

## IBEROAMERICA, EL MAR TERRITORIAL Y LA LUCHA POR LA SOBERANIA

SUMARIO: I. *La aparición del concepto de mar territorial en la Baja Edad Media.*—II. *Los Imperios marítimos inician la «época atlántica» y las luchas por los mares.*—III. *Los Imperios mercantiles de Holanda e Inglaterra desplazan al Imperio militar español.*—IV. *Sobre la base del proteccionismo marítimo, el poder naval inglés destruye al holandés e impone su primacía en Europa.*—V. *La libertad, instrumento del imperialismo británico.*

«No es señor de la tierra el que no lo es de la mar.» (DON MARTÍN DE PADILLA, adelantado de Castilla, antes del descubrimiento de América.)

### I

#### LOS IMPERIOS Y LA LIBERTAD DE LOS MARES

##### 1. *La aparición del concepto de mar territorial en la Baja Edad Media.*

La noción jurídica de fronteras marítimas era desconocida en el Imperio Romano, en cuyos límites se hallaban comprendidos todos los mares del mundo civilizado de la época. Más allá del Imperio, todos los mares eran tan libres como el aire y todos los hombres podían hacer uso de ellos.

Mas cuando la unidad imperial fue sustituida por una pluralidad de dominaciones políticas fue inevitable la aparición del concepto jurídico sobre el mar adyacente a los territorios. En la Baja Edad Media, las grandes ciudades mercantiles italianas comenzaron a reivindicar jurisdicciones marítimas exclusivas: Venecia, sobre el Adriático; Génova, sobre el mar Ligur. En el siglo xv, el jurista Bartolo di Sassoferrato proclamó la jurisdicción del Estado costero sobre 100 millas marinas (algo más de 150 kilómetros), que en la época equivalían a dos días de navegación. Se fundaba la reclamación en la defensa contra la piratería, pero bien pronto sirvió para justificar el cobro de impuestos a la navegación.

En la Europa septentrional, la inexistencia de tradiciones romanas alentó un desarrollo más rápido del concepto, como que ya en el siglo XIII los Estados marítimos de esa región reconocen la noción de mar territorial y, por oposición a éste, la de mar libre, aunque no hubo acuerdo sobre el límite entre uno y otro.

2. *Los Imperios marítimos inician la «época atlántica» y las luchas por los mares.*

Desde mediados del siglo XV, con el gran impulso de los viajes y primeros grandes descubrimientos en el Atlántico, tiene lugar un cambio trascendental que, junto con el Renacimiento, marca el acceso a la llamada Modernidad: la civilización y la política europeas, hasta entonces confinadas en el Mediterráneo y los estrechos mares del Norte, devienen ahora atlánticas. Nuevos tipos de embarcación, más aptos para la navegación oceánica—como la cabela y el galeón—, desplazan paulatinamente a la galera; las ciudades-Estado comerciales del norte italiano, marginadas de las nuevas grandes rutas mercantiles, entran poco a poco en decadencia y son sustituidas por España y Portugal. Estas dos naciones—vanguardia del progreso occidental de la época—cumplen la admirable hazaña de vencer el *Mar Tenebroso*, incorporan a su soberanía el continente americano y se distribuyen tierras y mares con la aprobación papal, que condiciona sus derechos de conquista al grato deber de la evangelización de los gentiles.

Con el advenimiento de Felipe II al trono de España (1556), la política de Carlos V de un Imperio universal apoyado en el dominio de Europa es sustituida por la de un Imperio fundamentalmente orientado hacia el mar. Sin embargo, el abortamiento del capitalismo español, así como el descuido de las construcciones navales, entre otros factores, determinarán la ruina del poder español.

3. *Los Imperios de Holanda e Inglaterra desplazan al Imperio español.*

Mientras en España asomaban los primeros y tempranos síntomas de decadencia, dos nuevos poderes navales surgían en el Norte: el de Inglaterra y el de Holanda, rebeldas contra el dominio español. En Inglaterra, Isabel I echaba las bases del desarrollo marítimo al asociar el poder de la Co-

rona y la prosperidad de los armadores, requisando sus naves en tiempo de guerra, pero manteniéndolas bajo su comando. Bien pronto desafiará al poder de España, dando apoyo financiero a la revolución de los Países Bajos e instando a sus propios piratas—entre los que se destacó particularmente Francis Drake, el antihéroe de *La Dragontea* cervantina—a atacar a los galeones españoles que conducían a España el oro y la plata de Indias. La inevitable guerra culminó con el desastre español de la destrucción de la *Armada Invencible* (1587), que se aprestaba a conquistar Inglaterra, debido esencialmente a las tormentas del Canal de la Mancha que por la acción de la flota británica.

Así marginada España de los mares del norte europeo a fines del siglo xvi, el poder naval holandés—iniciado por los audaces marinos de Holanda y Zelandia al calor de la guerra por la independencia—entra en rapidísima expansión con el decisivo apoyo de la burguesía capitalista de Amsterdam, que organiza las compañías privilegiadas de comercio y funda el Banco de Amsterdam. Al amparo de este desarrollo, el comercio holandés hace rápidos progresos en el Asia, se funda un establecimiento en América del Norte (Nueva Amsterdam, en el emplazamiento de la actual Nueva York) y tiene lugar la conquista de Bahía y Pernambuco en el nordeste brasileño.

Mas, recién triunfante, el poder marítimo holandés se topa con la rivalidad que para su «Compañía de las Indias Orientales» comenzaba a plantearle su homónima inglesa. Inglaterra abandonaba por entonces su estructura económica, de base casi exclusivamente agrícola, para entrar en un rápido desarrollo capitalista, impulsado por grandes progresos de la navegación y el comercio, así como de sus hilanderías, que comenzaban a competir con las flamencas. Simultáneamente, Inglaterra proclama su dominio sobre los mares circundantes de las Islas Británicas.

Los comerciantes de Amsterdam comprendieron claramente la gravedad del peligro y la necesidad de enfrentar a Inglaterra. En 1609, el jurista Hugo Van der Groot (*Grotius*, en la versión latina; *Grocio*, en la románica), retomando en su obra *Mare liberum* la vieja tesis sostenida por el italiano Ubaldo en el siglo xv, proclamaba en beneficio de Holanda el principio de la libertad de los mares como condición indispensable para el desarrollo del comercio y de la paz, doctrina que ya había sido sustentada el siglo anterior por dos españoles, profesores salmantinos, el teólogo Fray Francisco de Vi-

toria, O. P., y el civilista Dr. Fernando Vázquez de Menchaca (1), aunque sin las implicaciones políticas del holandés.

4. *Sobre la base del proteccionismo marítimo, el poder naval inglés destruye al holandés e impone su primacía en Europa.*

El principio de la libertad de los mares beneficiaba a Holanda, que detentaba la supremacía marítima, pero perjudicaba a Inglaterra, que en un régimen de libertad vería frustrado su desarrollo. Decidió entonces librar la batalla doctrinaria iniciada por Van der Groot, mientras duplicaba sus esfuerzos por desarrollar sus flotas y su economía.

En 1635, el jurista John Selden sostiene en su libro *Mare clausum* que la doctrina de la libertad de los mares no se aplicaba a los circundantes de Inglaterra, sobre los cuales el soberano inglés tenía derechos anteriores a los de las demás naciones, y que ese dominio se extendía hasta las orillas de las demás naciones con costas sobre dichos mares.

Dieciséis años más tarde, en 1651, el Parlamento aprobaba la *Ley de Navegación*, inspirada por Oliverio Cromwell y la poderosa oligarquía mercantil que le sustentaba. La Ley establecía que las mercancías procedentes de países lejanos sólo podían ser introducidas en Inglaterra por buques construidos en sus dominios, comandados por capitanes ingleses y tripulados por dos tercios de marinos de esa nacionalidad; en cuanto a los productos europeos, sólo podían serlo por naves inglesas o del mismo origen que las mercaderías.

El gran negocio de Holanda de reexportar en sus propios barcos al importante mercado inglés de consumo las mercancías que adquiría en todo el mundo quedaba destruido de un solo golpe. Así lo comprendieron los mer-

<sup>1</sup> Lamentablemente no existe traducción española completa de las *Controversias principales* del eminente jurista vallisoletano y catedrático salmantino, ya que la excelente edición bilingüe de FIDEL RODRÍGUEZ ALCALDE, editada por la Universidad de Valladolid en dos volúmenes (1931-1932), sólo llega al capítulo XLII. En ella señalemos la referente a la *Navegación*, en el capítulo XX, pp. 11-21 y ss. Pero será bueno completar la cita con la consulta del original latino: FERDINANDI VASQUII PINCIANI MENCHACENSIS iuriconsulti Hispani, olim ex celeberrimo Divi Jacobi Collegio, hodie in summo Dominicae rei praetorio Senatoris clariss. *Controversiarum aliarumque frequentium Libri tres*, Barcinone, C. Bornat 2 vols., 1563-1564, cf. Libri Secundi, cap. LXXXIX, ss. 15-20, 30-34, 37-40, ff. 108-116, con referencias inclusive a la fauna marina. Hacemos votos porque podamos pronto tener completa la traducción de este ilustre jurista y nos permitimos en tal sentido exhortar a la Universidad de Valladolid, cuyo renacimiento editorial subrayamos con atención; al Instituto de Estudios Políticos, cuya colección de clásicos políticos se honraría con esta empresa; a la colección del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de textos jurídicos bilingües. La publicación bilingüe nos sigue pareciendo la ideal.

caderes de Amsterdam y decidieron la guerra contra Inglaterra. No una, sino tres, fueron las guerras anglo-holandesas, a cuyo término Holanda fue definitivamente vencida y debió aceptar la supremacía británica.

El siglo XVIII se inicia con dos éxitos diplomáticos resonantes de Inglaterra: los tratados de Methuen (1703) y de Utrecht (1713), que le significan el sometimiento de Portugal al estatuto de un verdadero protectorado económico y la penetración del sistema comercial monopolista del Imperio español por la autorización de comerciar con las provincias americanas y de introducir en ellas, con carácter exclusivo, los esclavos negros acarreados desde el Africa. Paralelamente, el dominio de Gibraltar y de Menorca le dieron el contralor del Mediterráneo y del paso de éste al Atlántico, y con la adquisición de posesiones en el Africa, Inglaterra comienza a tejer la red de pequeñas pero estratégicas escalas, que le darán bien pronto el dominio de las rutas marítimas de todo el mundo.

Es en el siglo XVIII que surge el concepto de las tres millas como límite del mar territorial, con el fin de uniformar el gran desorden existente en cuanto a la extensión de aquél. En 1703, el jurista holandés Cornelis Van Bynkerschoeck enunciaba en su obra *De dominio maris* la célebre fórmula de que «la potestad de la tierra termina donde la fuerza de las armas». En 1782, el italiano Galiani aseguró el éxito del nuevo criterio al proponer como límite del mar territorial el de las tres millas marinas, alcance máximo que en la época tenía un disparo de cañón efectuado por baterías instaladas en la costa.

Sin embargo, a fines de siglo diversos países han establecido jurisdicciones superiores a las tres millas para el contralor aduanero (las primeras son las *Leyes de Barlovento* inglesas, a que aludiremos más adelante) y para el ejercicio de la policía sanitaria. En consecuencia, ya entonces aparecen como nociones adquiridas las del mar territorial y de una zona contigua a él en que el Estado ejerce jurisdicción para los efectos de la policía aduanera y sanitaria.

El siglo XVIII culmina con dos grandes acontecimientos internacionales: el reconocimiento de la independencia de los Estados Unidos por el Tratado de Versalles y la consagración al año siguiente, por el de París, del principio de la libertad de navegación de todos los mares como reacción contra el bloqueo que Inglaterra había instaurado durante la guerra contra las costas norteamericanas y que fuera repudiado por Francia y las naciones entonces neutrales, encabezadas por el Imperio Ruso.

5. *La libertad, instrumento del imperialismo británico.*

Inglaterra, que había rechazado el principio de la libertad de los mares cuando Holanda lo proclamó en tiempos en que detentaba la supremacía naval, no bien se transformó en dueña de los mares, hizo de él un instrumento de su dominación. Del mismo modo, en cuanto devino una gran potencia capitalista e industrial, desechó el sistema proteccionista, al que debía su desarrollo y su grandeza, proclamando como verdad oficial el liberalismo económico. Es que lo que alguien ha dicho de éste es también válido para la libertad marítima según la conciben los Imperios: «El zorro libre, en el gallinero libre».

Algunos ejemplos tomados de la historia iberoamericana—que tienen sus equivalentes en la de todos los países subdesarrollados—ilustran sobre cómo se movió el libre zorro inglés en el también libre gallinero del mundo.

Por lo pronto, habiéndose independizado de España las raquíticas repúblicas hispanoamericanas, Inglaterra, siguiendo el consejo de Castlereagh—padre del imperialismo británico en el continente—de «acercarse como mercaderes y no como enemigos», se adueñó progresivamente de sus economías, merced a la suicida política de libertad de comercio y navegación a que las indujo. Cuando más tarde la Francia burguesa de Luis Felipe pretendió seguir sus pasos, Inglaterra se opuso a que le fueran extendidos los beneficios de la «nación más favorecida»: ella lo era y no admitiría compartir el privilegio colonial con nadie. En esa lucha de imperialismo fue en la que encontró la base de su resistencia el terco patriotismo de Juan Manuel de Rosas, en la misma época en que Inglaterra abría a cañonazos el Imperio Chino al consumo del opio.

El segundo episodio es el de cómo Inglaterra se aseguró el dominio del Atlántico Sur al imponer, en 1828, al Uruguay una independencia estatal que ni pedía ni deseaba, impidiendo así que el muy estratégico Río de la Plata fuera dominado por una nación potencialmente poderosa, como las Provincias Unidas del Plata, y cómo completó su obra sólo cinco años más tarde, apoderándose, por la ley de los piratas, de las Islas Malvinas, llave de la navegación por el cabo de Hornos.

La tercera historia es la de la extorsión practicada con su flota de guerra sobre el Brasil entre 1816 y 1850 para que aboliera el tráfico negrero, cimienta de la aristocracia de los *fazendeiros* y del mismo Imperio de Pedro II, una vez que el infame negocio—que Inglaterra practicara largamente con

pingües ganancias— vino a ser inconveniente para su economía industrial y capitalista al marginar enormes legiones de trabajadores del régimen del salario y consiguientemente del mercado de consumo de manufacturas.

Entre tanto, por imperio de los progresos de la balística y del arte militar, hacía crisis la fórmula que identificaba el disparo de cañón con las tres millas como medida del mar territorial. Cuando la contradicción se hizo flagrante, amenazando la supervivencia de la «regla» de las tres millas—tan conveniente para los Imperios—, Inglaterra se adelantó a los acontecimientos y renunció a sus reivindicaciones más allá de las tres millas (especialmente derogando por la Ley del 24 de julio de 1876 sus *Leyes de Barlovento*), con lo que descartó el criterio del alcance del cañón. Se dio así la paradoja de que la regla secundaria de las tres millas sobrevivió a la noción teórica de que derivaba.

