño. Desde el 5 de marzo, el mismo día en que pronunciara su discurso el Representante del Reino Unido, el Presidente de la Delegación del Perú analizaba con toda franqueza los aspectos esenciales del tema discutido, afirmando:⁷⁶

(Se puede demostrar, sin dificultades, que la regla de las tres millas que ahora se invoca con tanto énfasis, sólo ha sido un expediente práctico para establecer sin disputas un dominio estatal.) Fundamentalmente nunca hubo acuerdo sobre la ex-

⁷⁵ Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁷⁶ Texto reproducido del documento mimeografiado distribuido por la Delegación del Perú a la Conferencia.

tensión del mar territorial. Así lo constata la Comisión de Derecho Internacional. Cada Estado la determinó conforme a su criterio y a las exigencias que lo impulsaban circunstancialmente a fijar una extensión que oponer a la actividad de diversos tipos de otros Estados. .\

Nunca hubo acuerdo general para determinar la medida del mar territorial ni existió convenio internacional colectivo en ese sentido, sino sólo acuerdos bilaterales o parciales que se originaron en causas y oportunidades precisas. Cada Estado tendió a determinar su mar territorial conforme a sus intereses, que coincidían o no con la medida de tres millas. . .

En diversos aspectos del problema complejo de las zonas marítimas, tenemos que invocar la aplicación del Derecho de Igualdad. Cuando se habla de la igualdad en la elaboración de las normas que es una de las características esenciales del Derecho de Igualdad, esto significa que a todos los Estados corresponde la iniciativa para la formación del Derecho Internacional y que todos deben aportar elementos para esta formación. . .

No hagamos frases a las que se quiere dar la sonoridad del eco de la Historia, hablando exclusivamente de una metafísica Libertad de los Mares y de un Mar Territorial miserable. Lo que ahora se pretende continuar es una explotación con caracteres de dominio que es la negación misma de la Libertad, bajo la forma del uso de medios industriales y comerciales y alegando una igualdad que por razones económicas y técnicas no existe ni puede existir, al menos en nuestros tiempos, respecto del aprovechamiento de las riquezas del mar.

Al día siguiente el representante de Guatemala resumía así sus conclusiones:⁷⁷

El párrafo 2 del artículo 3 del proyecto significa en reali-

⁷⁷ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 14.

dad que, a juicio de la Comisión de Derecho Internacional, el Derecho Internacional autoriza al Estado ribereño a extender su mar territorial hasta un máximo de doce millas.) La Delegación de Guatemala considera que, teniendo en cuenta los efectivos avances de la técnica moderna, la anchura del mar territorial debería fijarse en doce millas. Esta solución representará una transacción satisfactoria entre las dos tesis extremas que van de tres a doscientas millas.

Venezuela concretaba algunos puntos básicos en las siguientes aseveraciones que estuvieron incluidas en la intervención de su Representante formulada el 10 de marzo:⁷⁸

La idea expresada aquí por algunos países de respetable tradición marítima, según la cual la extensión del mar territorial está fijada internacionalmente en tres millas es hoy inaceptable y se han oído en esta Comisión numerosos discursos en que se afirma lo contrario.) Cualquiera sabe que hay una diferencia profunda en esa materia; que unos grupos proclaman tres millas náuticas, otros cuatro, algunos seis, otros nueve y muchos doce. Se conocen declaraciones de derecho más amplias...

Creemos que el principio clásico de las tres millas náuticas corresponde a una idea anticuada que no se aviene con la realidad y necesidades presentes... Es indudable que el derecho debe evolucionar al mismo ritmo con que evoluciona la técnica y que, por consiguiente, el mundo de hoy exige una revisión de un concepto tan esencial para la defensa de la soberanía y para la protección de los intereses económicos como lo es el mar territorial.

El Jefe de la Delegación de Colombia, al participar en el debate el 14 de marzo, concluía:⁷⁹

⁷⁸ Texto reproducido del documento mimeografiado distribuido por la Delegación de Venezuela a la Conferencia.

⁷⁹ Texto reproducido del documento mimeografiado distribuido por la Delegación de Colombia a la Conferencia.

Si no hay costumbre general internacional uniforme, sí es un hecho que la mayoría no se conforma con la de las tres millas. Ya en La Haya, en 1930, los Estados que propendían por las tres millas eran una minoría y hoy, si no todos los que sostienen una anchura mayor llegan a las doce, no puede tacharse de irrazonable el adherir a la tesis que comparte el mayor número: ni la de tres millas, ni una que lleve la anchura del mar territorial a más de doce.

El Representante de Argentina, después de afirmar el 14 de marzo que su país había “preconizado desde hace mucho tiempo la necesidad de revisar los vetustos principios de las leyes del mar”, agregaba:⁸⁰

Ya en 1916 el Almirante argentino Storni y el profesor Suárez coincidían en la necesidad de buscar un acuerdo internacional para ampliar el mar territorial. Cuando la Asociación de Derecho Internacional celebró su XXXI Congreso en Buenos Aires, en el año de 1922, el Almirante Storni expuso la teoría de que, por consideraciones geográficas y de otra índole, no era posible aceptar una faja de mar territorial de anchura uniforme que fuera satisfactoria en todos los casos. Suárez había sostenido que era absurdo mantener un principio arbitrario y anacrónico que no es suficiente para la defensa militar de la costa e impide además la explotación de las riquezas del mar. De ahí que la Argentina pudo firmar la declaración aprobada por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su tercera reunión, celebrada en México en enero de 1956, y en la que se dice que se justifica la ampliación de la zona del mar tradicionalmente llamada mar territorial...

B. *El Cuadro Sinóptico de las Leyes y Reglamentos Vigentes*

El Representante de México había expresado, desde que se inició la conferencia, su convicción de que para alcanzar

⁸⁰ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 42.

resultados positivos era preciso ante todo tener un conocimiento objetivo de la práctica y las condiciones existentes en la materia que se iba a tratar de codificar. Esta necesidad insoslayable de conocer con precisión y exactitud la realidad le parecía más imperiosa todavía en todo lo relativo a la cuestión de la anchura del mar territorial, respecto a la cual durante más de un siglo poderosas influencias habían tratado de acreditar leyendas sin fundamento como verdades científicas y casi axiomáticas. De ahí que al intervenir en el debate general, el 19 de marzo, haya manifestado entre otras cosas lo siguiente:⁸¹

La tarea que se nos ha encomendado consiste en procurar realizar una codificación del Derecho Internacional que responda a las condiciones y a las necesidades existentes en el año de 1958, es decir, a principios de la segunda mitad del siglo xx. No podemos pensar en las carabelas de Colón cuando los grandes trasatlánticos unen a Europa con América en cuatro días y los aviones en unas cuantas horas; no nos es dable imaginar la pesca tal como se la practicaba en el Lago Tiberiades en la época del Nuevo Testamento, cuando poderosas flotillas motorizadas explotan los recursos vivos del mar, muchas veces a miles de kilómetros de sus costas, en una escala industrial; así como tampoco parece lógico que podamos hablar del alcance de un cañón costero del tiempo de Bynkershoek, en estos días de proyectiles intercontinentales teledirigidos en los que el hombre ha comenzado ya a colocar nuevos satélites en la órbita terrestre.

Creemos, por lo tanto, que lo que primero conviene hacer con objeto de que nuestros trabajos puedan ser fructuosos y las conclusiones a que lleguemos sensatas y aceptables para todos, es esclarecer cuál es la situación que *actualmente* existe en lo que atañe a la delimitación del mar territorial; cuál es

⁸¹ El texto íntegro de esta intervención se halla reproducido en García Robles, *op. cit.*, pp. 315-326.

la anchura de dicho mar que los Gobiernos representados en la Conferencia consideran *actualmente* como la que mejor responde a las necesidades de sus respectivos países. Actualmente, repito, esto es, no la que pudo haber existido en épocas más o menos pretéritas, ni tampoco la que podrá tal vez existir en el año 2000.