Al desplazar a Inglaterra del primer puesto entre las potencias, los Estados Unidos heredaron sus intereses, sus mañas y su contradicciones. De ahí en adelante serán ellos los defensores protagónicos de una trama de dominación que hoy se tambalea en todo el mundo como consecuencia de la gran revolución, en pleno desarrollo, de los pueblos coloniales.

II

TERMINOLOGÍA Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

SUMARIO: I. *Las profundidades marinas: plataforma continental, talud continental y cuencas oceánicas.*—II. *Los recursos oceánicos: a) los minerales; b) los biológicos: plancton, necton y bentón.*—III. *Los espacios marítimos según el Derecho: a) el mar territorial; b) la zona contigua al mar territorial; c) el alta mar.*—IV. *Entre la libertad y el hambre: a) el mar, fuente agotable de alimentos; b) los conflictos de intereses: «lucha de clases» entre Estados.*

*Dijose entonces Dios: «Hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza, para que domine sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo, sobre los ganados y sobre todas las bestias de la tierra y sobre cuantos animales se mueven sobre ella.»*

(Génesis, I, 26.)

*i. Las profundidades marinas: plataforma continental, talud continental y cuencas oceánicas.*

El territorio terrestre —valga el aparente pleonismo—, al chocar con el mar y sumergirse en él, continúa bajo sus aguas sin solución de continuidad, y las cartas batimétricas o de profundidades marinas nos enseñan que los accidentes de la orografía continental o insular prosiguen en el fondo del mar. De modo que las tierras que emergen de los océanos no descansan directamente sobre el fondo de éstos, sino que están bordeadas por una verdadera plataforma que les sirve de asiento y fundamento. Esta es la *plataforma submarina o continental*.

En cuanto a los límites de esta llanura sumergida, no existe acuerdo general entre los geógrafos; no obstante, la tendencia mayoritaria sostiene que se encuentran en la línea isobática (línea de igual profundidad) de los 200 metros (100 brazas en el sistema anglosajón). El fundamento que se da para ello es doble: en primer término, porque es en ese punto que se advierte la primera pendiente brusca del fondo marino hacia las grandes profundidades oceánicas, y además porque ése parece ser también el límite del hábitat de los vegetales y la mayoría de los peces comestibles.

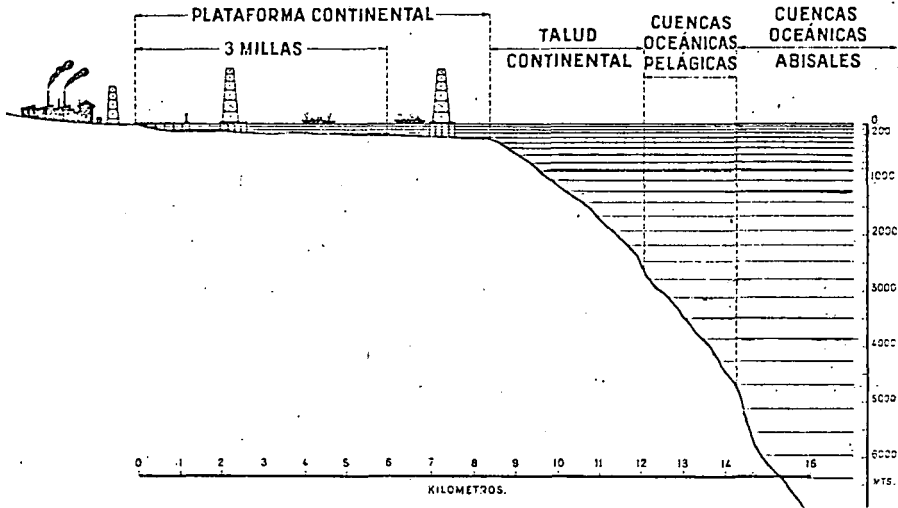
Ahora bien: como la isóbata de los 200 metros no siempre transcurre a la misma distancia de las costas, resulta que el ancho de la plataforma varía según los lugares, fluctuando entre los 16 y los 32 kilómetros de aquéllas.



En el límite de la plataforma submarina se inicia el llamado *talud continental*, cuya ya sensible pendiente está comprendida entre las isóbatas de los 200 y los 2.500 metros. En este último punto el fondo marino comienza a caer en forma muy pronunciada: nos internamos en las *cuencas oceánicas*, las *pelágicas*, entre los 2.000 y los 5.000 metros, y las *abisales*, de esta última profundidad en adelante. Cabe señalar a este respecto que la mayor profundidad conocida se sitúa en los 10.780 metros, entre Mindanao y las islas Carolinas, medida considerablemente superior a la de la mayor altura terrestre, en el monte Everest, en los Himalayas, de 8.400 metros. Valga este dato, así como la consideración de que el 71 por 100 de la corteza terrestre está ocupada por los océanos, para tener una idea de la inmensidad de este espacio.

2. *Los recursos oceánicos.*

a) *Los recursos minerales.*—Existen en los fondos marinos de la plataforma continental, en diversos lugares de la tierra, importantes depósitos de petróleo, cuya exploración ha dado lugar a extensas investigaciones geofísicas y geológicas. La explotación se ha iniciado hace ya varias décadas, y si no se practica con más intensidad es debido a su elevado costo, que es de tres a cinco veces mayor que el de la terrestre. En la actualidad, sin embargo, se lo explota hasta una profundidad de 5.000 pies y a una distancia de 300 millas de la costa.



Aparte del petróleo, los fondos marinos encierran yacimientos—aún poco conocidos, pese a los asombrosos progresos científicos y técnicos—de carbón, hierro, estaño, uranio, cobalto, níquel, cobre y manganeso, entre otros cuerpos. Las mismas aguas marinas contienen una inmensa cantidad y variedad de elementos disueltos en forma de sales. Hay autores que estiman que un kilómetro cúbico de agua de mar contiene un millón y medio de toneladas de manganeso y que en una tonelada de agua hay 50 miligramos de oro, sin contar otras sustancias minerales.

b) *Los recursos biológicos.*—Si bien todo el mar es extraordinariamente propicio para la vida, la mayor riqueza se encuentra en las aguas de la plataforma, del mismo modo que el subsuelo de ésta parece contener los más importantes recursos minerales.

La plataforma continental no es sólo un concepto geográfico, sino también biológico, pues en ella—como ya se dijo—tienen su hábitat los vegetales y la mayoría de las especies animales comestibles y de mayor valor económico.

Este fenómeno se explica porque su sistema ecológico se caracteriza por la presencia del llamado *plancton*, que es el conjunto de seres errantes, flotantes o sin desplazamientos propios, que sirven de alimento a los seres de mayor talla. El plancton se divide en *fitoplancton* (organismos vegetales) y *zooplancton* (organismos animales). El primero se compone de organismos muy pequeños o microscópicos, como las algas unicelulares; el zooplancton, a su vez, por pequeños moluscos y crustáceos. Es en realidad el fitoplancton el que determina la localización de las especies comestibles (*necton*), pues los animales dependen de los vegetales y éstos se concentran en la plataforma debido a que la poca profundidad de sus aguas permite la entrada de los rayos solares y la consiguiente realización del proceso de la fotosíntesis.

Además del necton y el plancton, se encuentra en la plataforma el *benton*, constituido por las especies vegetales y animales que se hallan fijas en el fondo del mar o que rampan en contacto constante con él, así como también las especies natatorias que se alimentan con elementos bentónicos y no con los del plancton.

El límite teórico de la vida vegetal submarina no excede, a lo sumo, de los 400 metros de profundidad, porque hasta esa isóbata (ya en el talud continental) no llegan los rayos de la luz. No es posible, pues, hablar de fitogeografía en buena parte del talud continental y de modo alguno en las cuencas oceánicas.

3. *Los espacios marítimos según el Derecho.*

a) *El mar territorial.*—El mar territorial de un Estado es la zona marítima adyacente a su territorio, sobre la cual se extiende la soberanía estatal. Es, pues, parte del territorio del Estado; como alguien ha dicho, es «territorio sumergido del Estado».

Ello no obstante, el Derecho internacional establece ciertas limitaciones a la soberanía sobre el mar territorial. La más importante es el llamado «derecho de paso inocente», que por esas aguas tienen los barcos de los demás Estados en razón del interés que la libre navegación presenta para toda la comunidad internacional. A diferencia de la libertad de navegación por el alta mar, el «paso inocente» es una navegación reglamentada y controlada por el Estado ribereño por cuyo territorio se lo practica.

b) *La «zona contigua» al mar territorial.*—Se entiende por ésta el espacio marítimo adyacente al mar territorial en el que el ribereño ejerce, respecto de los navios extranjeros, ciertas competencias rigurosamente especializadas. No integra el mar territorial, sino el alta mar, pero en ella, en razón de su proximidad de las costas, el Estado está autorizado (Convención de La Haya de 1930) para adoptar ciertas medidas de fiscalización necesarias para evitar infracciones a sus leyes de aduana, de policía fiscal, sanitaria y de inmigración, y eventualmente para reprimirlas.

En cuanto a su extensión, a diferencia de lo que acontece con la del mar territorial—respecto de la cual no ha habido acuerdo—, la Convención de Ginebra de 1958 la ha fijado en 12 millas, contadas desde la «línea de base», a partir de la cual se mide también el ancho del mar territorial, y que es la línea de las más bajas mareas.

c) *El alta mar.*—Suele definirse el alta mar por oposición al mar territorial, diciendo que comprende todos los espacios marítimos que se encuentran más allá de éste.

En tanto el alta mar se define como el espacio marítimo que está fuera de la soberanía de los Estados, su naturaleza es la libertad: por ser «de nadie», es a la vez «de todos»; es un bien comunal que nadie puede ocupar, poseer ni menos aún dominar.

Del principio de la libertad del alta mar—o «libertad de los mares», como corrientemente se dice—derivan como corolarios las siguientes libertades: a), la de navegación, bajo el contralor exclusivo del Estado cuyo pabe-

llón arbola el buque; *b*), la de pesca, en iguales condiciones, para los nacionales de todos los Estados; *c*), la de inmersión de cables y tuberías submarinos, y *d*), la de circulación aérea sobre el alta mar.

### 3. *Los conflictos de intereses.*

a) *Mar territorial exiguo, aspiración del imperialismo.*—El origen y la razón esencial de la existencia de las aguas territoriales radican en la seguridad militar y económica de los Estados. Es gracias a la existencia del mar territorial que estos Estados que poseen riberas marítimas pueden prevenir y mantener alejados de sí las amenazas e influencias negativas que los acechen desde el mar. Su seguridad será tanto mayor cuanto más ancho sea el mar territorial y en atención también a las posibilidades de agresión y defensa que la técnica pone en cada época a disposición de los Estados.

En consecuencia, a los países imperialistas les interesa que los Estados mantengan, por imposición del Derecho internacional, un mar territorial lo más reducido posible. De tal suerte, serán más vulnerables a su influencia o, en su caso, a sus ataques; por lo contrario, no les importa mantener ellos un mar territorial exiguo, pues su seguridad no depende del Derecho internacional, sino de sus propios poderosos medios de acción.

b) *El mar, fuente agotable de recursos, determina una «lucha de clases» entre Estados.*—Hasta comienzos de nuestro siglo se creía que las riquezas del mar eran, por su propia naturaleza, inagotables, por lo que no era necesario adoptar medidas destinadas a asegurar su conservación o a restringir de algún modo la libertad de los Estados en su utilización. Los progresos técnicos, sin embargo, han intensificado su explotación de tal modo que los naturalistas temen su extinción, en momentos en que sus previsiones indican que serán en los próximos cincuenta años la fuente primordial de la alimentación de una humanidad en crecimiento vertiginoso.

El problema ya había sido previsto, hacia 1918, por un visionario historiador y jurista argentino, José León Suárez. Según él, el creciente desequilibrio de las reservas alimenticias terrestres respecto del «progreso de la igualdad social y el aumento vegetativo de la población» determinaba la necesidad de descartar el límite de las tres millas para el mar territorial, pues obstaba al aprovechamiento de los recursos animales del mar. Y proponía en definitiva la revolucionaria tesis de que la plataforma (a la que llamaba

*meseta continental*), «que ofrece condiciones favorables para la vida de especies comestibles, debe determinar el límite natural del mar territorial».

Suárez entrevió lúcidamente que la vieja lucha de los Estados en torno al mar devendría con el tiempo, además de un conflicto político por la soberanía, una verdadera «lucha de clases» entre los Estados prósperos y fuertes y los débiles y pobres en torno a la posesión de las fuentes alimenticias del mar.

Las líneas están, en efecto, tendidas. Las potencias (Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña) e incluso otros Estados que aun no siéndolo desenvuelven una intensa actividad pesquera en excelentes condiciones técnicas, no desean aumentar el mar territorial ni establecer zonas de pesca exclusiva en torno a sus costas ni permiten que los demás Estados lo hagan.

Tienen para ello dos motivos principales: 1), no temen la competencia de flotas pesqueras extranjeras en su litoral, porque las suyas propias están bien equipadas y operan en condiciones técnicas favorables debido a la proximidad de sus puertos y porque, además, disponen del poder económico y militar necesario para expulsarlas, llegado el caso, y 2), la ampliación del mar territorial o el establecimiento de zonas exclusivas de pesca interfieren con la explotación de la pesca que ellos realizan en aguas lejanas de sus costas.

Con relación a los países subdesarrollados el problema se invierte, ya que sus pequeñas flotas pesqueras no están en condiciones técnicas de enfrentar la competencia de las grandes flotas extranjeras en las proximidades de sus litorales ni pueden pensar en la posibilidad de ir a pescar en zonas distantes del alta mar. Por ello proponen una solución opuesta: un mar territorial amplio o zonas de pesca exclusiva de modo a impedir que las potencias se aproximen a sus costas y agoten o reduzcan los recursos vivos precariamente explotados por las empresas nacionales.

En sustento de sus intereses pesqueros en el alta mar adyacente a las costas de otros Estados; las potencias han perfeñado la llamada *teoría de los derechos históricos*. Se basa ésta en el reconocimiento de los derechos adquiridos sobre determinada zona marítima por los Estados cuyos nacionales han venido pescando en ella durante mucho tiempo. Esta teoría no es sino una forma artera e intolerable de intentar perpetuar indefinidamente los privilegios otorgados por la fuerza, privando a las naciones emancipadas del yugo colonial del derecho a aprovechar las riquezas del mar. Frente a

esa inaudita pretensión, los Estados subdesarrollados han levantado la reivindicación de la riqueza pesquera adyacente a sus costas, basándose en un criterio justo y razonable: el de la *contigüidad*.

### III

#### LA PRESUNTA «LEY» DE LAS TRES MILLAS, DESVIRTUADA POR SUS PROPAGANDISTAS

SUMARIO: I. *La «zona contigua al mar territorial», forma velada de extender este último.*—II. *Los tratados del siglo XIX entre los Estados Unidos y México.*—III. *Pretensiones de monopolios de pesca en alta mar.*—IV. *Las «zonas de seguridad» impuestas por las potencias.*—V. *Una torcida, falaz e interesada interpretación de la teoría de la plataforma continental.*

*«Sancha, Sancha, bebes el vino y dices que mancha.»* (Refrán español.)

No obstante sus sonoras declaraciones y su pregonado principismo jurídico, las potencias marítimas han dejado a lo largo de la Historia una visible estela de contradicciones, puestas al servicio de sus cambiantes intereses, que el ojo humano puede advertir sin valerse de más instrumento que los repertorios de antecedentes y disposiciones legales y convencionales en materia internacional.

#### 1. *La «zona contigua al mar territorial», forma velada de extender este último.*

Los Estados Unidos han tenido una participación decisiva en la elaboración y consolidación de esta zona, situada fuera de las tres millas, a la que el Estado costero puede proyectar algunos derechos de jurisdicción, como paliativo de la exigüidad del mar territorial de tres millas y forma astuta de evitar la ampliación de éste.

El origen de esta zona se halla en las *Leyes de Barlovento* (*Hovering Acts*), dictadas por Inglaterra desde comienzos del siglo XVIII para prevenir el contrabando por parte de barcos que, por rondar las aguas próximas a

sus costas, se hicieran sospechosos de tal propósito. En 1799, los Estados Unidos dictaron leyes similares, sometiendo a su legislación a todos los barcos dentro de las doce millas de sus costas. En 1804, la Suprema Corte Federal reconoció claramente la existencia de esa zona contigua aduanera con motivo de la detención del barco norteamericano *Aurora*, a cuatro o cinco millas de las costas de Brasil por imputación de contrabando. La sentencia del *Chief Justice* Marshall estableció que el Estado ribereño tenía derecho a garantizarse contra un acto ilegal, vigilando sus costas más allá de los límites de su territorio, por lo que rechazó la demanda contra el asegurador<sup>1 bis</sup>.

El concepto se acentuó entre 1920 y 1933, época de la llamada «Ley Seca» o de la *Prohibition*, basada en la enmienda constitucional XVIII (*Enmienda Volstead*), por la que se prohibía la fabricación y venta de licores espirituosos destinados al consumo<sup>2</sup>. En su aplicación, la Ley aduanera de 1922 fijó una zona de doce millas en materia fiscal y modificó la vieja Ley de 1799, dándole aún más rigor. El motivo de la nueva legislación era reprimir la presencia de barcos extranjeros (los llamados *rum runners*) estacionados fuera de las tres millas a la espera de ocasión propicia para desembarcar clandestinamente su cargamento de bebidas. Gran Bretaña—que en 1876 había abolido sus *Leyes de Barlovento*— protestó contra esas medidas como violatorias de la libertad del alta mar. Pero en 1924, luego de largas negociaciones, terminó por aceptarlas por un tratado especial. A éste y otros similares que le siguieron con otros países se les llamó *Liquor Treaties*.

En 1933 la «Ley Seca» fue dejada sin efecto<sup>3</sup>, pero dos años más tarde se dictó una Ley de Represión del Contrabando, por la que los intereses fiscales continuaron siendo protegidos en una llamada «área aduanera reforzada», de extensión variable según la época y lugar, que se autorizaba a fijar al presidente en forma discrecional hasta un máximo de *sesenta y dos millas* sobre la base de las informaciones brindadas por el servicio de guardacostas.

<sup>1 bis</sup> Supremo Corte de los Estados Unidos, caso Church vs. Hubbard, 1804. Apud JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo: *Curso de Derecho Internacional Público*, Montevideo, 1961, tomo II, p. 602.

<sup>2</sup> Cf. *La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia*, publicación del Gobierno de Washington. Buenos Aires, 1949, tomo II, p. 501.

<sup>3</sup> La enmienda XVIII fue derogada por la XXI, del 5 de diciembre de 1933. Cf. *La Constitución de los Estados Unidos...*, tomo II, p. 523.

La innovación de la «zona contigua», impuesta unilateralmente por los Estados Unidos, reconocida luego por tratados y la doctrina, terminó más tarde por serlo por la práctica de muchos Estados y consagrada, en definitiva, por la Conferencia internacional de La Haya de 1930, que le fijó un ancho de doce millas.

## 2. *Los tratados del siglo XIX entre los Estados Unidos y México.*

Los tratados mexicano-norteamericanos de 1848 y de 1853<sup>4</sup> tienen un valor especial para demostrar la inconsistencia histórica de la «regla de las tres millas y la duplicidad descarada con que las potencias que dicen defenderla lo hacen sólo en la medida en que sirva a sus conveniencias.

Por el primero de ellos —conocido como Tratado de Guadalupe-Hidalgo—, que puso fin a la guerra por la que los yanquis despojaron a México de buena parte de su territorio, ambas partes estipularon un mar territorial de nueve millas (art. V). Esta disposición fue luego reiterada por el segundo tratado, el de la La Mesilla (art. I). Ante la inmediata protesta inglesa<sup>5</sup>, el secretario de Estado, James Buchanan, no encontrando a la mano algo parecido a un argumento, se limitó a decir que la estipulación sólo podía afectar a los Estados Unidos y México, y que «las terceras partes no pueden tener ninguna causa justificada de queja». Los Estados Unidos venían a reiterarle a Inglaterra lo que le habían hecho saber poco antes a raíz de la tentativa de ésta de inmiscuirse en el asunto de la digestión de Texas: esto es que en la zona de influencia yanqui la vieja Inglaterra estaba de más.

En 1875, para demostrar su inmaculada adhesión al «principio» de las tres millas, los Estados Unidos idearon una curiosísima interpretación del tratado de 1848. En menuda partida de gitanos se hallaban por entonces yanquis e ingleses: los primeros trataban de probar que la ley vigente por la que sus autoridades aduaneras podían abordar navíos a doce millas de sus costas no implicaba una desviación del «principio» de las tres millas;

<sup>4</sup> Los textos, en GARCÍA ROBLES, Alfonso: *La Conferencia de Ginebra y la anchura del mar territorial*, Méjico, 1959, pp. 411 y 413.

<sup>5</sup> En su nota del 30 de abril de 1848 el Gobierno de Londres decía: «Como el significado de este artículo parece indicar que los Estados Unidos y México han «asumido jurisdicción sobre el mar más allá del límite habitual (*sic*) de una legua marina (o de tres millas geográficas) que está reconocido por el Derecho y la práctica internacionales, el Gobierno de Su Majestad considera apropiado declarar, con objeto de evitar en el futuro interpretaciones equivocadas, que no puede estar conforme con la extensión de jurisdicción marítima asumida...» (Cf. GARCÍA ROBLES, *op. cit.*, p. 41).



Inglaterra, erigida —desde la derogación de las Leyes de Navegación en 1850— en defensora de la libertad de los mares, como que ya era dueña de ellos, había abierto a cañonazos el Imperio Chino a la venta del opio y entrado en violenta pugna con las Repúblicas del Plata que defendían su soberanía. En tales circunstancias, el secretario de Estado, Hamilton Fish, echó mano de un argumento aún más lamentable que el de su colega Buchanan veintisiete años atrás, como que además se enunciaba hipotéticamente: la disposición cuestionada del Tratado Guadalupe-Hidalgo «probablemente fue sugerida por la aprobación de la ley a que se ha hecho referencia y destinada al mismo objeto, o sea el de prevenir el contrabando»<sup>6</sup>.

### 3. *Pretensiones de monopolios de pesca en alta mar.*

La libertad de pesca en alta mar por los nacionales de todos los países es uno de los corolarios del principio de la libertad de los mares. Los Estados Unidos y otras grandes potencias sustentan —aparentemente en forma celosa— el principio de la libertad de los mares<sup>7</sup>. Ahora bien, la agitada historia del mar revela que los Estados Unidos y otras grandes potencias han demostrado reiteradamente intenciones de monopolizar la pesca en muy diversas regiones del alta mar.

Inglaterra lo ha hecho desde el siglo pasado con relación a diversas pesquerías situadas fuera de las tres millas: en sus propias costas sobre el canal de la Mancha y las orientales de Irlanda, así como en las de sus colonias (golfo de Manar, en la India; costas de Australia occidental y de Ceilán). Alegremente comunicó al Comité Preparatorio de la Conferencia de La Haya de 1930 que «los bancos situados a una distancia mayor de tres millas del litoral de diversas dependencias británicas, en donde se practica la pesquería, constituyen su propiedad»<sup>8</sup>.

Los Estados Unidos siguieron la senda inglesa de violación del Derecho internacional, fabricado por las potencias para su puntual cumplimiento

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>7</sup> Los Estados Unidos nacieron a la vida libre bajo el signo de este principio, consagrado por el Tratado de París de 1784. El mismo fue sustentado por el Gobierno norteamericano en por lo menos dos grandes oportunidades históricas: en los famosos «catorce puntos» incluidos por el presidente W. Wilson en su *Mensaje al Congreso del 8 de enero de 1918*; y en la *Carta del Atlántico*, suscrita el 14 de agosto de 1941 por Roosevelt y Churchill a bordo del acorazado *Augusta*, en cuyo número 7 se establece: «Dicha paz permitirá a todos los hombres recorrer libremente los mares.»

<sup>8</sup> Apud *Informe de la Ley de Pesca Uruguay*, p. 17.

por los países débiles. A fines del siglo pasado, en efecto, intentaron apropiarse de la pesca de focas en aguas del mar de Behring, contiguas a ciertas islas de su pertenencia, muy lejos de sus aguas territoriales, basándose en que aquéllas procreaban habitualmente en dichas islas. El Gobierno de Londres reclamó por la detención de barcos ingleses, y el tribunal arbitral al que se sometió el asunto falló el 15 de agosto de 1893 contra los Estados Unidos<sup>9</sup>.

Un caso similar tuvo lugar cuando en 1930 los intereses pesqueros yanquis solicitaron al Congreso la extensión del mar territorial más allá de las tres millas para desplazar la competencia japonesa en la pesca del salmón de la bahía de Brístol, en Alaska. El Congreso no lo hizo, pero el Departamento de Estado cursó una nota a la Cancillería japonesa en la que sostenía que «la salvaguardia de estos recursos entraña importantes principios de equidad y justicia», ya que «una industria como la descrita, que se ha constituido por los nacionales de un país no puede, honradamente, ser dejada para que la destruyan nacionales de otros países...»<sup>10</sup>. El argumento no es otro que el de los llamados «derechos históricos», por los que las potencias pretenden consolidar el derecho que les da el descubrimiento o la precedencia en la explotación de recursos y, en definitiva, erigir en norma jurídica el refrán de que: «El buey lerdo bebe el agua sucia».

El 28 de septiembre de 1945 —el mismo día en que reclamaba el petróleo de la plataforma continental— el presidente Truman publicó una «proclamación» relativa a «las pesquerías costeras en ciertas áreas de alta mar»<sup>11</sup> por la cual, considerando su «importancia especial para las comunidades costeras como medio de vida, y para la nación, como alimento y recurso industrial», se establecían en ellas «zonas de conservación (...), en las cuales las actividades de pesca estarán sujetas a la reglamentación y contralor de los Estados Unidos», pero haciendo la salvedad de que se mantiene el carácter de alta mar de sus aguas. Si en esas zonas existieran legítimas actividades pesqueras de nacionales de otros Estados, las zonas se establecerían, con el mismo carácter, por convenio con esos Estados. En

<sup>9</sup> El fallo declaró que los Estados Unidos no tenían derecho de propiedad sobre las focas al exterior de la zona ordinaria de sus aguas territoriales (Cf. ACCIOLY, Hildebrando: *Tratado de Derecho Internacional Público*, Río de Janeiro, 1946, tomo II, p. 83.

<sup>10</sup> Charles B. SELAK, Jr., Departamento de Estado, en: «The American Journal of International Law», abril de 1952, apud GARCÍA SAYÁN, Enrique: *Notas sobre la soberanía marítima del Perú*, Lima, 1955.

<sup>11</sup> Texto inglés en AZCÁRRAGA, José Luis: *La plataforma submarina y el Derecho Internacional*, Madrid, 1952, pp. 248-249.

virtud de esta proclamación, los Estados Unidos no han sentido el menor reparo en repartirse la pesca en todo el océano Pacífico nororiental con la Unión Soviética (Tratado de Washington de 13 de febrero de 1967) y con el Japón (Tratado de Tokio de 9 de mayo del mismo año), como quien corta una tarta de cumpleaños.

La declaración trumanesca concluye con el siguiente desplante: «Se reconoce el derecho de cualquier Estado a establecer zonas de conservación frente a sus costas de acuerdo con los anteriores principios, siempre que se otorgue el correspondiente reconocimiento a cualesquiera intereses pesqueros de nacionales de los Estados Unidos que puedan existir en dichas áreas». Adviértase que los Estados Unidos no sólo innovan unilateralmente el Derecho internacional, sino que se arrogan graciosamente la potestad de autorizar a los demás Estados para que hagan otro tanto, siempre y cuando ello sea imitándoles y sin tocar los derechos de los nacionales norteamericanos, no molestándose siquiera a limitar expresamente esos derechos a los legítimos ni a prever que ellos puedan o deban ceder ante derechos o intereses superiores de otros Estados.

#### 4. Las «zonas de seguridad» impuestas por las potencias.

Los antecedentes de este otro flagrante apartamiento de los pseudoprincipios de las potencias son también como se ve, ingleses: las leyes de 1816, por las que se establecía una zona de veinticuatro millas en torno a la isla de Santa Elena, en la que se hallaba prisionero Napoleón (*Saint Hellene Hovering Act*), y de 1878, que extendió las aguas territoriales hasta la distancia que se considerase necesaria para la seguridad y defensa de las colonias británicas (*Territorial Waters Jurisdiction Act*).

Por imposición de los Estados Unidos<sup>12</sup> la primera reunión de consulta de los cancilleres de América (Panamá, 23 de septiembre-3 de octubre de 1939)

<sup>12</sup> Así lo demuestra palmariamente la lectura del discurso del presidente de la Delegación norteamericana, señor Summer Welles del 25 de septiembre, al inaugurarse la Conferencia: «Creo que ha llegado la hora en (*sic*) 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.» (*Diario de la Reunión de Consulta*, Panamá, 1939, núm. 3, página 16.) Según las Memorias de Cordell Hull (Nueva York, 1948), entonces secretario

aprobó una resolución que creaba una zona de seguridad de trescientas millas en torno al hemisferio americano, comprensiva de «todas las rutas marítimas normales que sirven de comunicación y de intercambio entre los países de América», cuyo patrullaje se ponía a cargo de éstos, en forma individual o colectiva. Los Estados Unidos, que trataban de mantenerse neutrales en la guerra europea, adoptaban las medidas conducentes a ello de modo a mantener además intocable por los beligerantes el continente sometido a su tutela exclusiva. Para ello no vacilaron en establecer «una ampliación de las aguas territoriales en condiciones hasta entonces no pretendidas ni demandadas en época alguna»<sup>13</sup> y que el propio relator de la Comisión redactora interpretó como el nacimiento de «una nueva doctrina sobre la extensión de los mares propios de América»<sup>14</sup>.

En vista de que el unánime rechazo de los beligerantes hizo fracasar la tentativa de fijar un «mar territorial de América»<sup>15</sup> tan dilatado, la segunda reunión de consulta (La Habana, 21-30 de julio de 1940) hubo de reducir el límite a doce millas, desechando una propuesta uruguaya de fijarlo en veinticinco.