Apegándose a esta pauta de estricta objetividad, el Representante de México había presentado desde el 7 de marzo una propuesta para la preparación de un Cuadro Sinóptico que reflejase la práctica existente respecto a la anchura de las zonas de mar adyacentes a las costas de los Estados. A la luz de las declaraciones enfáticas de las potencias marítimas y pesqueras habría parecido lo más natural y lógico que éstas acogiesen no sólo favorablemente, sino con entusiasmo tal propuesta. En efecto, si, como lo aseveraban, la distancia de tres millas es “la única regla, la única distancia que ha obtenido un grado general de acuerdo, de aplicación práctica y de reconocimiento”, nada mejor que la propuesta mexicana para ayudarles a demostrar en forma irrefutable la veracidad y exactitud de tales afirmaciones. Sin embargo, lejos de hacerlo, varios de sus representantes, cuando la propuesta, a la que se habían hecho algunas revisiones de carácter secundario, fue formalmente sometida a la consideración de la Comisión en su 14ª sesión, el 13 de marzo, se esforzaron por todos los medios a su alcance en que no fuera llevada a la práctica aduciendo los argumentos más diversos: que era un proyecto de imposible realización, que resultaba innecesario, que la Secretaría no podría disponer de tiempo para preparar el Cuadro que se pedía, etc.⁸²

Esa oposición disimulada era ya en sí misma bastante significativa. La propuesta, muy sencilla, puesto que en el

⁸² Véase Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 39-41.

fondo se limitaba a pedir que se efectuase una compilación de datos fidedignos sobre la materia que permitiesen una representación fiel de la realidad, no podía provocar oposición sino de aquellos Estados que temiesen el conocimiento de la misma. Por eso tal vez cuando, después de que numerosos representantes se habían expresado sin reticencias en favor de la propuesta y después de que el Secretario de la Comisión había manifestado públicamente que “la Secretaría realizará con agrado el trabajo pedido en la propuesta revisada si el Cuadro Sinóptico es de auténtico interés para la Conferencia”, se la sometió a votación no hubo un solo representante que se atreviese a votar en contra y la propuesta fue aprobada por 39 votos a favor y 26 abstenciones, convirtiéndose así en una resolución de la Primera Comisión cuyo texto es el siguiente:⁸³

La Primera Comisión

Pide a la Secretaría que:

1. *Prepare*, en consulta con las delegaciones, un cuadro sinóptico de las disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes en los Estados representados en la Conferencia en lo que atañe a la anchura y régimen jurídico de las zonas de mar adyacentes a sus costas, y de las reivindicaciones que sobre la misma materia hayan formulado oficialmente los Gobiernos de dichos Estados con anterioridad a la fecha de apertura de la Conferencia;

2. *Utilice*, como fuentes para la preparación de dicho cuadro los documentos y publicaciones pertinentes de las Naciones Unidas, así como aquellos otros que puedan proporcionar las delegaciones;

⁸³ García Robles, *op. cit.*, pp. 278-279.

3. *Someta* a la Comisión el resultado de sus labores en un plazo no mayor de diez días.

De acuerdo con esa resolución, la Secretaría preparó un proyecto de cuadro sinóptico que fue sometido a las delegaciones el 20 de marzo pidiéndoles que transmitieran a la Secretaría, el 27 del mismo mes a más tardar, cualquier información que sirviera para enmendar o adicionar el proyecto de cuadro. Finalmente, el "Cuadro Sinóptico" propuesto originalmente por México fue publicado y distribuido como documento de la Conferencia el 3 de abril de 1958.

Ese Cuadro Sinóptico⁸⁴ debía cumplir en la Conferencia una misión trascendental: la de comprobar con la fuerza irrefutable de sus datos estadísticos que, si desde hacía 25 años Gidel pudo hablar de la ficticia "regla de las tres millas" como de un "ídolo derribado", en 1958 sólo podía considerársele jurídicamente como un cadáver al que, por lo demás, la propia Conferencia con sus votaciones y sus debates iba a encargarse de dar al fin adecuada sepultura. En vista del fracaso en que desafortunadamente habían de terminar los esfuerzos de la Conferencia por llegar a un acuerdo que fijase la anchura del mar territorial, el Cuadro Sinóptico estaba y sigue estando llamado a llenar una función de parecida importancia: la de servir como testigo de veracidad irrecusable que desmienta, cada vez que sea necesario, las declaraciones tendientes a hacer creer en la existencia de límites imaginarios del mar territorial. Así lo hizo en el decimotercer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas al discutirse, a fines de 1958, la convocación a una segunda Conferencia sobre el Derecho del Mar, y así volvió a hacerlo en la propia segunda Confe-

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 278-290.

rencia reunida en Ginebra, al igual que la primera, del 17 de marzo al 26 de abril de 1960.

El análisis de los datos oficiales compilados en el Cuadro Sinóptico comprueba plenamente que, hasta el momento de reunirse la primera Conferencia de Ginebra, alrededor de dos tercios de los Estados costeros del mundo habían fijado a su respectivo mar territorial anchuras superiores a la de tres millas aunque sin exceder en la mayoría de los casos la anchura de doce millas.⁸⁵

C. Propuestas Sometidas a la Conferencia y Resultados de las Votaciones

1) En la Primera Comisión

Terminado el debate general que constituyó la etapa inicial de las labores de la Primera Comisión, ésta decidió el 21 de marzo aplazar la consideración de los Artículos 1, 2, 3 y 66 hasta una fecha que fijaría el Presidente de la Comisión, pero que debería ser “a más tardar el lunes 31 de marzo”.

De ahí que, con excepción de la propuesta sometida por Suecia, que lo había sido el 10 de marzo, todas las propuestas originales relativas al Artículo 3 hayan sido presentadas durante los tres días que mediaron del 29 de marzo al 1º de abril. Al terminar este período, la Comisión tenía ante sí las propuestas que se enumeran a continuación en orden cronológico:

⁸⁵ El número de estos Estados ha aumentado con posterioridad a la celebración de la Conferencia de 1958.

<i>Propuesta presentada por:</i>	<i>Anchura sugerida para el mar territorial</i>	
	<i>Fecha</i>	
1. Suecia ⁸⁶	10/III	Límite máximo de 6 millas
2. Canadá ⁸⁷	29/III	3 millas (y 9 millas adicionales con derechos exclusivos de pesca)
3. México y la India ⁸⁸	29/III	Límite máximo de 12 millas
4. U.R.S.S. ⁸⁹	31/III	“En general” límite máximo de 12 millas
5. Colombia ⁹⁰	31/III	12 millas
6. Ceilán ⁹¹	1/IV	6 millas
7. Perú ⁹²	1/IV	“Hasta límites razonables”
8. Reino Unido ⁹³	1/IV	Límite máximo de 6 millas sujeto a determinadas restricciones
9. Yugoslavia ⁹⁴	1/IV	Límite máximo de 12 millas
10. Grecia ⁹⁵	1/IV	3 millas
11. Italia ⁹⁶	1/IV	Límite máximo de 6 millas
12. Estados Unidos ⁹⁷	1/IV	3 millas (y 9 millas adicionales con derechos exclusivos de pesca)

Como se desprende de lo anterior, las propuestas sometidas a la Comisión hasta el 1º de abril podían clasificarse como sigue: una de 3 millas (Grecia); dos con límite máximo de 6 millas (Suecia e Italia); una de 6 millas (Ceilán); una de 6 millas con restricciones (Reino Unido); dos con límite máximo de 12 millas (México y la India, y Yugoslavia).

⁸⁶ Véase texto en García Robles, *op. cit.*, p. 291.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 291-292.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 292.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 292.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 292-293.

⁹¹ *Ibid.*, p. 293.

⁹² *Ibid.*, p. 295.

⁹³ *Ibid.*, p. 295.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 295-296.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 296.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 296.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 296-297.

via); una de 12 millas (Colombia); una de límite máximo de 12 millas, como norma general (U.R.S.S.); una que permitía la fijación de la anchura del mar territorial "hasta límites razonables" (Perú) y dos propuestas combinadas idénticas que, además de la anchura del mar territorial fijada en 3 millas, preveían una zona adicional de 9 millas con derechos exclusivos de pesca para el Estado ribereño (Canadá y Estados Unidos).

Si se compara el contenido de esas propuestas con la tesis enfáticamente sostenida en el debate inicial de la Primera Comisión por las potencias marítimas, se puede apreciar que las numerosas intervenciones de los Estados ribereños y la fuerza irrecusable de los datos oficiales recopilados en el Cuadro Sinóptico habían ejercido un saludable efecto en la actitud de aquéllas.

El Reino Unido proponía, aunque con determinadas restricciones, 6 millas de anchura para el mar territorial. Los Estados Unidos, si bien mantenían la anchura de 3 millas, lo hacían aceptando como parte de la misma propuesta combinada una zona adicional en la que el Estado ribereño debería tener, respecto de la pesca, "los mismos derechos. . . que en su mar territorial". Solamente Grecia, algunos de cuyos nacionales poseen flotas pesqueras que figuran entre las más poderosas del mundo, se había atrevido a sugerir la anchura de 3 millas en su propuesta, que, por lo demás, sería después retirada por la delegación patrocinadora para evitar el fracaso seguro que hubiese significado su votación.

Pero era evidente, por otra parte, que si había habido progreso en la posición de las principales potencias marítimas, ese progreso estaba lejos de ser el que exigían las circunstancias.

La propuesta que correspondía a las necesidades y aspiraciones de la gran mayoría de los Estados representados

en la Conferencia, la que reflejaba la práctica existente en la materia, era sin duda la coauspiciada por México y la India, que defendía una fórmula flexible por la que se consagraba el derecho del Estado ribereño a “fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 12 millas marinas”. Al introducir formalmente la propuesta en la Comisión, en nombre de las dos delegaciones patrocinadoras, el Representante de México manifestó⁹⁸ que al prepararla se había creído necesario tomar especialmente en cuenta los seis factores siguientes:

1. Que, como lo afirmó Gidel desde 1934, resulta imposible hablar hoy de la llamada regla de las tres millas “como de una regla de derecho internacional común positivo. Si existe con tal carácter, es únicamente como regla mínima de la anchura del mar territorial”.

2. Que alrededor de dos tercios de los Estados costeros del mundo han fijado la anchura de su mar territorial dentro de límites mayores de tres millas, aunque sin exceder, en la mayoría de los casos el límite de doce millas.

3. Que la práctica coincidente de esta gran mayoría de Estados ha creado así lo que puede llamarse la *norma consuetudinaria vigente de derecho internacional*, en la materia de que se trata.

4. Que esta norma jurídica internacional es una *norma de contenido variable*, que, como lo dijo desde hace dos años ante la Comisión de Derecho Internacional el Miembro mexicano de la misma, Lic. Luis Padilla Nervo, “autoriza a los Estados a fijar distintas extensiones a su respectivo mar territorial dentro de ciertos límites máximos”.

5. Que, en consecuencia, según lo estableció, en febrero

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 326-329.

de 1956, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en la resolución intitulada "Principios de México sobre Régimen Jurídico del Mar", y lo reafirmó, en octubre de 1957, el Tercer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, celebrado en Quito, puede afirmarse hoy en día que "cada Estado tiene competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa".

6. Que la tarea que debe realizar nuestra Conferencia parece, pues, bien clara. Se reduce a formular y adoptar un artículo que deberá, en nuestra opinión:

Primero. Reflejar fielmente lo que he llamado la norma consuetudinaria vigente de derecho internacional en la materia, y

Segundo. Precisar, dado que la norma en cuestión es de contenido variable, cuál debe ser el límite máximo autorizado por la misma; en otras palabras, qué anchura máxima puede considerarse en 1958 como un "límite razonable" del mar territorial, para decirlo en los términos usados en la Resolución "Principios de México".

A la luz de la práctica de la gran mayoría de los Estados creemos que este "límite razonable", como lo expresa el proyecto de Artículo Tercero que hemos presentado, debe ser, en la actualidad, un límite de doce millas.

Durante las dos primeras semanas de abril, paralelamente al debate que en forma intermitente se desarrolló en el seno de la Primera Comisión con relación a las propuestas, se prosiguieron activas negociaciones informales fuera de la Comisión con objeto de ver si era posible encontrar una fórmula de compromiso que pudiese ser satisfactoria para todos. Como resultado de algunas de esas pláticas, las Dele-

gaciones de México y la India por una parte y la del Canadá por la otra, en un genuino esfuerzo de conciliación decidieron amalgamar las dos propuestas que habían presentado respetando los principios fundamentales en que ambas se inspiraban. La nueva fórmula, coauspiciada por los tres países, constituyó el intento más realista y constructivo para conseguir un texto basado en concesiones mutuas y equiparables. En esa propuesta tripartita⁹⁹ se establecía que el Estado tiene derecho a fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 6 millas, quedando entendido, sin embargo, que se reconocería a cualquier Estado una anchura de más de 6 millas, pero que no excediese las 12 millas, si esa anchura había sido fijada antes del 24 de febrero de 1958, fecha de apertura de la Conferencia. La propuesta disponía además, que cuando la anchura del mar territorial de un Estado fuese menor de 12 millas, ese Estado tendría una zona de pesca contigua a su mar territorial, que se extendería hasta el límite de 12 millas, y en la cual tendría los mismos derechos de pesca que en su mar territorial.

La propuesta tripartita, desafortunadamente, no satisfizo —y quizá en esto estriba la mejor prueba de que representaba un verdadero compromiso— ni a las potencias marítimas, ni a varios de los Estados ribereños que habían dado su apoyo a la propuesta de México y la India. De ahí que se la retirase dos días después de su presentación, y que México y la India dejaran subsistente únicamente su propuesta original, en tanto que Canadá introducía una propuesta revisada¹⁰⁰ en la que se establecía una anchura máxima de 6 millas para el mar territorial y una zona adicional que completase un máximo de 12 millas con derechos exclusivos de pesca.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 298-299.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 300-301.

La Delegación de los Estados Unidos, por su parte, introdujo también una nueva propuesta¹⁰¹ a la que hizo luego objeto de dos revisiones consecutivas¹⁰² y que, en su redacción final, consistía en fijar al mar territorial una anchura máxima de 6 millas y en admitir una zona adicional que completara un máximo de 12 millas y en la que el Estado ribereño tendría derechos de pesca, pero no exclusivos, sino sujetos a que, según lo dijo el Representante estadounidense al explicar la propuesta, “los nacionales de cualquier Estado cuyos nacionales hayan pescado regularmente en esa zona contigua. . . durante los últimos cinco años tendrán el derecho —sin limitación en cuanto a tiempo— de continuar pescando”¹⁰³ en dicha zona.

Las conclusiones que obviamente se desprenden del análisis de la propuesta revisada fueron expuestas por el Representante de México en su intervención del 18 de abril¹⁰⁴ en la que entre otras cosas expresó lo siguiente:

Si se compara esta nueva propuesta de los Estados Unidos que lleva el número L. 159, con su propuesta original, la número L. 140 en la que, como se recordará, se contemplaba un mar territorial de tres millas y una zona contigua de nueve, con derechos exclusivos de pesca para el Estado ribereño, se impone la conclusión de que la nueva propuesta americana, lejos de constituir un adelanto, entraña un marcado retroceso. Si bien la anchura del mar territorial ha sido objeto de un ligero aumento, al ampliársela de tres a seis millas, los derechos exclusivos de pesca del Estado ribereño en la zona contigua a su mar territorial han prácticamente desaparecido. Diríase el caso de un hombre que avanzara diez centímetros

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 298.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 299-300 y 301-302.

¹⁰³ Traducción al español por el autor, del texto original inglés distribuido por la Delegación de Estados Unidos a la Conferencia.

¹⁰⁴ El texto íntegro de esta intervención se halla reproducido en García Robles, *op. cit.*, pp. 329-337.

con el pie derecho únicamente para mejor retroceder a continuación un metro con el izquierdo.

Conforme a la nueva propuesta americana, los Estados ribereños quedarían sujetos a una servidumbre ilimitada, no sólo en cuanto a tiempo, sino igualmente en cuanto al número y tonelaje de los barcos que podrían invadir aguas en las que con toda justicia reclaman derechos exclusivos de pesca para sus propios nacionales. Cuando se reflexiona en lo que esto significaría en la práctica, cuando se piensa en las explicaciones que con tanta maestría nos ha dado aquí el Representante de una de las naciones con mayor experiencia en la materia—quiero decir el Representante del Canadá— al describirnos las actividades polifacéticas de esas flotas de barcos gigantes, que son a un tiempo barcos de pesca, fábricas empacadoras y mercaderes ambulantes de los océanos, cuando se piensa en esto, repito, creo que no podrá reprocharse a ningún Estado ribereño que se preocupe sinceramente del adelanto económico y social de sus ciudadanos, el encontrar inaceptable una propuesta como la que vengo analizando.

Se han mencionado desde esta tribuna en distintas ocasiones estadísticas de los más diversos órdenes: estadísticas sobre el tonelaje de las marinas mercantes, sobre la cantidad de mercaderías transportadas, sobre el número y las distintas categorías de barcos de pesca, etc. Conviene, no obstante, precisar que se ha olvidado hacer referencia a otras estadísticas que son tal vez más importantes, se ha olvidado mencionar a los millones de seres humanos subalimentados de los países nuevos o en proceso de desarrollo que reclaman una elevación de su nivel de vida precario. Son estos países los que, como México, han encontrado que es la “marcha al mar” la que puede proporcionarles legítimamente uno de los instrumentos más importantes para conseguir el mejoramiento económico y social de sus pueblos.