Por último, y siempre bajo la firme batuta del Departamento de Estado, la Conferencia Panamericana elaboró el «Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca» (Río, septiembre de 1947), por el que se fijaba una «zona de seguridad hemisférica» mucho más extensa que la de la «Declaración de Panamá», como que en algunos puntos alcanzaba las *quinientas millas*, dentro de la cual los firmantes debían prestarse mutua ayuda en el caso de una agresión extracontinental. La trascendencia de esta proclamación está dada por el hecho de que no fue impugnada —a diferencia de la de Panamá— y, sobre todo, porque mantiene aún su vigencia, formalmente hablando.

---

de Estado, la idea habría partido del presidente Roosevelt. «En cuanto a mí —dice Hull—, 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.» (p. 690, apud C. Neale RONNING: *Derecho y política en la diplomacia interamericana*, Méjico, UTEHA, 1965. p. 160.) «Pero —dice el propio Ronning— no se permitió que la cuestión de legalidad fuera un obstáculo.» (Cursiva nuestra.)

<sup>13</sup> AZCÁRRAGA, José Luis: *Régimen jurídico de los espacios marítimos*, Madrid, 1953, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Ministerio de Marina, p. 60.

<sup>14</sup> *Diario de la Reunión de Consulta*, Panamá, 1939, núm. 3, p. 38.

<sup>15</sup> Así define la «Zona de seguridad» de Panamá el discurso pronunciado en la sesión de clausura de la Conferencia el presidente de la Delegación del Brasil. En: *Diario...*, núm. 13, p. 36.

5. *Una torcida, falaz e interesada interpretación de la teoría de la plataforma continental.*

Como hemos visto, la teoría de la plataforma continental nació con el objetivo de justificar la explotación pesquera por los Estados ribereños. No obstante, cuando la guerra de 1939 hizo acuciante la necesidad de nuevas fuentes de abastecimiento de petróleo, las potencias —según su costumbre de hacer y deshacer a voluntad la ley internacional— la consagraron como forma de satisfacer dicha necesidad.

Con su espíritu pionero, Inglaterra marcó el camino: el 26 de febrero de 1942 firmaba en Caracas un tratado por el que ella y Venezuela se reconocían «derechos de soberanía y contralor» sobre las «áreas submarinas» del golfo de Paria, brazo de mar situado entre las costas venezolanas y las de la entonces colonia británica de Trinidad<sup>16</sup>. Aunque en el tratado no se menciona la expresión «plataforma continental», es evidente que ésta constituye la base y, a la vez, el objetivo de su reclamación, desde que se define las áreas reivindicadas como las «del lecho del mar y del subsuelo fuera de las aguas territoriales».

No obstante reclamar soberanía sobre el fondo y subsuelo del mar, las partes declaran expresamente que las disposiciones del tratado no afectan el carácter de alta mar de las aguas sobreyacentes (mar epicontinental) ni tampoco su libre navegación. El jurista británico Cecil Hurst sostiene<sup>17</sup> que «desde un punto de vista práctico, los andamiajes y soportes que sostienen los caños de los pozos petrolíferos (...) *no hacen materialmente imposible el tránsito marítimo* en el golfo de Paria». Es bien clara, sin embargo, la contradicción existente entre la reserva expresa de la libertad de navegación y el simultáneo reconocimiento de soberanía sobre el suelo y el subsuelo marinos con vistas a la explotación del petróleo. Forzosamente, las referidas instalaciones, aunque no hagan «materialmente imposible» el tránsito marítimo, habrán de limitarlo ostensiblemente, desde que deberá efectuarse de modo de sortear aquellos obstáculos.

Lo cierto es que el tratado anglo-venezolano no suscitó protestas de terceros Estados (tal vez porque la guerra no era época propicia para tales menesteres y por la capacidad de convicción de los grupos petroleros) y que, por el contrario, fue el punto de partida de una serie de reclamacio-

<sup>16</sup> Textos castellano e inglés en AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 240-243 y 236-239, respectivamente.

<sup>17</sup> «The Continental Shelf».

nes sobre la plataforma submarina. Por lo que respecta a la propia Inglaterra —que en cumplimiento del tratado procedió a incorporar a su territorio, por la *Order in Council* de 6 de agosto<sup>18</sup> las dos mil quinientas millas cuadradas de plataforma en el golfo de Paria— dictó posteriormente otras *Orders* por las que alteró las fronteras marítimas de sus posesiones americanas, para incluir dentro de ellas sus respectivas plataformas continentales o insulares. Tales las *Orders* de 26 de noviembre de 1948, relativas a Jamaica y las Bahamas<sup>19</sup>, de 9 de octubre y de 21 de diciembre de 1950, relativas a Belice<sup>20</sup> e Islas Malvinas<sup>21</sup> respectivamente.

\* \* \*

Tres años después los Estados Unidos seguían el trillo abierto por Inglaterra con la proclamación del presidente Truman de 28 de septiembre de 1945 sobre «los recursos naturales del suelo y del lecho de la plataforma continental»<sup>22</sup>.

En lo sustancial, la declaración establece que «el Gobierno de los Estados Unidos considera los recursos del subsuelo y del lecho del mar de la plataforma continental (...) como pertenecientes a los Estados Unidos y sometidos a su *jurisdicción y contralor*», lo cual «no implica —agrega— una extensión del mar territorial ni desconocer el carácter de alta mar de las aguas sobreyacentes, así como el derecho a su libre navegación».

¿Cuáles son las razones de la preferencia de la expresión «jurisdicción y contralor» sobre su sinónima de «soberanía» y cuáles las de la salvedad expresa del carácter de alta mar de las aguas epicontinentales, así como del respeto al principio de la libre navegación, todo lo cual es en la práctica contradictorio con los derechos alegados?

La contradicción<sup>23</sup>, lejos de obedecer a algún prurito académico —juri-

<sup>18</sup> Texto inglés en AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 244-245.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 263-264.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 275.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 246-247.

<sup>23</sup> La contradicción, clara y flagrante, ha sido puesta de relieve por la mayoría de los internacionalistas. Así, entre otros, AZCÁRRAGA (*La plataforma...*, p. 99) y GIDEL (apud *Informe de la Ley Uruguaya de Pesca*, p. 32), quien confrontando los términos «soberanía» y «jurisdicción y contralor» concluye que tienen «identidad práctica» y que lo que consagra la Proclamación Truman es una «soberanía limitada», como que reconoce el derecho de libre navegación, no comprende el espacio aéreo y se reduce al contralor y la conservación de los recursos marinos de zonas de alta mar, su suelo y

dico o gramatical, que los hay— es deliberada, como en el caso del tratado anglo-venezolano de 1942. Responde al doble propósito de no hacer demasiado aparente el apartamiento del «principio» de las tres millas, de cuyo cumplimiento por los demás Inglaterra y los Estados Unidos son acérrimos defensores, por un lado, y, por otro, de no crear precedente que pudiera alegarse por otras naciones con un alcance distinto al de la explotación petrolífera.

De este modo, los Estados Unidos —como antes Inglaterra— se aseguraban tres resultados favorables: 1) simular su firme adhesión al principio de un marcito territorial de tres millas; 2) explotar la enorme riqueza petrolífera de su extensa plataforma continental<sup>24</sup>, y 3) cerrar el paso al contralor, por los Estados ribereños subdesarrollados, de la pesca en sus mares adyacentes, donde los Estados Unidos tienen intereses permanentes, respaldados en la arteria de los «derechos históricos». Las reivindicaciones que esos países pudieran hacer del petróleo de sus respectivas plataformas no podían, en cambio, inquietar a los Estados Unidos: cuando quisieran explotarlo, efectivamente ya deberían recurrir —concesiones o desnacionalizaciones mediante— a los certeros servicios de la «Standard Oil of New Jersey», por ejemplo. En cuanto a la pesca en sus propios mares adyacentes, los Estados Unidos no necesitaban reivindicarla, pues no serían, por cierto, los países subdesarrollados quienes fueran a disputársela; y en cuanto a los demás, en el eventual caso de que se aventuraran a competir con el colosal potencial de la industria pesquera yanqui, ya el Gobierno sabría ponerles en su lugar. Salvados los intereses referidos, y asegurada la continuación de la explotación por los Estados Unidos de los recursos pesqueros adyacentes a las costas de los países débiles—impidiéndoles «jurídicamente» su reclamación—, y repartidos los del alta mar con los demás Estados poderosos, el mundo quedaba perfectamente organizado.

De ahí tres preocupaciones fundamentales: 1) desvincular el problema

---

su subsuelo. Esta interpretación fue por lo demás plenamente autorizada y oficializada por la Relación Anual del ministro del Interior norteamericano de 1945, cuando al aludir a la Proclamación dice que «afirma nuestra soberanía sobre los recursos minerales de esas extensiones» (citado por Gastao Nascimento CECCARRO: *L'évolution juridique de la doctrine du Plateau Continental*, París, A. Pedone, 1955, p. 40).

<sup>24</sup> La medida de esta riqueza la da el hecho de que—según declaraciones hechas al tiempo de la Proclamación por el ministro del Interior—la zona reivindicada de la plataforma continental podría contener hasta cien billones de barriles de petróleo, en tanto que las reservas de los Estados Unidos sólo llegaban, en la misma época, a los veintiún billones de barriles (cf. AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 99-100).

pesquero de la plataforma, lo que explica que diera lugar a una declaración separada, aunque del mismo día, y que versara exclusivamente sobre las pesquerías de alta mar; 2) la insistencia en declarar que no se afecta la libre navegación del mar epicontinental ni el carácter de alta mar de éste, y 3) no sentar precedente. De esta última preocupación dio un claro testimonio Henry Holland—quien, dicho sea de paso, algo tiene que ver con la industria del petróleo—cuando manifestó en la VII Conferencia Interamericana de Abogados (Montevideo, 1951) que el fundamento de la admisibilidad internacional de la fórmula trumanesca debía verse en el hecho de que no había sido objeto de reclamación alguna por otros Estados, como ocurriera, en cambio, con las efectuadas por quienes la basaron en el concepto de soberanía.

#### IV

##### LA PRESUNTA «LEY» DE LAS TRES MILLAS ES DESAFIADA POR SUS VÍCTIMAS

SUMARIO: I. *El nacimiento de una conciencia marítima.*—II. *La «Declaración» del presidente de México.*—III. *Argentina proclama su soberanía sobre la plataforma y el mar «epicontinental».*—IV. *La reivindicación de 200 millas de mar adyacente por los países del Pacífico.*—V. *Las proclamaciones de otros Estados iberoamericanos.*

«No hay tiempo que no se acabe, ni tiento que no se corte.» (MARTÍN FIERRO.)

##### 1. *El nacimiento de una conciencia marítima.*

Durante el siglo XIX y los comienzos del XX los Estados iberoamericanos aceptaron las doctrinas que, como verdades indiscutibles y sinónimo de civilización, les imponían las grandes potencias, y muy especialmente Gran Bretaña y los Estados Unidos. Por lo demás, los intereses agrícolas y comerciales predominantes en ellos requerían un máximo de libertad de comercio, la que era administrada por los centros de poder radicados en Europa, monopolizadores de los fletes marítimos, uno de los resortes más importantes de sus favorables balanzas de pagos con los países americanos. Estos, en el



sistema del patrón oro y con su estructura económica de mercados abastecedores de materias primas y de consumidores de manufacturas, mal podían concebir una política marítima propia, cuando carecían inclusive de una política exterior que respondiera a sus propios intereses y necesidades.

Sin embargo, al amparo de los cambios operados en la estructura del poder mundial no menos que en las suyas propias, los países iberoamericanos comenzaron lentamente a asumir conciencia de sus intereses económicos y políticos. Así, durante la Primera Guerra Mundial varios países del continente comienzan a organizar y ampliar sus industrias livianas, y durante la segunda surgen los primeros atisbos de industrias pesadas, conjuntamente con las primeras concepciones de nacionalismo económico, siguiendo el camino por el que México se había iniciado con su gran revolución nacional de 1910. Simultáneamente, aparecen los primeros indicios de una conciencia marítima, que pueden apreciarse, por ejemplo, en el comienzo de la expansión de las flotas mercantes y en trabajos científicos relacionados con el mar, como los de los argentinos José León Suárez y Segundo Storni. Iberoamérica comienza tímidamente a descorrer el velo de la confusión liberal entre Derecho y Política internacionales.

## 2. *La «Declaración» del presidente de México inicia la nueva orientación.*

Las potencias marítimas no se apartaron impunemente de los principios que dicen sustentar, que incumplen cuando así lo aconsejan sus intereses nacionales, pero cuyo acatamiento exigen a los demás Estados con la complicidad de las reflexiones de graves juristas y de una diplomacia experimentada, activa y bien disciplinada.

En efecto, pese a que Inglaterra y los Estados Unidos habían pretendido, valiéndose de argucias y chicanas, que sus reclamaciones sobre la plataforma no sentaran precedente, la maniobra no prosperó. Casi exactamente al mes de las «proclamaciones Truman», el presidente de México, general Manuel Avila Camacho, formulaba una «Declaración» el 29 de octubre de 1945, por la que reivindicaba *«toda la plataforma (...) adyacente a sus costas y todas y cada una de las riquezas naturales conocidas o inéditas que se encuentren en la misma, y procede a la vigilancia, aprovechamiento y contralor de las zonas de protección pesquera necesarias a la conservación de tal fuente de bienestar»*<sup>25</sup>. Como la declaración norteamericana, hace la expresa salvedad

<sup>25</sup> Texto en AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, p. 250.

de que la reivindicación no afecta la libre navegación del alta mar ni los legítimos derechos de terceros sobre la base de la reciprocidad, puesto que lo único que se persigue es la preservación de esos recursos.

La declaración mexicana mantiene la orientación de las de los Estados Unidos en dos aspectos muy importantes: *a)* en cuanto fija la extensión de la plataforma continental y de sus aguas superiores utilizando el criterio geográfico de la profundidad<sup>26</sup>; *b)* al considerar que las aguas sobreyacentes a la plataforma siguen teniendo el carácter de alta mar.

Sin embargo, México introduce dos elementos absolutamente nuevos: *a)* reivindica no sólo los recursos de la plataforma, sino además ésta misma, y *b)* aplica la doctrina de la plataforma no sólo a la riqueza mineral, sino además a la pesquera, para preservarla de «*la explotación inmoderada y exhaustiva*» por parte de «*flotas pesqueras permanentes*». Esta innovación significaba restablecer la motivación con que naciera la referida doctrina, que no había sido otra que la de la protección pesquera, y que Inglaterra y los Estados Unidos habían desvirtuado al aplicarla a la explotación de los recursos minerales. La orientación mexicana explica el hecho de que ambas riquezas se reclamen en la misma declaración, en tanto que Truman, para evitar la asociación de la pesca con la plataforma continental, había recurrido a la argucia de su tutela por una declaración distinta, aunque del mismo día.

### 3. *Argentina proclama su soberanía sobre la plataforma y el mar epicontinental.*

El apartamiento de la concepción norteamericana se hace mucho más apreciable en el decreto de Argentina de 11 de octubre de 1946, firmado por el presidente Juan Domingo Perón y sus ministros, por el que se declara «*pertenecientes a la soberanía de la nación el mar epicontinental y el zócalo continental argentinos*»<sup>27</sup>.

La novedad más importante de este decreto es la de que no sólo se

<sup>26</sup> En virtud de esta declaración presidencial, México modificó la redacción de la disposición de su Constitución de 1917, que define el territorio nacional (artículo 42) para incluir al de la plataforma «*cubierta por las aguas desde los 200 metros de profundidad hasta el nivel de la marea baja*». En cuanto a los Estados Unidos, cuya Proclamación nada dijera sobre la isóbata de los 200 metros, establecieron este criterio en un comunicado de prensa adjunto a aquélla (cf. CECCATTO: *Op. cit.*, p. 39 in fine).

<sup>27</sup> AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 251-252.

reivindican los recursos de la plataforma (como en la proclamación de Truman) y la plataforma misma (como hiciera la de México), sino además el *mar epicontinental*, o sea las aguas sobreyacentes a la plataforma<sup>28</sup>. Esto ha sido estimado por algunos juristas como «claramente contrario a los principios reconocidos del Derecho internacional», y dio lugar a una reclamación diplomática de los Estados Unidos<sup>29</sup>. No obstante reclamar soberanía sobre el mar epicontinental, el decreto argentino—como las declaraciones anteriores— establece que ello no afecta a su libre navegación, rasgo propio del alta mar. De este modo, Argentina adelanta una de las características de los nuevos principios iberoamericanos sobre el Derecho del mar: los reclamos de un mar territorial mayor de tres millas no implican abolir todas las características del alta mar, sino que se mantiene la libre navegación, base y objetivo fundamental de la libertad de los mares. En cuanto las potencias marítimas mantienen el límite de tres millas por razones menos confesables que la muy lícita de la libre navegación, el nuevo concepto, nacido en el decreto argentino, será en adelante repudiado y resistido por ellas. Pese a esto, el nuevo criterio hizo fortuna en el continente.

Una segunda característica importante del decreto argentino es la de establecer con toda claridad que los derechos reclamados son los de soberanía, sin incurrir en los eufemismos falaces de la proclamación Truman. Al hacerlo, Argentina planteaba un desafío neto a las concepciones «clásicas» de las potencias marítimas, presuntamente transformadas en leyes universal y pacíficamente aceptadas. Por último, el decreto no fijaba límites a la plataforma continental, como hicieron los Estados Unidos y México sobre la base de la isóbata de los doscientos metros, omisión que fue reparada recientemente por la ley del 29 de diciembre de 1966 que, además, extendió la soberanía argentina a las 200 millas del mar adyacente<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> El Decreto recoge así la expresión de José León Suárez.

<sup>29</sup> Nota del embajador en Buenos Aires, señor James Bruce, del 2 de julio de 1940 (cf. AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 105-106). El jurista británico F. A. Vallat considera el Decreto como «claramente contrario a los principios reconocidos del Derecho internacional (cf. «The continental shelf», in *British Yearbook of International Law*, vol. 23, 1946, pp. 333-338, apud CECCATTO: *Op. cit.*, p. 42).

<sup>30</sup> Texto y comentario en Juan Carlos PUIG: *Estudios de Derecho y Política internacional*, Buenos Aires, Editorial Depalma, pp. 229-243.

4. *La reivindicación de doscientas millas de mar adyacente por los países del Pacífico.*

No obstante su identidad esencial con el decreto argentino, la declaración formulada el 23 de junio de 1947 por el presidente de Chile, Gabriel González Videla, ofrece rasgos propios que la distinguen de las anteriores y que significan una radicalización de las diferencias con los puntos de vista norteamericanos. En efecto, si bien la nueva declaración invoca las anteriores en su preámbulo, va aún más allá que la misma Argentina, al proclamar «*la soberanía sobre todo el zócalo continental (...) cualquiera que sea la profundidad en que se encuentre, reivindicando, por consiguiente, todas las riquezas naturales que existen sobre dicho zócalo, en él y bajo él, conocidas o por descubrirse*»<sup>31</sup>. Chile descarta así el criterio de la delimitación exterior de la plataforma por la isóbata de los doscientos metros o cien brazas que hasta el momento —con excepción de Argentina— había caracterizado las reclamaciones sobre ese espacio marino. Esta ilimitación obedece a un hecho geográfico y geológico: el de que Chile posee una plataforma exigua, casi inexistente, pues su costa, influida por el sistema orográfico andino, se hunde rápidamente en las aguas del Pacífico hacia las zonas abisales.

En cuanto a la proclamación de derechos sobre el mar epicontinental, la declaración chilena es también novedosa: se reivindican sobre él derechos de soberanía —como hiciera Argentina—, pero «*cualquiera sea su profundidad, en toda la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales de cualquier naturaleza que sobre dichos mares y en ellos y bajo ellos se encuentren*». Ese espacio de mar constituye una «*zona de protección de la caza y pesca marinas*» puesta bajo la «*protección y contralor*» del Gobierno; éste fijará sus límites cada vez que lo crea conveniente para los intereses nacionales, pero desde ya fija como tal «*todo el mar comprendido dentro del perímetro formado por la costa con una paralela matemática proyectada en el mar a doscientas millas marinas de las costas occidentales chilenas*».

Las peculiaridades de la reclamación chilena derivan de la circunstancia de que su finalidad primordial es la conservación y aprovechamiento de las riquezas del mar y sólo en menor grado o indirectamente las de su lecho o subsuelo, pues se trata de un país que prácticamente carece de

<sup>31</sup> AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 254-255.

plataforma continental. El fundamento de proteccionismo pesquero de que estaban informadas también las declaraciones mexicana y argentina, en el caso chileno se hacía más apremiante por cuanto, como lo señala la propia declaración, «*atendida su topografía y falta de extensión mediterránea, la vida del país queda vinculada al mar y a todas las riquezas actuales y futuras encerradas en él*». Y, por cierto, que la riqueza pesquera de Chile reclamaba a voces una protección, ya que a sus costas llegaban anualmente, por entonces, «*más de veinte buques-fábricas foráneos, con un conjunto de trescientos barcos-cazadores (que) recogen entre quince y veinte mil cetáceos, que dan una cantidad superior al noventa por ciento de la producción mundial de aceite de ballena, mientras que nuestras modestas estaciones terrestres y sus cazadores apenas llegan al uno por ciento de esa producción, con el agravante de que están limitadas por normas que las perjudican y que emanan de los acuerdos de la Comisión creada por la Conferencia de Wáshington de 1946*»<sup>32</sup>.

Como sus antecedentes, la declaración chilena hace la salvedad de que no afecta la libertad de navegación. Ello no bastó a los Estados Unidos, que protestaron contra ella, como también contra las de Argentina y Perú<sup>33</sup>.

Con las mismas características e idénticos fundamentos que la declaración de Chile, Perú (decreto supremo de 1 de agosto de 1947)<sup>34</sup>, Costa Rica (decretos de 27 de julio de 1948 y 2 de noviembre de 1949)<sup>35</sup>, Nicaragua (Constitución de 1948), Honduras (decreto-ley de 7 de marzo de 1950), El Salvador (Constitución de 1950) declararon también su soberanía sobre la plataforma continental y el mar adyacente hasta una distancia de doscientas millas marinas. A este grupo se sumó luego el Ecuador, por decreto de 13 de diciembre de 1954, abandonando la posición menos radical que inicialmente asumiera.

##### 5. *Las proclamaciones de otros Estados iberoamericanos.*

Un grupo de países adoptó un criterio intermedio entre los Estados Unidos y las naciones iberoamericanas cuyas declaraciones acaban de verse:

<sup>32</sup> Declaraciones del presidente de la Delegación de Chile a la Conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Meridional, realizada en Quito en septiembre de 1954.

<sup>33</sup> Cf. CECCATTO: *Op. cit.*, pp. 45-47. Los textos, en francés, de las tres notas en AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 281-284.

<sup>34</sup> AZCÁRRAGA: *La plataforma...*, pp. 256-257.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 259-260 y 261-262.

por un lado, se limitaron a reclamar soberanía exclusivamente sobre el suelo y subsuelo de la plataforma submarina; por otro, adoptaron un mar territorial de doce millas. En esta posición moderadamente revisionista se alinearon el Ecuador (decreto legislativo de 21 de febrero de 1951 y Ley de Pesca y Cacería Marítima del 22 de febrero de 1951), aunque sólo tres años más tarde —como ya se dijo— adhirió a la posición radical de Chile, Perú y sus seguidores; Guatemala (Decreto del 1.º de agosto de 1949 y Ley de Petróleos del 30 de agosto de 1949) y Venezuela (Constitución del 1.º de abril de 1953 y Ley del 23 de julio de 1956).

En cuanto a Panamá (Constitución del 1.º de marzo de 1946), el Brasil (Decreto del 8 de noviembre de 1950)<sup>36</sup> y la República Dominicana (Ley del 13 de junio de 1952), se limitaron a reivindicar el suelo y subsuelo de la plataforma, en una posición muy similar a la de los Estados Unidos.

#### 6. *El alcance político de las declaraciones sobre la plataforma continental.*

El cuadro que antecede, y que por razones de método expositivo detene- mos en el año 1956, revela la existencia de una mayoría amplia de Estados que de un modo más o menos abierto o radical no se ciñó a las imper- tinentes normas de conducta contenidas en las Proclamaciones de Truman.

En su esencia, todas ellas coinciden en proclamar que consideran insu- ficiente para sus intereses el límite de tres millas para su mar territorial. Además, la mayoría adopta medidas para conservar y proteger la riqueza pesquera de sus mares adyacentes, sin limitarse —contra sus intereses inme- diatos— a reivindicar los recursos minerales de su plataforma. Poco importa, en definitiva, la forma jurídica escogida para tutelar sus intereses; poco im- porta igualmente que mientras unos se sirvan para ello de la doctrina de la plataforma continental —aplicándola, dicho sea de paso, a los fines para los que se la concibió en su origen—, otros, por carecer sus costas de esa confi- guración geográfica, consagren como compensación soberanía sobre doscien- tas millas de mar adyacente. Lo que realmente importa es que nace enton- ces, en torno a la idea de la plataforma continental, una corriente de resis- tencia a las nuevas imposiciones del «pacto colonial». Esa corriente, algo incoherente en sus comienzos, como todo fenómeno espontáneo, fue paula- tinamente adquiriendo consistencia hasta devenir bien pronto una tesis ibe-

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 276-279, en lengua portuguesa.

roamericana sobre la plataforma y los espacios marítimos. Esta tesis evolucionó a su vez en un triple sentido: transformándose en costumbre jurídica regional; generalizándose en todo el continente, al ganar la adhesión de muchos Estados que antes la resistieran; radicalizándose, por fin, al difundirse la concesión de las doscientas millas entre los mismos países del Atlántico, originariamente desvinculados de ella.

V

EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL MAR EN LOS ORGANISMOS INTERAMERICANOS  
(1950-1956)

SUMARIO: I. *Formación de una mayoría iberoamericana discrepante con los Estados Unidos.*—II. *Los «Principios de México» consagran el triunfo de la tesis iberoamericana y la consiguiente derrota yanqui.*—III. *El Departamento de Estado restablece la «Pax Yanqui» via memorándum.*

*«Estados Unidos, como gran potencia marítima, tiene interés en conservar un máximo de libertad en alta mar para sus buques mercantes. Contando con una importante industria pesquera desea también conservar los derechos pesqueros en alta mar de que ha disfrutado hasta ahora. Pero algo más importante aún: las consideraciones de seguridad hacen absolutamente necesario que sus navíos oficiales operen con un máximo de libertad, y en ello se encuentran en oposición con los Estados latinoamericanos»<sup>37</sup>.*

1. *Formación de una mayoría iberoamericana discrepante con los Estados Unidos.*

La convulsión producida en la calma chicha del Derecho interamericano por las declaraciones unilaterales sobre plataforma continental determinó intensos estudios jurídicos y científicos por parte de la Organización de Estados Americanos. Es así que en su Primera Reunión, celebrada en Río

<sup>37</sup> C. Neale RONNING: *Op. cit.*, p. 182.

de Janeiro en 1950, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos encomendó a su Comisión Permanente, el Comité Jurídico Interamericano, la tarea de estudiar el «régimen del mar territorial y cuestiones afines».

El Comité preparó un breve proyecto de Convención en que reconocía 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 e igualmente el derecho de cada uno de ellos para fijar una zona de protección, contralor y aprovechamiento económico hasta una distancia de doscientas millas marinas desde la línea de las más bajas mareas». En su exposición de motivos, el Comité señalaba que estos principios constituían «una nueva norma de Derecho internacional», cuya justificación fincaba en una situación de facto de los Estados americanos. Los delegados de los Estados Unidos, el Brasil y Colombia votaron en contra, y formularon una declaración tildando de arbitrarios los principios enunciados, y señalando que el Comité se había extralimitado al redactar un proyecto de Convención, cuando lo que debía haber hecho era un informe sobre el estudio que se le asignara. El proyecto de Convención y la opinión disidente fueron entonces transmitidos a la Unión Panamericana, la que a su vez los sometió a la consideración de la Segunda Reunión del Consejo, que se efectuó en Buenos Aires en 1953.

En esta nueva reunión, y luego de larga discusión, el Consejo resolvió devolver el proyecto al Comité para que prosiguiera su estudio. No obstante haber evitado pronunciarse sobre el fondo, el Consejo declaró que «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 a asegurar el uso y el aprovechamiento de las mismas»<sup>38</sup>.

En 1954 tuvo lugar en Caracas la reunión de la Décima Conferencia Interamericana. Luego de considerarse los problemas de la plataforma y las riquezas del mar, se aprobó la Resolución MXXXIV, por la que se reafirmó «el interés de los Estados americanos en las declaraciones o actos legislativos nacionales que proclaman soberanía, jurisdicción, contralor 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*

<sup>38</sup> *Dictamen del Comité Jurídico Interamericano sobre la anchura del mar territorial*, Río de Janeiro, 21 de julio de 1965.



*en ellas existan*». Se decidió, además, que el Consejo de la OEA convocara para 1955 una conferencia especializada para estudiar *«en su conjunto los distintos aspectos del 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»*<sup>39</sup>.

2. Los «Principios de México» consagran el triunfo de la tesis iberoamericana y la consiguiente derrota yanqui.

La Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, efectuada en México del 17 de enero al 14 de febrero de 1956, procedió a un nuevo análisis de los problemas del mar. De sus debates y decisiones surge en forma nítida el apoyo creciente que en el continente iban teniendo las reclamaciones formuladas. En definitiva, el Consejo adoptó la Resolución XIII, titulada *«Principios de México sobre régimen jurídico del mar»*, cuyo origen fue un proyecto conjunto de nueve países y que fue aprobada por quince votos afirmativos, uno negativo y cinco abstenciones<sup>40</sup>.

Dichos principios —que la resolución *«reconoce como expresión de la conciencia jurídica del continente y como aplicables por los Estados americanos»*— son los siguientes:

1) *«La extensión de tres millas para delimitar el mar territorial es insuficiente y no constituye una norma de Derecho internacional»*, por lo que *«se justifica la ampliación»*.

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»*.