A medida que se aproximaba el momento de la votación varias propuestas fueron retiradas: Ceilán retiró la suya el 17 de abril en favor de la propuesta conjunta de México y

la India, y lo mismo hizo después el Representante de Yugoslavia. En el curso de las dos sesiones en que la votación tuvo lugar, la 56 y la 57, efectuadas ambas el 19 de abril, Grecia, Italia y Perú retiraron igualmente sus respectivas propuestas. Las propuestas sobre las que la Comisión estuvo llamada a pronunciarse fueron, en consecuencia, únicamente seis, las patrocinadas respectivamente por Suecia, Canadá, México y la India, U.R.S.S., Colombia y Estados Unidos (segunda revisión de la segunda propuesta).

Una vez fracasada una moción de procedimiento de la Delegación de Viet Nam que hubiese significado, de ser aprobada, que sin hacer caso de la cronología en la presentación de las propuestas se hubiera votado en primer término la de los Estados Unidos, las seis propuestas fueron sometidas a votación en el orden que les correspondía conforme al Reglamento y que es aquél en que más arriba han quedado enumeradas, salvo que la de Suecia, por haber sido retirada en la 56ª sesión y reintroducida en la 57ª, se votó en penúltimo lugar a continuación de la propuesta de Colombia.

El resultado de las votaciones fue el siguiente:

La propuesta de Canadá fue votada por partes. El primer párrafo, en el que se fijaba una anchura máxima de 6 millas al mar territorial, fue rechazado por 11 votos a favor, 48 en contra y 23 abstenciones. El segundo párrafo, por el que se establecía una zona con derechos exclusivos de pesca hasta un límite de 12 millas marinas, fue aprobado por 37 votos a favor, 35 en contra y 9 abstenciones.

La propuesta conjunta de México y la India, que preveía una anchura máxima de 12 millas para el mar territorial, no pudo ser adoptada en virtud de lo dispuesto en el Reglamento para los casos de empate, ya que hubo 35 votos a favor, 35 en contra y 12 abstenciones.

La propuesta de la Unión Soviética, según la cual "en general" el límite máximo del mar territorial debía ser 12 millas, fue rechazada por 29 votos a favor, 44 en contra y 9 abstenciones.

La propuesta de Colombia que establecía una anchura de 12 millas para el mar territorial fue rechazada por 33 votos a favor, 42 en contra y 7 abstenciones.

La propuesta de Suecia que fijaba una anchura de 6 millas al mar territorial fue rechazada por 16 votos a favor, 46 en contra y 14 abstenciones.

La propuesta de los Estados Unidos, que establecía un mar territorial de 6 millas de anchura como máximo y una zona adicional con derechos de pesca restringidos en la forma que ya antes se ha descrito, fue rechazada por 36 votos a favor, 38 en contra y 9 abstenciones.

Al concluirse las votaciones de estas dos sesiones históricas, la Comisión había adoptado únicamente un párrafo, el de la propuesta de Canadá, relativo no a la anchura del mar territorial, sino a la de una zona con derechos exclusivos de pesca. Sólo respecto a una propuesta de las que fijaban la anchura del mar territorial —la de México y la India— el número de votos positivos había sido igual al de los negativos. En todos los demás casos las propuestas habían sido rechazadas por una mayoría de votos en contra y las que intentaban fijar en 6 millas el límite máximo de la anchura del mar territorial sin amalgamar dicha anchura con una zona de pesca adicional, o sea la propuesta de Canadá en su párrafo 1º y la propuesta de Suecia, lo habían sido en forma contundente: por 11 votos a favor y 48 en contra la primera y 16 votos a favor y 46 en contra la segunda.

2) *En Sesión Plenaria*

La Conferencia consideró la primera parte del Informe de la Primera Comisión relativa a los Artículos 3 y 66 en su 14ª sesión plenaria celebrada el 25 de abril. El debate, de común acuerdo y conforme a una recomendación aprobada por la Mesa, estuvo limitado al mínimo ya que los argumentos en favor y en contra de las distintas tesis habían sido exhaustivamente expuestos en el seno de la Primera Comisión.

Con relación al Artículo 3, que en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional estaba destinado a fijar la anchura del mar territorial, la Conferencia tuvo ante sí los cuatro siguientes textos:

1. El que había sido originalmente el párrafo 2 de la propuesta canadiense, relativo a la zona con derechos exclusivos de pesca y que, según ya ha quedado indicado, fue el único que logró obtener mayoría de votos en la Comisión.

2. Una propuesta de los Estados Unidos que reproducía textualmente la que había sido rechazada en la Comisión.

3. Una propuesta de la U.R.S.S. que hacía lo mismo con la que había presentado sin éxito en la Comisión.

4. Finalmente una propuesta conjunta patrocinada por México, Arabia Saudita, Birmania, Colombia, Indonesia, Marruecos, República Árabe Unida y Venezuela. Esta propuesta comprendía dos párrafos, el primero de los cuales reproducía íntegramente la propuesta que México y la India habían sometido a la Primera Comisión, en tanto que el segundo disponía que en los casos en que la anchura del mar territorial de un Estado fuese menor de 12 millas marinas, dicho Estado debería tener una zona contigua con derechos exclusivos de pesca que completase la anchura de 12 millas en cuestión.

La propuesta de la Primera Comisión y las otras tres propuestas fueron sometidas a votación nominal en el orden en que se les ha enumerado, no habiendo sido aprobada ninguna de ellas porque en tres casos no se obtuvo la mayoría de dos tercios exigida por el Reglamento y en el cuarto el número de votos negativos fue superior al de los afirmativos. El resultado de las votaciones fue el siguiente:

Sobre la propuesta de la Primera Comisión hubo 35 votos a favor, 30 en contra y 20 abstenciones.

Sobre la propuesta de los Estados Unidos hubo 45 votos a favor, 33 en contra y 7 abstenciones.

Sobre la propuesta de los ocho países —México entre ellos— hubo 39 votos a favor, 38 en contra y 8 abstenciones.

Sobre la propuesta de la U.R.S.S. hubo 21 votos a favor, 47 en contra y 17 abstenciones.

De los resultados de las votaciones verificadas tanto en Comisión como en Plenaria se desprenden varias lecciones dignas de ser bien meditadas:

En primer lugar es en extremo significativo que no haya habido delegación que se atreviese a someter al veredicto de la Conferencia una propuesta que fijase la anchura del mar territorial en 3 millas, ni en forma aislada, ni aun siquiera combinándola con el incentivo de una zona adicional con derechos exclusivos de pesca.

En segundo término conviene recordar que en las dos únicas ocasiones en que se sometieron a votación propuestas específicas que fijaban la anchura de lmar territorial en 6 millas sin ningún aditamento, dichas propuestas fueron rechazadas como ya antes se ha dicho por mayorías abrumadoras (11 a favor, 48 en contra y 23 abstenciones en el caso de la votación separada del párrafo 1º de la propuesta de Canadá, y 16 a favor, 46 en contra y 14 abstenciones en el caso de la propuesta de Suecia).

Un tercer punto que merece ser destacado es que la propuesta que obtuvo el primer lugar entre las relativas a la anchura del mar territorial consideradas por la Primera Comisión fue la fórmula flexible propugnada por México y la India facultando al Estado ribereño a fijar su propio mar territorial hasta el límite máximo de 12 millas.

Por último hay que tener presente que esa misma propuesta, adicionada con un párrafo relativo a zona pesquera, fue también una de las dos únicas propuestas relativas a la anchura del mar territorial que obtuvieron mayoría en la Plenaria.

VI

LA SEGUNDA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Al no poder llegar a un acuerdo sobre la anchura del mar territorial, la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar adoptó, el 27 de abril de 1958, la Resolución que en el Acta Final respectiva lleva el número VIII, intitulada “Convocatoria de una Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.

En esta Resolución, después de reconocer “la conveniencia de que en una fecha oportuna se reanuden los esfuerzos con miras a que se llegue a acuerdo sobre las materias del derecho internacional del mar cuya solución ha quedado pendiente”, la Conferencia pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas “que en su decimotercer período de sesiones estudie la cuestión relativa a la oportunidad en que habrá de convocarse a una Segunda Conferencia Internacional de Plenipotenciarios” a fin de que se examinaran de nuevo las referidas materias.

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución mencionada, el tema “Cuestión de la Convocación a una Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” fue incluido, bajo el número 59, en el programa del decimotercer período de sesiones de la Asamblea General, efectuado el mismo año de 1958. La Sexta Comisión de la Asamblea encargada de las cuestiones jurídicas, dedicó a este tema quince sesiones, celebradas entre el 19 de noviembre y el 5 de diciembre, y la Asamblea en pleno, una sesión, la 783, que tuvo verificativo el 10 de diciembre.

Numerosos Representantes expresaron las serias dudas que abrigaban respecto a la conveniencia de convocar una segunda conferencia sin que, previamente a cualquier decisión sobre el particular, se hubiese llevado a cabo una labor preparatoria que pusiese de manifiesto que habían cambiado las circunstancias que hicieron imposible la fijación de la anchura del mar territorial en la Primera Conferencia. Como ejemplo ilustrativo de esta actitud, conviene citar lo que, entre otras cosas, manifestó el Representante del Ecuador, al intervenir en los debates de la Comisión, el 17 de noviembre de 1958, cuando dijo:¹⁰⁵

Si la posición de la mayoría de los países continúa siendo la misma que fue en Ginebra al momento de la clausura de la Conferencia, una nueva reunión similar fracasaría igualmente y sus deliberaciones no contribuirían a la armonía internacional, sino que por el contrario vendrían a ahondar los desacuerdos existentes, a agravar las tensiones de que somos testigos y a anular quizá el progreso que se hizo en otros campos en la Conferencia de Ginebra...

A pesar de estas y otras razones parecidamente válidas que se adujeron en los debates contra la convocación apresurada de una segunda conferencia, la Asamblea dió finalmente su aprobación a la Resolución que debía llevar el número 1307 (XIII)¹⁰⁶ por la que se acordó pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que convocase a una segunda conferencia sobre el derecho del mar, en marzo o abril de 1960, "con el objeto de examinar de nuevo las cuestiones de la anchura del mar territorial y de los límites de las pesquerías".

¹⁰⁵ Texto reproducido del documento mimeografiado distribuido por la Misión Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas.

¹⁰⁶ Véase texto en: Naciones Unidas: "Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar—Documentos Oficiales", A/Conf. 19 /8, p. xi.

En cumplimiento de dicha Resolución, la Segunda Conferencia se reunió en Ginebra del 17 de marzo al 26 de abril de 1960. La Conferencia, en la que participaron 88 Estados, celebró catorce sesiones plenarias y la única Comisión por ella establecida, a la que se intituló "Comisión Plenaria", veintiocho sesiones.

A pesar de sus prolongadas labores, la Segunda Conferencia, al igual que había sucedido con la Primera, resultó impotente para conseguir un acuerdo sobre las dos cuestiones de fondo que figuraban en su programa: la cuestión fundamental de la anchura del mar territorial y la cuestión subsidiaria de los llamados "límites de las pesquerías", es decir, la anchura de la zona contigua al mar territorial en la que el Estado ribereño posee derechos exclusivos de pesca. En consecuencia, el Acta Final de la Conferencia incluyó únicamente dos resoluciones de carácter procesal: la primera, encaminada a conseguir la publicación de las actas taquigráficas de los debates, y la segunda destinada a recomendar la ampliación de la asistencia técnica en materia de pesca.

El deplorable fracaso de la Segunda Conferencia —que vino a justificar plenamente lo bien fundado de los temores expresados en la Asamblea General por la mayoría de los Representantes latinoamericanos cuando se discutió su convocación— se debió principalmente a que las respectivas posiciones de las grandes potencias marítimas y pesqueras, por una parte, y de los Estados ribereños, por la otra, seguían siendo, en lo esencial, las mismas que al terminarse la Primera Conferencia. Las primeras habían creído —equivocadamente, como lo demostraron los resultados de las votaciones— que la activísima campaña diplomática que durante casi dos años habían llevado a cabo podría conquistar la victoria para la fórmula por ellas sostenida que limitaba la anchura del mar

territorial a seis millas marinas, aunque con una zona adicional de otras seis millas con derechos exclusivos de pesca. Los segundos, firmemente persuadidos de la justicia de su posición, se mostraron inflexibles, como lo habían estado en 1958, en la defensa de su legítimo derecho para fijar al mar territorial la anchura que cada Estado pudiese estimar pertinente hasta un límite máximo de doce millas marinas.

El Representante de México, en la intervención que formuló el 31 de marzo de 1960, había expuesto algunas de las que consideraba condiciones indispensables para que la Conferencia pudiese tener éxito en sus trabajos, manifestando al respecto lo que sigue:¹⁰⁷

Creo que si aspiramos a alcanzar éxito en la ardua empresa que se nos ha confiado, debemos ante todo tener una idea clara del propósito fundamental que perseguimos; evitar, como se acostumbra decir, que la contemplación de los árboles nos haga perder de vista el bosque.

Ese propósito fundamental estriba, según nosotros lo entendemos, en encontrar una fórmula que permita codificar en el orden internacional la anchura del mar territorial y los límites de las pesquerías. Para lograr realizarlo con eficacia y no en forma puramente teórica e ilusoria, nos parece requisito indispensable que la fórmula en cuestión pueda obtener el acuerdo *libremente consentido* de todos, o al menos de la inmensa mayoría de los Estados aquí representados. Recordamos que la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua fue aprobada hace dos años por 61 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones; y que la Convención sobre la Alta Mar recibió en la Primera Conferencia 65 votos a favor, ninguno en contra y solamente una abstención. No se trata aquí de elaborar un documento académico más o menos

¹⁰⁷ Naciones Unidas: "Documentos Oficiales de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar — Actas taquigráficas del Debate General", A/Conf.19/9, p. 184.

brillante, sino un instrumento internacional que para tener obligatoriedad jurídica deberá ser no sólo aprobado y firmado, sino también, lo que es mucho más difícil de conseguir, debidamente ratificado.

La primera e insoslayable condición para que los esfuerzos tendientes a conseguir un tal acuerdo general, *libremente consentido* tengan probabilidades de éxito estriba, en nuestra opinión, en que se proceda con pleno conocimiento de la realidad, es decir, de la situación y de la práctica internacional que actualmente existen en lo que atañe a la delimitación del mar territorial, y en que se obre, además, respetando escrupulosamente el principio de la igualdad jurídica de los Estados.

Inspirándose en esas ideas justas, realistas y constructivas, la Delegación de México presentó desde los primeros días de la Conferencia una propuesta¹⁰⁸ que fue la única, de todas las sometidas a ésta, que difería sustancialmente de las diversas fórmulas ya estudiadas por la Primera Conferencia en 1958, puesto que se habían introducido en ella varias importantes innovaciones destinadas a facilitar una solución conciliatoria.

El Artículo 1º de esa propuesta, que era el más importante de la misma, tuvo la siguiente redacción:

1. Todo Estado tiene el derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 12 millas medidas a partir de la línea de base que sea aplicable de acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua aprobada por la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

2. En los casos en que la anchura del mar territorial de un Estado sea menor de 12 millas, medidas como se estable-

¹⁰⁸ Naciones Unidas, A/Conf. 19/8 cit., pp. 186-187.

ce en el párrafo anterior, el Estado tendrá una zona de pesca, contigua a su mar territorial, en la cual ejercerá los mismos derechos de pesca y explotación de los recursos vivos del mar que en su mar territorial. Esa zona de pesca se medirá a partir de la línea de base desde donde se mida la anchura del mar territorial, y se extenderá hasta los límites siguientes:

a) En los casos en que la anchura del mar territorial sea de 3 a 6 millas, hasta un límite de 18 millas;

b) En los casos en que la anchura del mar territorial sea de 7 a 9 millas, hasta un límite de 15 millas;

c) En los casos en que la anchura del mar territorial sea de 10 a 11 millas hasta un límite de 12 millas.

3. A los efectos de la presente Convención (o Protocolo), por "milla" se entiende la milla náutica equivalente a 1,852 metros.

Según puede apreciarse por el texto de ese Artículo, la propuesta tomaba como punto de partida, como no podía ser de otra manera ya que estaba basada en el examen objetivo de la realidad, tanto en su aspecto jurídico como en el orden práctico, que un Estado que fija la anchura de su mar territorial dentro del límite de 12 millas náuticas no hace sino ejercer un derecho que legítimamente le corresponde conforme al Derecho Internacional contemporáneo, puesto que:

1) Tal anchura está basada en lo que México ha venido llamando "la norma consuetudinaria de Derecho Internacional", que es una norma de contenido variable, y la única existente en la materia, puesto que, como es bien sabido, la anchura del mar territorial no ha llegado nunca a ser fijada en un instrumento internacional contractual de carácter general, ya sea éste un tratado o una convención, y

2) La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas reconoció implícitamente que toda anchura del mar territorial que no exceda de doce millas está *autorizada por el Derecho Internacional*, dado que, en sentido positivo, no cabe otra interpretación a la proposición negativa del párrafo 2 del Artículo 3 aprobado por la Comisión y que fue transmitido a la Primera Conferencia de Ginebra, párrafo en el que se declara que: “La Comisión considera que el Derecho Internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de 12 millas.”