3) *«Los derechos del Estado ribereño, en lo que concierne al suelo y subsuelo de la plataforma submarina (...), se extienden asimismo a los recursos naturales que ahí se encuentran, tales como el petróleo, los hidrocarburos, las sustancias minerales y todas las especies marinas, animales y vegetales, que viven en constante relación física y biológica con la plataforma, sin excluir las especies bentónicas»*.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Los votos afirmativos fueron los de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; las abstenciones, de Bolivia, Colombia, Cuba, Nicaragua y República Dominicana, y el voto negativo, de los Estados Unidos, en minoría absoluta.

4) Los ribereños tienen el derecho de adoptar *«las medidas (...) necesarias para la conservación de los recursos vivos del mar próximo a sus costas, más allá del mar territorial»*, a condición de que *«no perjudicarán los derechos derivados de acuerdos internacionales en que sean parte ni discriminarán en contra de pescadores extranjeros»*.

5) Los ribereños tienen igualmente *«el derecho a la explotación exclusiva de las especies vinculadas a la costa, a la vida del país o a las necesidades de la población costera»*. Se dan al respecto los ejemplos de las especies que se desarrollan en aguas jurisdiccionales y después emigran a alta mar y de aquellas cuya existencia influye de modo importante en una industria o actividad esencial para el ribereño, como igualmente el caso de que éste ejecute obras de importancia para conservar o aumentar las poblaciones de especies.

En relación con el primer punto, la opinión mayoritaria señaló durante los debates que el límite de tres millas había dejado de ser regla de Derecho internacional—si es que lo había sido en alguna ocasión—, porque había sido concebido con fines defensivos ya fuera de lugar y, además, porque sólo una minoría de Estados lo sustenta en la actualidad, y que aun éstos reconocen su exigüidad desde el momento que han extendido ciertas competencias a la llamada «zona contigua». Señalaron igualmente que el principio de la libertad de los mares se refería únicamente a la libre navegación, que ninguno de los Estados americanos ha negado ni restringido en sus declaraciones de soberanía o jurisdicción.

Aunque pasibles tal vez de algunas críticas, los «Principios de México» marcan un hito en la lucha de los países iberoamericanos por una renovación del Derecho del mar acorde con elementales principios de justicia internacional y de defensa de sus intereses nacionales.

Tres son sus más visibles méritos: 1), el enunciar fórmulas que, superando las divergencias entre los diferentes países, establecen una verdadera unidad en la diversidad. Ello se hace evidente, por ejemplo, en el segundo punto, que al consagrar el derecho del ribereño a fijar por sí los límites de su mar territorial—en virtud de la inexistencia de norma internacional inhibitoria— lo hace de modo de legitimar a la vez las pretensiones de Argentina (soberanía sobre el mar epicontinental) y de Chile y el Perú (soberanía sobre las aguas adyacentes hasta las doscientas millas); 2), constituyen una exposición orgánica y bien sistematizada de las aspiraciones nacionales enunciadas a lo largo de diez años por los países de la comunidad iberoamericana-

na, definiendo claramente la distancia existente entre sus posiciones y las de los Estados Unidos. Esta precisión es bien clara, por ejemplo, al declararse los derechos del ribereño sobre todos los recursos naturales de la plataforma —*«sin excluir las especies bentónicas»*— y no sólo sobre los petrolíferos, y 3), no obstante su firmeza —contrastante con las usuales camándulas de las declaraciones internacionales—, mantiene un sabio margen de elasticidad y de respeto por principios atendibles o por lo menos negociables del Derecho internacional. Lo primero, porque sus términos no obstan a que quien lo desee —como era entonces el caso del Brasil— mantenga su mar territorial de tres millas, y lo segundo, porque se autoriza la extensión del mar territorial *«hasta límites razonables»* y no en forma discrecional, se preserva el derecho de libre navegación, se respetan las obligaciones de los Estados derivadas de tratados internacionales y no se permite discriminar contra pescadores extranjeros.

El corolario político fue una indisimulable derrota de los Estados Unidos, producida increíblemente *«en el marco de la Organización de Estados Americanos»*. Así lo acreditan el hecho de que fuera el único país que votó contra la Resolución XIII (número augural) y de que en su reserva declararan que *«una gran parte de la resolución es contraria al Derecho internacional. La resolución tiene manifiestamente fines políticos y por consiguiente excede de la competencia del Consejo Interamericano de Jurisconsultos en tanto que órgano técnico jurídico»*<sup>41</sup>.

### 3. El Departamento de Estado restablece la «Pax yanqui», vía memorándum.

Los Estados Unidos no podían ver favorablemente que sus socios de la Organización de Estados Americanos, lejos de ceñirse a navegar en conserva con ellos «hicieran política». Por lo demás, mal año era aquel para travesuras, cuando el general Eisenhower se aprestaba a ser reelecto como presidente y cuando las Naciones Unidas estaban por convocar una conferencia mundial sobre el Derecho del mar. No era, pues, conveniente que se mantuvieran principios tan innovadores como los sentados en México, que podrían dar al mundo una falsa y desalentadora imagen de discordia en la «familia americana», siempre tan conmovedoramente unida.

---

<sup>41</sup> Emilio ORIBE: *La Conférence de Genève de 1958 et le statut juridique du plateau continental*, La Haya, septiembre 1959, p. 46.

Como en los ya inminentes primeros días de marzo debía reunirse la «Conferencia Interamericana Especializada» en Ciudad —por entonces— Trujillo, el Departamento de Estado envió a las Cancillerías del continente un memorándum, fechado el 5 de marzo de 1956, en el que, luego de expresar las razones *pour la galerie* por las cuales los Estados Unidos se oponían a la extensión del mar territorial y de manifestar dolidamente «su honda preocupación por la resolución recientemente adoptada por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en la ciudad de México», se insertaba la rutinaria fórmula de amenaza: «La resolución (...) ya ha producido una reacción sumamente desfavorable en los Estados Unidos. [Ella] es absolutamente inaceptable para los Estados Unidos como base para la consideración del problema en Ciudad Trujillo. Si (...) llegara a ser tal base, los Estados Unidos temen que se produzca una controversia abierta con resultados infortunados».

Para ahorrar vacilaciones y trabajo a las automáticamente atritas y conritas Cancillerías, el memorándum de referencia iba acompañado de un proyecto de resolución «que los Estados Unidos *tienen en mente* que la conferencia de Ciudad Trujillo adopte». Y de la mente de los Estados Unidos —cual Minerva de la cabeza de Júpiter tonante— salió la resolución de Ciudad Trujillo, como lo hace evidente el más frívolo cotejo de ambos textos <sup>42</sup>.

Dado el origen vicioso de la resolución de Ciudad Trujillo, su análisis sólo cabe a academias y cenáculos de juristas celestiales. Baste con saber que, como muy bien se ha dicho, «refleja solamente aquellos puntos en que los Estados Unidos coinciden con los demás Estados americanos, pero no constituye en forma alguna ni el pensamiento ni la doctrina latinoamericana» <sup>43</sup>. En efecto, la conferencia se limitó a declarar la propiedad del ribereño sobre el suelo y subsuelo marinos más allá del mar territorial y hasta una profundidad de 200 metros o hasta donde sea posible «la explotación de los recursos naturales» allí existentes <sup>44</sup>, giro con el que se descartaba la pesca y toda la riqueza animal y vegetal de la plataforma. En cuanto a los demás

<sup>42</sup> Cf. Alvaro ALVAREZ: *Los nuevos principios del Derecho del mar*, Montevideo, 1969, p. 66.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Adviértase que los Estados Unidos introducen, además del criterio de la profundidad, este nuevo de la posibilidad de explotación, que no incluía la Proclamación Truman. Como esta fórmula doble fue luego la aprobada en la Conferencia de Ginebra de 1958, resulta ser que los Estados Unidos ya la tenían «en mente» dos años antes, lo cual no deja, por cierto, de ser muy sintomático.

puntos (ancho del mar territorial, régimen del mar epicontinental, naturaleza y alcance del interés especial del ribereño sobre los recursos del alta mar adyacente a sus costas), la conferencia se conformó con decir que no había acuerdo de los Estados al respecto.

En suma, que por estos canales los Estados Unidos lograban de los demás Estados americanos el reconocimiento del derecho de todos y de la posibilidad inmediata sólo de los primeros a explotar el petróleo submarino, pero descartaban los reclamos iberoamericanos de un mar territorial más amplio y de contralor de las pesquerías de sus mares adyacentes. El orden público panamericano quedaba restablecido.

## VI

### FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEL PACÍFICO SUR Y LAS 200 MILLAS

SUMARIO: I. *El desafío persiste: la «Declaración de Santiago» de 1952.*—II. *Diplomacia y piratería: doble forma de protesta.*—III. *Buena fórmula contra la prepotencia: reforzar la unión.*—IV. *La defensa de la soberanía reporta divisas y empleos.*

#### 1. *El desafío persiste: la «Declaración de Santiago» de 1952.*

Mientras en la Organización de Estados Americanos los nuevos principios sobre el Derecho del mar sufrían las alternativas de progreso y regresión reseñadas, se había gestado en el Pacífico sudamericano una nueva solidaridad entre los países que reclamaron derechos sobre 200 millas de mar adyacente.

En agosto de 1952 se reunían en Santiago de Chile representantes de Chile, el Perú y el Ecuador, en la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur.

El 18 de agosto los tres países adoptaban la muy importante *«Declaración sobre zona marítima»*, por la que proclamaron *«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 res-*

*pectivos países hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas», aclarando que tales derechos incluyen el suelo y el subsuelo y se aplican también a todo el contorno del territorio insular y no significan desconocimiento al derecho de paso inocente por la zona señalada por las naves de todas las naciones. Para terminar, la Declaración expresa el propósito de sus firmantes de «suscribir acuerdos (...) para la aplicación de los principios indicados (...), en los cuales se establecerán normas generales destinadas a reglamentar y proteger la caza y la pesca (...) 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 fundamento en que se han basado los países del Pacífico para reivindicación tan audaz es de una indiscutible relevancia. Por un lado, se trata de una compensación para los países que carecen de plataforma, la cual, por lo demás, no garantiza por sí sola el bienestar del ribereño, pues «a pesar del criterio científico que nos dice que el mar epicontinental es el más rico en pesca (...), pueden existir pesquerías abundantes sin que haya zócalo submarino»; tal es el caso de los países del Pacífico Sur americano, que «poseen una exigua plataforma submarina, pero que, al mismo tiempo, frente a sus costas se encuentra una corriente (marítima) de gran anchura, que crea una de las riquezas ictiológicas más portentosas del mundo...»<sup>45</sup>. El segundo argumento es el de que la estrecha vinculación natural de esa ingente riqueza marina con la tierra y la enorme trascendencia que aquélla tiene para la alimentación y el bienestar de las poblaciones ribereñas, de muy escasos recursos, dan al Estado costero un derecho supremo a controlar, aprovechar y explotar exclusivamente dichos recursos.

La inmensa riqueza ictiológica del Pacífico sudamericano se explica por la acción de la corriente marítima de Humboldt, que «corre a lo largo de las costas del Perú, Chile y el Ecuador (...) y, conforme aflora desde las profundidades del mar trae consigo detritus que los ríos han llevado hacia abajo. Esto explica la inmensa riqueza biológica de la zona, que contiene en extraordinaria abundancia plancton y, por consiguiente, gran concentración de peces comestibles. La corriente de Humboldt también es la causa (...) del bajo índice de lluvias del litoral (...) y su consiguiente aridez, y

---

<sup>45</sup> Palabras del delegado del Perú, profesor Alberto Ulloa, firmante por su país de la «Declaración de Santiago», de 1952, en la Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (México, 1956).

*en segundo lugar, de los valiosos depósitos de guano, producidos por la enorme concentración de aves del mar atraídas por los peces. Debido a estas circunstancias, el Perú (como Chile y el Ecuador) depende del mar, que le proporciona el alimento (...) de la pesca e indirectamente el guano (...), vital para los agricultores de los pequeños valles costaneros. Esta es la razón fundamental del Perú: la estrecha relación que existe entre el hombre, la tierra y el mar en un país especial, donde la ecología es tal que no debe perturbarse este equilibrio biológico»<sup>46</sup>.*

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza de los derechos reclamados por la «Declaración de Santiago» sobre la zona de mar adyacente; no parece haber duda, sin embargo, sobre que se trata de derechos soberanos, porque sólo en este carácter el ribereño puede esgrimir la suma de competencias que le confiere la declaración tripartita.

## *2. Diplomacia y piratería: doble fórmula para una sola protesta.*

Dos años después de la «Declaración de Santiago», en agosto de 1954, los Gobiernos de los Estados Unidos e Inglaterra, en sendas y contemporáneas comunicaciones, hacían saber a los tres países que no reconocían validez a los enunciados de aquella ni aceptaban un mar territorial de más de tres millas. Otro tanto hacían, al mes siguiente, Noruega, y en octubre, Suecia, Dinamarca y Holanda, todas ellas potencias pesqueras. De común acuerdo, los tres Gobiernos dieron idénticas respuestas a todos los reclamantes, señalando en lo esencial que el principio de las tres millas, aparte de ser arcaico, nunca ha gozado de aceptación general; que cada Estado, en ausencia de una norma internacional aceptada universalmente que fije el ancho del mar territorial, tiene competencia exclusiva para hacerlo; que la Declaración reconocía el derecho de «paso inocente» por la zona, y que se contemplaba el otorgamiento de permisos de pesca y caza a extranjeros, siempre que se sometieran a las reglamentaciones establecidas por los tres países.

El mismo mes en que los Estados Unidos presentaban su tan demorada protesta, en una coincidencia de las que la historia de las relaciones entre las potencias y los pequeños países registra en gran número, partía del puerto de Balboa, con destino al Pacífico Sur, una flota pesquera del armador griego Aristóteles Onassis. El 13 de noviembre, un representante de éste anun-

<sup>46</sup> Palabras del embajador peruano en el Sexto Comité de la Asamblea de las Naciones Unidas, año 1956.

ciaba en Hamburgo que la expedición había consumado sus objetivos dentro de la zona peruana de 200 millas, pese a los anuncios de que sería capturada. La baladronada se mantuvo en cartel escasos días: el 18 de noviembre, custodiadas por unidades de la Armada peruana, hacían su entrada en el puerto de Paita cinco de las balleneras, capturadas el 15 y el 16. Dos de ellas ostentaban nombres frustrados: «Olympic Conqueror» y «Olympic Challenger». Al día siguiente, el embajador británico de Lima presentaba una nota por la que expresaba la clásica «preocupación» por los intereses británicos, eventualmente perjudicados por la detención ¡Destino manifiesto el de Inglaterra, desde los tiempos de Francis Drake, de verse envuelta en causas de piratería! El 25 contestó la Cancillería peruana afirmando que los procedimientos del Perú eran «actos de soberanía respecto a los cuales (...) no puede aceptar ni reservas ni reclamaciones», como insinuara abiertamente el embajador inglés. Para confirmarlo, al día siguiente la autoridad portuaria de Paita pronunció su fallo imponiendo a los capitanes la multa de tres millones de dólares, que fue pagada el 13 de diciembre por el abogado panameño del armador y el representante en Lima del «Lloyd's», de Londres. A las pocas horas las naves apresadas se hacían nuevamente a la mar (que al módico precio de tres millones de dólares supieron era mar territorial) con destino a la Antártida, en busca tal vez de una acogida más cálida y de proseguir su interrumpida caza de ballenas.