Pero una vez sentada esa premisa básica que puede considerarse no sólo inobjetable, sino insoslayable, la propuesta establecía un procedimiento que, en la práctica, podría traducirse en que un considerable número de los Estados que en ejercicio de sus facultades soberanas fijan la anchura de su mar territorial dentro del límite autorizado por el Derecho Internacional, se sientan inclinados a hacerlo a una distancia no mayor de 6 millas.

Con ese fin, la propuesta contemplaba un sistema de *compensación*, ya que, lo mismo en el orden de las relaciones entre individuos que en el orden de las relaciones entre los Estados, no se puede esperar y menos aún exigir la abstención del ejercicio de derechos legítimos sino mediante una compensación adecuada. En consecuencia, la zona con derechos exclusivos de pesca prevista en la propuesta tenía una extensión que estaba en proporción inversa con la extensión que en cada caso se fijara al mar territorial. Así, por ejemplo, un Estado que fijase como máximo 6 millas de anchura a su mar territorial, dispondría de una zona de pesca adicional de 12 millas de extensión; un Estado cuyo mar territorial fuese de 9 millas, tendría derecho a una zona de pesca adicional de 6 millas, en tanto que un Estado que fijase 10 u 11 millas de anchura a su mar territorial, sólo

dispondría de una zona de pesca que le permitiese completar el límite de 12 millas. Finalmente, el Estado cuyo mar territorial fuese de 12 millas no tendría zona de pesca adicional alguna.

Al explicar las ventajas que, desde un punto de vista pragmático ofrecía el procedimiento realista, justo y equitativo, delineado en esa propuesta, inspirada en el deseo de cooperar lealmente al éxito de la Conferencia, el Representante de México declaró, en el curso de su intervención del 31 de marzo a la que ya antes se ha aludido:

No parece que pueda esperarse razonablemente que el Estado ribereño renuncie a un derecho inalienable, como es el de todo Estado a fijar la anchura de su mar territorial dentro de los límites autorizados por el Derecho Internacional, a cambio de concesiones ilusorias. Lo único que podría encerrar probabilidades de éxito para que las potencias marítimas llegasen a obtener satisfacción en su deseo de que se fije un mar territorial estrecho, sería que se estableciese, como lo hace la propuesta que México ha sometido, una compensación de valor real para el Estado ribereño. Creemos que sólo esa compensación podría inducir a un número considerable de los Estados que aún no han ampliado la anchura de su mar territorial, no a renunciar a su derecho de fijar dicha anchura hasta el límite de doce millas, pero sí a abstenerse voluntariamente de hacer uso del mismo.

Desgraciadamente la propuesta conciliatoria de México no tuvo de parte de las potencias marítimas una acogida favorable. El rechazo expreso o tácito del sistema sugerido—el que fue calificado de “ingenioso”, pero inaceptable—figuró en las intervenciones en el debate de los Representantes de todas esas potencias. Quedó así claramente demostrado que no era sólo un mar territorial estrecho, sino también una zona de pesca estrecha lo que pretendían alcanzar.

En vista de ello la Delegación de México, convencida de la inutilidad de persistir en su esfuerzo conciliatorio, decidió volver a la fórmula que había presentado desde 1958 durante la Primera Conferencia. Dicha fórmula quedó incorporada en una propuesta conjunta¹⁰⁹ coauspiciada por México y otros 17 países de tres distintos Continentes en la que se fundieron la propuesta mexicana original y la que habían sometido 16 Estados afroasiáticos. La fórmula en cuestión consistía esencialmente en reconocer el derecho de todo Estado a fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite máximo de doce millas marinas, y, en los casos en que le fijase una anchura menor, a completar dicho límite con una zona exclusiva de pesca.

La nueva propuesta conjunta no consiguió, sin embargo, ser adoptada por la Conferencia. Parecida suerte corrió la propuesta¹¹⁰ coauspiciada por Canadá y Estados Unidos —seis millas de mar territorial y seis millas adicionales con derechos exclusivos de pesca— en la que ambas potencias marítimas y pesqueras habían cifrado sus esperanzas de hacer aceptar una anchura máxima de seis millas para el mar territorial. Descartadas así esas dos propuestas, que eran las únicas que habían quedado para ser sometidas al veredicto de la Conferencia en pleno después de los debates efectuados en la Comisión Plenaria de la misma, no le quedaba a la Conferencia sino reconocer su fracaso, el cual ha comprobado nuevamente la exactitud de la sabia advertencia que desde hacía más de 30 años había formulado el Comité Preparatorio de la Sociedad de las Naciones para la Conferencia de Codificación de La Haya cuando dijo:¹¹¹

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 187-188.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 191.

¹¹¹ Véase nota 23, *supra*.

El Comité cree de su deber señalar que el trabajo de codificación entraña el riesgo de traducirse en retroceso del Derecho Internacional si el contenido del instrumento de codificación se queda atrás de lo que es en realidad el Derecho existente.

VII

CONCLUSIONES

Al concretar las conclusiones que se desprenden de lo expuesto en las anteriores páginas, se impone formular en primer término las dos preguntas siguientes:

¿Cuál es la norma internacional vigente sobre anchura del mar territorial?, y

¿Cuál es la práctica internacional existente en la materia, es decir la reflejada en las leyes y reglamentos vigentes en los Estados?

En respuesta a esas preguntas puede afirmarse sin temor a contradicción que nunca hasta ahora ha sido posible codificar la anchura del mar territorial, o sea, fijarla en un tratado o una convención de carácter general. De ahí que todas las medidas legislativas, por las que cada Estado ribereño ha fijado la anchura de su respectivo mar territorial hayan sido igualmente, sin excepción, “actos unilaterales” sea cual fuere la extensión decretada en cada caso.

Por otra parte, si bien, en vista de lo que antecede, no puede hablarse de una regla general de Derecho Internacional fundada en los tratados, sí puede afirmarse a justo título que existe ya en la actualidad una norma consuetudinaria al respecto, basada en esa otra fuente del Derecho Internacional positivo que es la costumbre internacional originada por la práctica esencialmente coincidente, por la suma de actos unilaterales análogos de una gran mayoría de los Estados. Esta norma es una norma de contenido variable, ya que, como lo demuestra el Cuadro Sinóptico preparado en la Conferencia de Ginebra a iniciativa de la De-

legación de México y revisado en la Segunda, una proporción muy considerable de Estados han fijado de hecho su mar territorial entre tres y doce millas. Éstos son los límites mínimo y máximo de esta norma, la cual tiene por contenido anchuras comprendidas entre los mismos. En otros términos, como la casi totalidad de los Estados ha fijado anchuras entre estas dos distancias, esta práctica ha creado y al mismo tiempo refleja una costumbre internacional, es decir, una norma jurídica. Probablemente a ello obedece la conclusión implícita en el segundo párrafo del proyecto de Artículo preparado en 1956 por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en el sentido de que una anchura máxima de doce millas puede considerarse como autorizada por el Derecho Internacional de nuestros días.¹¹²

Conviene tener en cuenta, además, que el hecho de que hasta ahora se haya fracasado en el orden universal en los intentos de fijar mediante un tratado la anchura del mar territorial no ofrece en manera alguna motivos para no hacerlo en el campo regional americano, sino todo lo contrario. En efecto, es la acentuada disparidad de los factores geográficos, históricos, biológicos, económicos y políticos —disparidad que se pone de manifiesto cuando se trata del conjunto de los países del mundo— la que ha constituido uno de los principales obstáculos para llegar a un acuerdo. Ahora bien, en lo que atañe al Continente Americano, rodeado de un extremo a otro por la inmensidad de dos océanos, con miles y miles de kilómetros de litoral sobre los mismos, y habitado por pueblos de historia y civilización comunes en la mayoría de sus aspectos, la situación es totalmente distinta y puede considerarse como sumamente favorable para la realización del propósito de referencia.

¹¹² Véase capítulo iv, supra.

Tal cosa queda comprobada por el hecho de que en varias ocasiones haya sido posible a órganos interamericanos¹¹³ —tales como el Comité Interamericano de Neutralidad, el Comité Jurídico Interamericano y el Consejo Interamericano de Jurisconsultos— adoptar resoluciones sobre la materia, al contrario de lo acaecido en el orden mundial.