En enero y febrero de 1955 tuvieron lugar nuevos apresamientos, nuevas multas y nuevas protestas diplomáticas contra el Perú, esta vez de los Estados Unidos, de cuya patente eran los barcos. Al mes siguiente correspondió a la Armada del Ecuador detener a otros barcos piratas norteamericanos, los que fueron también sometidos a juicio sumario y multa. Las nuevas protestas de los Estados Unidos sugirieron ahora la posibilidad de realizar negociaciones para evitar la repetición de los incidentes.

### 3. Buena fórmula contra la prepotencia: reforzar la unión.

Entre el 1 y el 4 de diciembre, mientras se desarrollaba el incidente con los barcos balleneros de Onassis, se había efectuado en Lima la Segunda Conferencia de los países del Pacífico Sur. Tampoco se trataba de una coincidencia: conociendo las mañas del imperialismo, es evidente que los barcos piratas habían efectuado una provocación para desprestigiar a los países del Pacífico Sur. Una nueva «coincidencia» habría de producirse años más



tarde, cuando en enero de 1971 nuevos piratas aparecieron en las aguas territoriales del Ecuador durante el desarrollo de una conferencia de expertos del «Club de las 200 Millas», reunida en Lima<sup>47</sup>.

De las resoluciones adoptadas merece especial mención la «*Convención complementaria de la declaración de soberanía sobre la zona marítima de 200 millas*», del 4 de diciembre, en la que se recogen principios de indudable interés. Las tres partes se comprometen a proceder de común acuerdo en la defensa del principio de la soberanía sobre la zona marítima de 200 millas, a consultarse previamente y cooperar en la defensa común en el caso de que cualquiera de ellas reciba reclamaciones o demandas ante Tribunales judiciales o arbitrales, y a «*no celebrar convenios, arreglos o acuerdos que signifiquen menoscabo de la soberanía de la zona referida*». De la confrontación con los piratas y sus Cancillerías, el bloque del Pacífico Sur había recogido la enseñanza correcta: la de que a la prepotencia hay que oponer la unión.

#### 4. *La defensa de la soberanía reporta divisas y empleos.*

En los años siguientes a la «Declaración de Santiago», los tres países fueron desarrollando y consolidando su organización marítima regional. Ella fue dotada de órganos propios: la Conferencia de Plenipotenciarios, que se reúne periódicamente, y la Comisión Permanente de la Conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas pesqueras del Pacífico Sur, creada por resolución del 18 de agosto de 1952. Su acción de coordinación de la política pesquera y marítima de los tres países miembros ha sido de gran importancia, estimulando además estudios científicos y técnicos sobre el mar y sus recursos.

Con la ayuda del «Fondo Especial de las Naciones Unidas» y de la FAO, los tres países han establecido institutos de investigaciones marítimas, que realizan—como el Instituto del Mar del Perú—una importante tarea científica y técnica, que respalda y dirige la política de pesca y conservación de las especies.

Al amparo de esta política, los tres países del «sistema» han experimentado un notable desarrollo de su industria pesquera. El más impresionante es el del caso del Perú, que en diecinueve años ha decuplicado su producción

<sup>47</sup> Ver la sección VIII de este trabajo, punto 5.

pesquera (151.000 toneladas en 1952 a 1.500.000 en 1970), transformándose en el primer país pesquero del mundo. Buena manera esta—y oportuna en América—de demostrar que el nacionalismo económico no es incompatible con la eficiencia, como pregonan con fingido samaritanismo las grandes potencias y ciertos economistas e intelectuales iberoamericanos puestos al servicio de aquéllas, conscientemente o por tener «sorbido el seso»—como el buen hidalgo—por la lectura de libros inadecuados.

## VII

### EL MAR EN LAS CONFERENCIAS DE GINEBRA DE 1958 Y DE 1960

SUMARIO: I. *La Conferencia de 1958: a) imposible limitación del mar territorial; b) consagración de las tesis de las grandes potencias sobre plataforma continental; c) solución transaccional sobre pesca y conservación de los recursos vivos del mar.*—II. *La Segunda Conferencia reitera el fracaso en la delimitación del mar territorial.*

*«Hoy está claro que, en última instancia —y apenas con unas pocas excepciones— la controversia sobre el límite del mar territorial no es otra cosa que el conflicto de intereses entre grandes potencias y países menos desarrollados (...); que, de hecho, esa extrema libertad (indiscutible para la comunicación internacional), cuando se aplica a los recursos del mar, en realidad sólo beneficia a las potencias marítimas que tienen los medios para hacer uso de ella...»<sup>48</sup>.*

#### 1. *La Conferencia de 1958.*

Entre 1949 y 1957, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas realizó estudios y preparó proyectos de resolución para la Asamblea General sobre los diversos aspectos del Derecho internacional del mar.

En definitiva, la Asamblea resolvió convocar una conferencia mundial para adoptar decisiones en la materia. Esta se reunió en Ginebra del 24 de fe-

<sup>48</sup> Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, general Edgardo Mercado Jarrín. *Conferencia pronunciada ante el cuerpo diplomático acreditado en Lima el 11 de mayo de 1970.*

brero al 27 de abril de 1958 y sus trabajos culminaron con la firma de cuatro convenciones: alta mar, mar territorial y zona contigua, plataforma continental, y pesca y conservación de los recursos vivos del mar. No pudo, sin embargo, llegar a un acuerdo sobre la delimitación del mar territorial, como ya había acontecido en la Conferencia de La Haya de 1930.

a) *Imposible limitación del mar territorial.*—Los trabajos previos de la Comisión de Derecho Internacional sobre este punto ya auguraban dificultades insuperables para la Conferencia. En tanto habíase logrado rápido y fácil acuerdo sobre el régimen del mar territorial y de la zona contigua, la Comisión no había podido, en efecto, llegar a ninguna proposición concreta sobre el ancho de las aguas territoriales.

No obstante, de los debates de la Comisión se desprendían las siguientes conclusiones: 1), la práctica internacional no es uniforme y—como señalara el Informe del Relator ya en 1952—«no tendría ninguna posibilidad de éxito una propuesta encaminada a fijar el ancho en tres millas»; 2), no constituye violación del Derecho internacional la extensión del mar territorial a un ancho entre tres y doce millas, y 3), el Derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de las doce millas.

\* \* \*

Apenas iniciada la Conferencia, se esbozaron nítidamente dos posiciones contrapuestas: la de las potencias marítimas y la de los Estados ribereños subdesarrollados, pues, contra lo que los antecedentes parecían indicar como actitud lógica, las primeras se empeñaron en exhumar el cadáver de la famosa «regla» de las tres millas para presentarla como norma plenamente vigente <sup>49</sup>.

<sup>49</sup> El delegado británico, por ejemplo, luego de reprochar a la Comisión el no haber «declarado en forma inequívoca que (...) el ancho correcto del mar territorial es de tres millas y no otro», agregó con arrogancia: «Nadie que considere los hechos con imparcialidad puede realmente dudar de que si en algunas ocasiones y en algunos foros se ha propugnado alguno diferente de la regla de las tres 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.» Por su parte, el representante norteamericano declaró con igual alegría que «la regla de las tres millas forma parte del Derecho internacional establecido; que es la única anchura del mar territorial, respecto de la cual ha habido algo parecido a un común acuerdo (*sic*), 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...» (*Informe del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, citado precedentemente).

El dogmatismo pedante y agresivo de las potencias asombró a la Asamblea y suscitó una muy generalizada y vehemente repulsa de su pretensión de monopolizar la elaboración del Derecho internacional<sup>50</sup>. Su mala fe y su conciencia de constituir una minoría se pusieron de manifiesto con los esfuerzos con que trataron de impedir la preparación, solicitada por México, de un cuadro sinóptico indicativo de la práctica de los Estados respecto del ancho del mar territorial. La oposición era comprensible: conocido el cuadro, pudo comprobarse que los dos tercios de los Estados costeros del mundo habían adoptado un mar territorial superior a las tres millas y que, en consecuencia, la famosa «regla», más que al Derecho internacional vigente, merecía ser incorporada a las galerías del Museo Británico para hacer compañía a la piedra de Roseta y otras reliquias llevadas a Londres merced a la interpretación inglesa de la libertad de los mares.

México presentó entonces una moción—que inmediatamente apoyaron la India y la Unión Soviética—por la que se autorizaba a los Estados a extender su mar territorial hasta las doce millas. El Canadá, con aparente ánimo de transacción, propuso a su vez un mar territorial de tres o seis millas y una zona de nueve o seis millas (incluyendo las tres o seis, en su caso, del mar territorial) en que el ribereño tendría derechos exclusivos de pesca, argumentando que el aseguramiento de éstos en las aguas inmediatamente adyacentes a sus costas es la causa principal por la que muchos Estados pretenden ampliar su mar territorial. Los Estados Unidos apoyaron entonces la moción canadiense con una «enmienda»: la de que en esa zona de pesca se respetaran los derechos adquiridos por los nacionales de Estados extranjeros que hubieran pescado en ella en los últimos cinco años.

<sup>50</sup> Son de sumo interés al respecto las declaraciones del delegado de Arabia Saudita en el sentido de que el Derecho internacional «era en realidad la hechura de unos cuantos Estados o Imperios» que consideran a las demás naciones como «objetos más bien que como sujetos», para concluir que los nuevos Estados surgidos a la vida independiente estaban «decididos a participar en la codificación del Derecho del mar, pero no a costa de sus intereses vitales».

El delegado de Indonesia, luego de establecer que la reivindicación por ciertos Estados de jurisdicción sobre extensas zonas marítimas no constituye violación de la libertad de los mares, sino una inevitable expresión de la creciente necesidad de alimentos por parte de sus pueblos, señaló la flagrante impostura de las grandes potencias: «Con igual lógica podría argüirse que al reivindicarse una zona contigua o una plataforma continental se viola también la libertad de la alta mar.» El representante del Perú dijo a su vez: «No hagamos frases (...) de una metafísica libertad de los mares (...). Lo que ahora se pretende continuar es una explotación con caracteres de dominio, que es la negación misma de la libertad (...), 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» (*Informe* citado en nota anterior).

Era evidente la maniobra para mantener el statu quo colonial: el Canadá, en colusión con los Estados Unidos, había montado la trampa por cuenta del cazador. El reconocimiento de los «derechos históricos» hacía que la zona exclusiva no fuera exclusiva y el mar territorial quedara limitado a tres o a lo sumo seis millas. Se habría consolidado así el predominio pesquero y los Estados subdesarrollados habrían quedado condenados por todos los tiempos a una imposible competencia, en sus propios mares adyacentes, con las grandes naciones marítimas.

Planteadas tan radical divergencia, ninguna de las mociones presentadas alcanzó en definitiva los dos tercios de votos requeridos para transformarse en resolución de la Conferencia. Pero de las votaciones se desprendieron dos conclusiones aleccionadoras: 1), el rechazo del límite de tres y aun de seis millas: Inglaterra y los Estados Unidos terminaron abandonando la «regla de las tres millas», al final de la Conferencia, para votar la de seis, propuesta por el Canadá, y 2), que la moción más votada fue la de México, que autorizaba al Estado ribereño a fijar su mar territorial en un máximo de doce millas.

b) *Consagración de la tesis de las grandes potencias sobre plataforma continental.*—A diferencia de lo acontecido con referencia al ancho del mar territorial, la Comisión de Derecho Internacional había llegado desde el comienzo de sus trabajos a un acuerdo sobre los grandes principios relativos a este punto. Estos, con modificaciones menores, fueron los que en definitiva adoptó la Conferencia.

En lo concerniente al concepto de plataforma, la Conferencia mantuvo el proyecto de la Comisión, definiéndola como «el lecho del mar y el subsuelo de las zonas marinas adyacentes a sus costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas sobreyacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas».

Vale decir que el límite de la plataforma será ahora no sólo la isóbata de los 200 metros—como en las proclamaciones de Truman y las que la siguieron—, sino además el resultante del criterio variable de la posibilidad de explotación. Este criterio dual, que los Estados Unidos ya habían hecho votar a los Estados americanos en Ciudad Trujillo, era la expresión de los progresos operados en la técnica de explotación del petróleo submarino desde 1945. En función de ellos y de los que en el futuro se produjeran, la Convención

de Ginebra otorga a los Estados un derecho actual sobre la plataforma (hasta los 200 metros de profundidad) y de un derecho potencial sobre las zonas submarinas que la continúan, pertenecientes al «talud continental» (profundidades de 200 a 2.500 metros). Las grandes potencias modificaban, pues, nuevamente el Derecho internacional en la medida de sus intereses, sin que se les moviera un pelo ni dieran en recordar la muletilla de la libertad de los mares.

Respecto de la naturaleza de los derechos que el ribereño tiene sobre esa plataforma—definida con violación no sólo del Derecho, sino también de la geografía y la geología—, la Convención los reputa «exclusivos, en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender esas actividades o reivindicar la plataforma sin expreso consentimiento de dicho Estado» (artículo 2 párrafo 2.º). Estos derechos, además, «son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa» (artículo 2, párrafo 3.º). Traducidas a lenguaje político, estas disposiciones no son sino un arreglo de caballeros entre las potencias en el sentido de que ninguna de ellas disputaría en lo sucesivo los recursos de la plataforma y el talud continentales de los demás. A no ser que se pruebe la verosimilitud de la explotación de las plataformas de los Estados Unidos, la Unión Soviética o la Gran Bretaña por empresas públicas o consorcios privados del Uruguay, el Senegal o las Filipinas...

Una nueva y más grave burla a los países subdesarrollados se encuentra en la calificación de los recursos de la plataforma, a cuya explotación exclusiva tiene derechos el ribereño según la Convención.

Aunque inicialmente la Comisión de Derecho Internacional, siguiendo la orientación de la «Proclamación Truman», sólo se había ocupado de los recursos minerales de la plataforma—excluyendo las especies bentónicas reclamadas por los países iberoamericanos—, volvió más tarde parcialmente sobre sus pasos, al reconocer que las especies bentónicas sedentarias (ostras, corales y otras) eran también un recurso natural de la plataforma respecto de los cuales el ribereño tiene derechos exclusivos de explotación<sup>51</sup>. De este

---

<sup>51</sup> La justicia de los reclamos de los países subdesarrollados fue muy claramente señalada por el Gobierno de Islandia en un informe sobre el proyecto de la Comisión de Derecho internacional, al manifestar que «no es lógico ni justo que se pueda impedir a los súbditos extranjeros el extraer petróleo de la plataforma continental y que no se tenga derecho, al mismo título, de impedirles que agoten otros recursos (los bio-

modo quedó reducida al mínimo la exclusividad del ribereño sobre los recursos biológicos de la plataforma.

En cuanto al régimen jurídico de las aguas sobreyacentes a la plataforma, los debates también se polarizaron en torno a dos tesis contrapuestas: la de los países iberoamericanos, que reivindican soberanía sobre la plataforma y las aguas sobreyacentes para proteger la riqueza pesquera de sus mares adyacentes, y la que podríamos llamar «anglo-yanqui y europea» (o sea, la del mundo altamente industrializado), que sólo reclama soberanía sobre el lecho y el subsuelo de la plataforma, manteniendo las aguas sobreyacentes como alta mar, pues su interés se dirige a la explotación de los recursos petrolíferos, en tanto que no se preocupan por los recursos pesqueros desde que su superioridad técnica y económica les asegura los propios y aun los ajenos.