En consecuencia, y tomando en consideración los adelantos conseguidos en lo que atañe a la codificación del Derecho del Mar por la Primera Conferencia reunida en Ginebra bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1958, puede fundadamente afirmarse que la materia de que trata este estudio está ya madura para que sea objeto de una convención interamericana, cuya concertación constituiría un elemento sumamente constructivo que, unido a otros convenios regionales similares, contribuyese a hacer factible la culminación del proceso en un tratado o convención universal.

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, el autor se permite someter a la consideración del Comité Jurídico Interamericano el siguiente proyecto de resolución:

El Comité Jurídico Interamericano

Considerando:

Que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en el Informe que rindió en 1956 y que sirvió de base para las labores de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, manifestó que “la Comisión considera que el Derecho Internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de doce millas”, lo que indudablemente lleva implícito el juicio de que una anchura máxima de doce

¹¹³ Véase capítulo III, *supra*.

millas para el mar territorial debe considerarse como autorizada por el Derecho Internacional,

Que, ello no obstante, tanto la Primera como la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebradas ambas en Ginebra, en 1958 y 1960, respectivamente, fracasaron en su intento de fijar la anchura del mar territorial en una convención internacional de alcance universal,

Que las favorables condiciones geográficas, biológicas, históricas, económicas y políticas que existen en el Continente Americano facilitan sobremanera la adopción contractual de una norma jurídica de aplicación regional sobre la materia,

Que los documentos oficiales, los debates y los resultados de las dos Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar han puesto de relieve la necesidad de revisar las resoluciones pertinentes adoptadas con anterioridad por el Comité Interamericano de Neutralidad, el Comité Jurídico Interamericano y el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, con objeto de establecer principios y reglas que reflejen fielmente la norma internacional consuetudinaria existente, que es una norma de contenido variable, como lo demuestra el Cuadro Sinóptico de las leyes y reglamentos vigentes sobre el régimen jurídico del mar elaborado por la Secretaría de las Naciones Unidas,

I

Declara:

1. Todo Estado Americano tiene el derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de doce

millas marinas medidas a partir de la línea de base aplicable.

2. En los casos en que un Estado fije una anchura menor, el Estado tendrá una zona de pesca, contigua a su mar territorial, en la cual ejercerá los mismos derechos de pesca y explotación de los recursos vivos del mar que en su mar territorial; que podrá extenderse hasta un límite de doce millas marinas, y que se medirá a partir de la línea de base aplicable desde donde se mida la anchura del mar territorial.

3. Las anteriores disposiciones no prejuzgan en manera alguna la extensión que pueda fijarse en cada caso a la zona adyacente de la alta mar en la que el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del mar y se halla, en consecuencia, facultado para dictar las medidas necesarias encaminadas a asegurar la conservación de tales recursos.

II

Recomienda

A los Estados Americanos que se esfuercen en concertar, a la brevedad posible, una convención regional interamericana con el siguiente contenido:

Artículo 1

Todo Estado Americano tiene el derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de doce millas marinas medidas a partir de la línea de base aplicable.

Artículo 2

En los casos en que la anchura del mar territorial de un Estado sea menor de doce millas marinas medidas como se establece en el artículo anterior, el Estado tendrá una zona de pesca, contigua a su mar territorial, en la cual ejercerá los mismos derechos de pesca y explotación de los recursos vivos del mar que en su mar territorial. Esa zona de pesca se medirá a partir de la línea de base aplicable desde donde se mida la anchura del mar territorial, y podrá extenderse hasta un límite de doce millas marinas.

Artículo 3

Las anteriores disposiciones no prejuzgan en manera alguna la extensión que pueda fijarse en cada caso a la zona adyacente de la alta mar en la que el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del mar y se halla, en consecuencia, facultado para dictar las medidas necesarias encaminadas a asegurar la conservación de tales recursos.

Artículo 4

Todo Estado está obligado a expedir las disposiciones legislativas y reglamentarias pertinentes para evitar que sus nacionales pesquen dentro del mar territorial y de la zona de pesca de otros Estados, a menos que sean autorizados al efecto por las autoridades competentes del estado ribereño correspondiente.

Artículo 5

Ninguna de las disposiciones de la presente Convención habrá de interpretarse en el sentido de impedir que se concierten, conforme a las normas de derecho internacional establecidas, acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados que tengan intereses comunes, para reglamentar todas las cuestiones concernientes a la pesca.

Artículo 6*

Las disposiciones precedentes no afectarán en manera alguna el *status* jurídico de las llamadas “aguas históricas”, *incluidos los golfos y bahías históricos*.

Artículo 7*

La presente Convención será denunciable solamente después de cinco años de que haya entrado en vigor.

* La parte en cursivas del Artículo 6 y el Artículo 7 en su totalidad fueron adiciones hechas por el Comité al texto original sometido por el Relator. (Véase Prefacio, *supra*.)

ANEXO I

Texto aprobado por el Comité Jurídico Interamericano para ser insertado al final del Capítulo III del Dictamen del Relator, en sustitución de la nota número 55 de dicho Dictamen

Los instrumentos interamericanos hasta aquí examinados son únicamente aquellos que fueron aprobados o considerados por órganos o conferencias del Sistema Interamericano. La anterior revista panorámica quedaría por lo tanto incompleta, si no se agregase a ella un mínimo de información sobre la “Declaración de Santiago”, suscrita en la capital chilena el 18 de agosto de 1952 por los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú.

El texto íntegro de dicha Declaración —cuyo título oficial es el de “Declaración sobre Zona Marítima”— es el siguiente:¹

1. Los Gobiernos tienen la obligación de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia, y de procurarles los medios para su desarrollo económico.
2. En consecuencia, es su deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países.
3. Por lo tanto, es también su deber impedir que una explotación de dichos bienes, fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que, por su posición

¹ Departamento Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: “Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores”, 1954-1955, Lima, 1955, páginas 134-135.

geográfica, poseen en sus mares fuentes insustituibles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales.

Por las consideraciones expuestas, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, decididos a conservar y a asegurar para sus pueblos respectivos, las riquezas naturales de las zonas del mar que baña sus costas, formulan la siguiente declaración:

I) Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas, a que tienen derecho los países costeros.

II) Como consecuencia de estos hechos, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas.

III) La jurisdicción y soberanía exclusivas sobre la zona marítima indicada incluye también la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y subsuelo que a ella corresponde.

IV) En el caso de territorio insular, la zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno de la isla o grupos de islas. Si una isla o grupos de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupos de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos.

V) La presente declaración no significa desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el derecho internacional, en fa-

vor del paso inocente e inofensivo, a través de la zona señalada, para las naves de todas las naciones.

VI) Los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, expresan su propósito de suscribir acuerdos o convenciones para la aplicación de los principios indicados en esta Declaración en los cuales se establecerán normas generales destinadas a reglamentar y proteger la caza y la pesca dentro de la zona marítima que les corresponde y a regular y coordinar la explotación y aprovechamiento de cualquier otro género de productos o riquezas naturales existentes en dichas aguas y que sean de interés común.

El empleo en la Declaración de términos tales como los de “jurisdicción y soberanía exclusivas” ha dado origen a ciertas críticas a dicho instrumento. Sin desconocer que habría sido preferible que se hubieran usado en la Declaración términos de mayor precisión jurídica, que no se prestasen en manera alguna a interpretaciones erróneas, es necesario hacer constar al mismo tiempo que las críticas de que se trata resultan injustas y carentes de fundamento si el análisis del alcance de la Declaración se hace —como debe hacerse— a la luz de las repetidas declaraciones coincidentes formuladas en los más altos foros internacionales por los Representantes de Chile, Ecuador y Perú, declaraciones que indudablemente proporcionan la interpretación auténtica de la Declaración de Santiago, y de cuyo tenor se tendrá una idea adecuada con las que, a título de ejemplo, se citan a continuación, tomándolas de los debates de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Ginebra en 1958.

El Representante del Perú afirmó en su intervención² del 5 de marzo del año mencionado:

² Naciones Unidas: “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar — Documentos Oficiales”, A/Conf. 19/8, Vol. III, quinta sesión. Aná-

ANEXO III

Fotocopia de la última página del documento unánimemente aprobado por el Comité el 21 de julio de 1965 en la que aparecen las firmas de los cinco miembros del mismo que participaron en las deliberaciones relativas al tema "Anchura del Mar Territorial"

Artículo 5

Ninguna de las disposiciones de la presente Convención habrá de interpretarse en el sentido de impedir que se concluyan, conforme a las normas de derecho internacional establecidas, acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados que tengan intereses comunes, para reglamentar todas las cuestiones concernientes a la pesca.

Artículo 6

Las disposiciones precedentes no afectarán en manera alguna el status jurídico de las aguas históricas.

ÍNDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	9
I. De la Edad Media hasta los Comienzos del Siglo xx ...	11
II. La Conferencia de la La Haya para la Codificación del Derecho Internacional	19
III. Resoluciones Interamericanas	36
IV. La Obra de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas	55
V. La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	68
A. Los debates de la Primera Comisión	69
B. El Cuadro Sinóptico de las Leyes y Reglamentos Vigentes	83
C. Propuestas Sometidas a la Conferencia y Resulta- dos de las Votaciones	88
1). En la Primera Comisión	88
2). En Sesión Plenaria	98
VI. La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	101
VII. Conclusiones	111
Anexo I. Texto aprobado por el Comité Jurídico Inter- americano para ser insertado al final del Capítulo III del Dictamen del Relator, en sustitución de la nota nú- mero 55 de dicho Dictamen	118

ÍNDICE

127

Anexo II. Voto razonado del miembro colombiano del
Comité, doctor José Joaquín Caicedo Castilla 123

Anexo III. Fotocopia de la última página del documen-
to unánimemente aprobado por el Comité el 21 de julio
de 1965 en la que aparecen las firmas de los cinco miem-
bros del mismo que participaron en las deliberaciones
relativas al tema "Anchura del Mar Territorial" 125

Este libro se terminó de imprimir el día 18 de abril de 1966, en los talleres de Gráfica Panamericana, S. de R. L., Parroquia 911, México 12, D. F., miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial, registro n° 86. Se imprimieron 1 500 ejemplares.

DEL MISMO AUTOR

- Institut des Hautes Études Internationales: Historique, Organisation, Enseignement*, Paris, Les Editions Internationales, 1937.
- La Psychologie Anglaise*, Paris, Les Editions Internationales, 1937.
- Le Panaméricanisme et la Politique de Bon Voisinage*, Préface d'Alejandro Alvarez, Paris, Les Editions Internationales, 1938.
- Premier Congrès d'Etudes Internationales*, Paris, Les Editions Internationales, 1938.
- La Politique Internationale des Etats-Unis et l'Amérique Latine*, Paris, Les Editions Internationales, 1938.
- Le Mexique et la Protection de la Population Civile*, Paris, Les Editions Internationales, 1939.
- La Question des Matières Premières au Mexique et le Droit International*, Paris, Les Editions Internationales, 1939.
- La Question du Pétrole au Mexique et le Droit International*, Préfaces de: Julio Escudero, Henri Rolin et J. M. Yepes, Paris, Les Editions Internationales, 1939.
- La Cláusula Calvo ante el Derecho Internacional*, Prefacio de J. M. Yepes, México, 1939.
- El Panamericanismo y la Política del Buen Vecino*, Prefacio de Alejandro Álvarez, México, Comité Mexicano para el Estudio Científico de las Relaciones Internacionales, 1940.
- La Sorbona Ayer y Hoy*, Prefacio de Jules Romains, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1943.
- México en la Postguerra*, México, Ediciones Minerva, 1944.
- Marco Mundial y Continental de la Paz*, México, Ediciones del Departamento Central del Distrito Federal, 1944.
- La Conferencia de San Francisco y su Obra*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1946.
- L'Université de Paris à travers les Siècles*, New York, Editions de la Maison Française, 1946.
- Política Internacional de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1946.
- Ecos del Viejo Mundo*, México, Editorial Minerva, 1946.
- El Mundo de la Posguerra*, 2 tomos, México, Secretaría de Educación Pública, 1946.
- La Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- La Desnuclearización de la América Latina*, 1ª edición 1965, 2ª edición aumentada, 1966.

ANEXO II

Voto Razonado del miembro colombiano del Comité, doctor José Joaquín Caicedo Castilla

Hubiera deseado la inserción, en las proyectadas declaraciones del Comité y Convención Interamericana de un artículo adicional, redactado en los siguientes términos:

Se reconoce la validez de la fijación que, por razones especiales, pueda hacer o haya hecho un Estado Americano de una extensión hasta 200 millas sobre la cual ejerza soberanía y jurisdicción, principalmente para los efectos del derecho de pesca y de la conservación de los recursos vivos del mar.

Las razones especiales pueden derivarse:

- a) De la existencia o de la necesidad de un acuerdo regional o de un acuerdo entre dos o más países vecinos.
- b) De la importancia de la pesca como factor de desarrollo industrial.
- c) De **necesidades económicas de diversa índole del Estado ribereño.**
- d) De la obligación que tienen los gobiernos de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia.
- e) De la existencia de condiciones geográficas y marítimas peculiares en el Estado ribereño o en la zona del mar adyacente.
- f) De la conveniencia de cuidar de la conservación y protección de los recursos naturales marítimos y de re-

glamentar el aprovechamiento de ellos a fin de obtener las mejores ventajas para el respectivo país.

Es cierto que el artículo 3º del proyecto del Comité en su última parte se refiere en forma altamente técnica al problema contemplado en la norma que propugné. Pero, a mi modo de ver, convenía la adopción de una disposición lo más concreta posible.

Las potencias marítimas irían demasiado lejos si reclamasen el derecho de practicar la pesca como mejor les parezca, en detrimento de los Estados ribereños. La Declaración de Santiago firmada en 1952 por los tres Estados americanos del Pacífico Sur —Chile, Ecuador y Perú— trata de impedir un abuso semejante. Esta Declaración es de carácter defensivo y no tiene otro objeto que el de la conservación de los recursos vivos del mar para beneficio de las poblaciones de dichos países.

El Representante de Chile fue igualmente explícito al precisar en su intervención³ del 12 de marzo:

Numerosas autoridades han reconocido la validez de las razones por las cuales los Estados americanos del Pacífico Sur han reivindicado una soberanía limitada sobre una zona de 200 millas. Se admite generalmente que es imposible determinar la zona exacta en la que se hacen sentir los efectos benéficos de la corriente de Humboldt. Por otra parte, quienes critican el empleo de la palabra “soberanía” en la Declaración de Santiago deberían recordar que la terminología de la que se hace uso en derecho internacional no es uniforme y que numerosas palabras se prestan forzosamente a interpretaciones diferentes... La propia Comisión de Derecho Internacional ha empleado la expresión “derechos de soberanía” en su proyecto de Artículo 68 relativo a la plataforma continental, y los derechos de los Estados ribereños sobre tal plataforma son muy parecidos a los reivindicados por los signatarios de la Declaración de Santiago. En resumen, se trata de derechos de soberanía que se ejercen con fines determinados.

Finalmente, el Representante del Ecuador también abun-

logos conceptos fueron expresados en 1960 por el Representante del Perú ante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Véase texto en Doc. A/Conf. 19/8, p. 68.

³ *Ibid.*, duodécima sesión. Análoga exposición fue hecha ante la Segunda Conferencia en 1960. Véase texto en Doc. A/Conf. 19/8, p. 106.

dó en parecidas afirmaciones, habiendo expuesto en su intervención⁴ del 18 de marzo:

En el curso de los últimos años la necesidad de proteger los intereses especiales de los Estados ribereños en las aguas adyacentes a sus costas ha sido admitida cada vez con mayor frecuencia... Por tal razón el Gobierno del Ecuador se ha unido a los Gobiernos de Chile y del Perú para afirmar... derechos especiales de conservación de las riquezas del mar en una zona que se extiende hasta 200 millas de sus costas... Debería ser posible aceptar que se haga una distinción entre la cuestión de la anchura del mar territorial y la de la conservación de los recursos vivos del mar y el derecho de pesca.

De lo anteriormente expuesto se desprende con claridad meridiana que la intención de los Gobiernos signatarios de la Declaración de Santiago ha sido solamente la de asegurarse el ejercicio, en esa extensión de las aguas adyacentes a sus costas, de aquellas facultades jurisdiccionales que sean necesarias para la protección de sus legítimos intereses especiales en la conservación y el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del mar.

Por otra parte, la naturaleza de todos los trabajos de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, que ha celebrado hasta 1965 siete períodos de sesiones, confirma plenamente y sin excepción que —como lo ilustran las declaraciones autorizadas de los representantes de los tres países interesados que más arriba se han reproducido— el único propósito perseguido por la Declaración de Santiago es el de garantizar la conservación de los recursos vivos del mar en las aguas adyacentes a las costas de los tres países signatarios, como lo exigen sus necesidades de desarrollo económico y justicia social.

⁴ *Ibid.*, vigésima sesión. Para declaraciones análogas ante la Segunda Conferencia. Véase Doc. A/Conf. 19/8, pp. 120-122.