La tesis iberoamericana<sup>52</sup>—a la que se han adherido otros países extracontinentales—se basa en las siguientes consideraciones fundamentales: 1), el «dogma» de Grocio de la libertad de los mares tiene como objetivo esencial asegurar la libre navegación y el libre comercio en tiempos de paz. Si se preservan estos valores, pues, no se atenta contra el principio por el mero hecho de reclamar soberanía sobre el mar epicontinental; en cambio, sí afectan la libre navegación las instalaciones efectuadas para explotar el petróleo de la plataforma; 2), la llamada «regla» de las tres millas es sólo una superstición, un espantajo agitado por las potencias en forma interesada; no existiendo norma alguna que la sustituya, los Estados tienen el derecho de fijar libremente la extensión de sus aguas jurisdiccionales dentro de límites razonables y atendiendo a sus particulares necesidades económicas.

La Comisión de Derecho Internacional admitió, sin embargo, la tesis restrictiva, de carácter esencialmente colonialista, por la que «los derechos del Estado costero sobre la plataforma continental no afectan la situación jurídica de las aguas sobreyacentes como alta mar», precepto que en definitiva consagró también la Convención de Ginebra por la falta de decisión de los

lógicos), también ellos ligados a la misma parte del lecho del mar» (citado por Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Op. cit.*, p. 624).

La concesión hecha por la Comisión a los países subdesarrollados motivó la reacción del holandés Mouton, quien, temiendo que pudiera constituir un antecedente apto para la inclusión de las pesquerías entre los recursos de la plataforma, propuso que el fondo del mar fuera declarado libre y que lo único apropiable por el ribereño es el subsuelo y sus recursos minerales. Pero su capciosa tesis no prosperó (citado por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Op. cit.*, p. 625).

<sup>52</sup> La exposición más completa de ésta fue hecha por el peruano Ulloa y el mexicano Castañeda en la *Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, realizada en México en 1956.*

países americanos, que no defendieron sus intereses como correspondía<sup>53</sup>. García Amador, por entonces delegado de Cuba a la Conferencia y en la actualidad director del Departamento Jurídico de la OEA, se mostró sorprendido porque en aquélla «la reivindicación del mar epicontinental no ha tenido favorable acogida, ni siquiera en las mismas regiones de donde emana la propuesta»<sup>54</sup>.

Las normas de la Convención ginebrina referentes a los derechos reconocidos al ribereño para hacer efectivas la exploración y explotación de los recursos de la plataforma (artículos 4 y 5) constituyen el mejor indicio de la prepotente mala fe de las grandes potencias y su séquito, que se opusieron a la tesis de la soberanía sobre el mar epicontinental echando mano del tan sobado principio de la libertad de los mares.

En efecto, la Convención confiere al ribereño (que además de serlo pueda explotar el petróleo submarino) el derecho de erigir instalaciones flotantes y establecer zonas de seguridad de hasta 500 metros en su torno, que «los buques de todas las nacionalidades respetarán» (sic). Pero como —créase o no— estamos en «alta mar», se establecen limitaciones, basadas en el criterio de que el ribereño no deberá «causar entorpecimientos injustificados» (sic). Así, las instalaciones y zonas de seguridad deben emplazarse y utilizarse de modo a «proteger los recursos vivos del mar contra agentes nocivos», de no «entorpecer la utilización de rutas marítimas ordinarias indispensables para la navegación internacional», ni «el tendido ni la conservación de cables o tuberías submarinos», ni «las investigaciones oceanográficas o científicas».

Si se considera que los países que se hallan en condiciones de explotar el petróleo submarino son, por regla general, los mismos que mantienen «las rutas marítimas ordinarias», pescan en gran escala y tienden cables y tuberías submarinos, y si paralelamente se tiene en cuenta que ellos son igualmente los que tildan de atentatoria contra la libertad de los mares la reivindicación del mar epicontinental y la pesquería adyacente, entonces, sólo entonces, se tendrá idea del grado de desparpajo con que actuaron en Ginebra al elaborar este «Derecho-ficción» del mar, hecho a su propio paladar y al de los monopolios que sustentan. Y, lamentablemente, en la misma me-

<sup>53</sup> «Curiosamente —observa JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA—, el único país latinoamericano que afirmó su soberanía total sobre el lecho del mar, el subsuelo y las aguas supra-yacentes de la plataforma continental fue el Uruguay, que no había formulado hasta entonces una reivindicación semejante» (*op. cit.*, p. 633).

<sup>54</sup> Citado por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Op. cit.*, p. 633.



dida se advertirá el grado de tontería culpable con que lo hicieron sus eternas víctimas, que no sostuvieron con la energía y unión necesarias tesis que, por fieles a sus intereses nacionales, fueron fulminadas como «antijurídicas» por los dueños del petróleo, los barcos, las finanzas, el pescado y el Derecho internacionales.

c) *Solución transaccional sobre la pesca y conservación de los recursos vivos del mar.*—La Convención comienza por consagrar dos principios básicos. En primer término, el de la libertad de pesca, consistente en «el derecho de que sus nacionales (los de todos los Estados) se dediquen a la pesca en alta mar», al que establece un límite: el de respetar sus obligaciones convencionales, los intereses y derechos del Estado ribereño y las disposiciones que sobre conservación de los recursos vivos del mar consagra la propia Convención.

El segundo gran principio es el de que todos los Estados tienen la obligación de conservar los recursos vivos del mar. Y define la conservación de los recursos «como el conjunto de medidas que permitan obtener un rendimiento óptimo constante de estos recursos, de manera que aumente hasta el máximo el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos» (artículo 2).

Todos los Estados—agrega la Convención—«tendrán la obligación de adoptar o de colaborar (con los demás Estados) en la adopción de medidas que, en relación con sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos del alta mar» (artículo 1, párrafo 2.º).

En cuanto a los ribereños, la Convención se limita a reconocerles—siguiendo el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional—«un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial (artículo 6, párrafo 1.º). La Comisión de Derecho Internacional había sostenido que este interés «existe por el solo hecho de su situación geográfica». En esa oportunidad, el representante mexicano, Castañeda, señalando la injusticia de las soluciones propuestas, dijo estas exactísimas palabras: «Si la continuidad geográfica es una razón para reconocer los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre la plataforma continental, *a fortiori* debe reconocerse el especial interés del Estado ribereño en las zonas pesqueras adyacentes»<sup>55</sup>. En rea-

<sup>55</sup> *Id.*, p. 695.

lidad, el criterio de la continuidad fundamenta no ya solamente derechos exclusivos, sino la soberanía del ribereño.

El carácter anodino del interés reconocido al ribereño sobre los recursos vivos se trasunta en los derechos que en función de él se le acuerdan: participar en estudios sobre conservación de recursos; reglamentar esa conservación de común acuerdo con el Estado o los Estados cuyos nacionales pesquen en su zona de alta mar adyacente, pudiendo hacerlo unilateralmente sólo en caso de urgencia debidamente justificada, y aun así sin discriminar en desfavor de los pescadores extranjeros (artículo 6).

La Conferencia analizó por último ciertas pretensiones de derechos exclusivos de pesca aducidas por algunos Estados. Al respecto, los Estados Unidos y el Canadá presentaron un proyecto según el cual cuando uno o varios países han creado con sus esfuerzos los recursos productivos de una zona, y ellos son tan plenamente utilizados que su rendimiento se vería afectado si terceros países se sumaran a la pesca en esa zona, los Estados cuyos nacionales no han pescado en ella en el pasado, deberán abstenerse de hacerlo en el futuro. Tal es el caso de las pesquerías de salmón de Alaska, a que antes aludimos, y que envolvía un conflicto entre los Estados Unidos y el Japón, resuelto por el Tratado de Tokio del 9 de mayo de 1967<sup>56</sup>.

Los delegados soviético, japonés, holandés, británico y de otras potencias marítimas se alzaron contra la propuesta y acusaron a sus autores de atentar contra la libertad de los mares. La máquina se volvía contra uno de los dueños de la patente manía monopolista yanqui. El delegado del Japón dijo entonces— con una rigurosa lógica, que las potencias se dejan en el portafolios cuando discuten con los países débiles— que «el sistema propuesto daría efectivamente un monopolio de pesca al Estado o Estados favorecidos, mientras que otros Estados se verían excluidos, sin compensación, de poder pescar en determinadas zonas de la alta mar»<sup>57</sup>. El episodio, que culminó con el rechazo del «dance» yanqui-canadiense, ilustra sobre los conflictos de intereses entre las potencias y sobre cómo se las gastan entre ellas cuando alguna lleva el juego desleal dentro de las propias tiendas de su «club». Sirve además de ejemplo—uno, y van ciento—de la mala fe de esos países que rechazan los derechos del ribereño a las aguas de la plataforma o al mar adyacente a sus costas, pero cuando pueden le tiran el manotón, en exclusividad, a la pesca del alta mar.

<sup>56</sup> Cf. capítulo III, parte 3, de este trabajo.

<sup>57</sup> Citado por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Op. cit.*, pp. 105-106.

El saldo rescatable de la Convención radica en que aportó dos novedades: el reconocimiento del «interés especial» del ribereño en la conservación de los recursos vivos de sus aguas adyacentes y la obligación de todos los Estados de conservar esos recursos en la alta mar. Enunciación de principios vagos por cierto, pero cuyo desarrollo puede en el futuro abrir el camino para consolidar los intereses pesqueros de los países subdesarrollados, hoy sometidos a los dictados de la «rosca» internacional de las potencias marítimas.

## 2. *La Segunda Conferencia reitera el fracaso en la delimitación del mar territorial.*

Al no poder llegar a un acuerdo sobre el límite del mar territorial, la Conferencia resolvió solicitar a la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria de una segunda reunión.

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del mar se inició el 17 de marzo de 1960 y sus deliberaciones se clausuraron el 29 de abril con un indisimulable fracaso al resultar impotente, como la anterior, para determinar los límites de las aguas territoriales y de las pesquerías, las dos cuestiones de fondo incluidas en su agenda.

El fracaso se debió a que las posiciones contrapuestas en la Conferencia anterior se mantenían irreductibles en sus tesis. Las potencias marítimas «habían creído—equivocadamente, como lo demostró el resultado 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»<sup>58</sup>.

Tal, en esencia, la proposición conjunta de los Estados Unidos y el Canadá, que establecía además que los Estados que en los últimos cinco años hubieran pescado dentro de la zona de seis millas de pesca exclusiva podrían seguir haciéndolo por un período de diez años más, contados desde el 31 de octubre de 1960, con el fin de adaptar sus intereses a la nueva situación.

Frente a ella, México presentó una fórmula muy original, consistente

<sup>58</sup> Informe del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, citado.

en los puntos siguientes: 1), cada Estado puede fijar un mar territorial de hasta doce millas, lo cual le confiere obviamente, en cuanto soberano, derechos exclusivos de pesca en toda esa zona; 2), si lo fija en menos de doce millas, la zona restante hasta alcanzar ese límite le sería conferida como zona de pesca exclusiva. Teniendo en cuenta que el principal factor de extensión de mar territorial es el de obtener la exclusividad pesquera, la fórmula mexicana tenía la virtud de no estimular su extensión más allá de las seis millas, desde que aquel resultado lo obtendrían de todos modos con una zona de pesca exclusiva. Fundamentando su posición, México señaló que para evitar una extensión considerable del mar debía darse al ribereño «una compensación de valor real» y no «concesiones ilusorias».

\* \* \*

No obstante, la nueva Conferencia tuvo importantes consecuencias. En primer término, porque demostró un apoyo amplio al límite de doce millas para el mar territorial y a una zona de exclusividad pesquera también de doce millas. Además —y esto es lo más importante—, en cuanto confirmó la inexistencia de norma internacional sobre el ancho del mar territorial, estimuló a muchos Estados a fijarlo en consideración exclusiva de sus intereses nacionales y dentro de un margen de razonabilidad, como habían establecido en 1956 los «Principios de México».

En virtud de lo expresado, la década 1960-1970 vio proliferar las reclamaciones de un mar territorial de más de seis y aun de doce millas. En Iberoamérica, nuevos países se sumarán a los combatientes contra la oligarquía de los mares y, sobre el final de la década, los planteamientos comenzarán a radicalizarse bajo la forma de una creciente adhesión a la fórmula de las 200 millas nacida en el Pacífico Sur.

## VIII

### EL NUEVO FRENTE DE LAS POTENCIAS MARÍTIMAS: LOS FONDOS MARINOS Y EL «INTERÉS DE LA HUMANIDAD»

SUMARIO: I. *Un nuevo y acuciante problema: el de los fondos oceánicos.*—II. *En el fondo de la cuestión de los fondos, un viejo conocido: el colonialismo. a) dos propuestas que se las traen; b) el imperialismo también reptá por el fondo del mar; c) la exitosa reacción del «Tercer Mundo»; d) contraofensiva de las potencias.*—III. *La amenaza provoca la constitución del «Club de las 200 millas»: la Conferencia de Montevideo de mayo de 1970.*—IV. *La solidaridad americana es reafirmada en Lima y extendida al «Tercer Mundo».*—V. *Vuelven los piratas del Pacífico, instados por el Gobierno norteamericano.*

#### 1. *Un nuevo y acuciante problema: el de los fondos oceánicos*

El 17 de agosto de 1967 el representante de Malta proponía en la Asamblea de las Naciones Unidas la firma de un tratado que estableciera «la reserva exclusiva para fines pacíficos del fondo del mar y del fondo del océano (...), más allá de los límites de la jurisdicción actual, y el uso de sus recursos en el interés de la humanidad».

Las dos finalidades de la iniciativa —considerada por la Asamblea los años 1967, 1968 y 1969— fueron aceptadas en principio por los Estados miembros. La discusión se centró, sin embargo, sobre cuatro puntos concretos: 1) si existe o no una zona de fondos marinos y oceánicos situada «más allá de los límites de la jurisdicción actual»; 2) en caso afirmativo, cuáles son sus límites; 3) el mecanismo que correspondería aplicar para ejercer la jurisdicción internacional propuesta, y 4) qué régimen tendría la nueva zona para permitir la exploración y explotación eventuales de sus recursos. Sobre el primer punto, la mayoría de los países se pronunció afirmativamente; respecto de los demás no pudo lograrse acuerdo.

La iniciativa presentada por la pequeña Malta no partía, obviamente, de ella, sino de las grandes potencias. El problema en que se originó no es, por cierto, menudo. Es que al amparo de la convención ginebrina de 1958 sobre plataforma continental —que fijó su límite potencial por el criterio de la posibilidad de explotación—, las actividades extractivas de pe-

tróleo submarino se han ido haciendo cada vez más ambiciosas, en la medida en que los acelerados progresos de las ciencias del mar y de las técnicas de penetración en el medio marino registrados en los últimos años lo han permitido.

Se comprendió entonces que en Ginebra se había cometido un grave error, que era necesario reparar para evitar que los Estados ribereños vayan adueñándose paulatinamente como soberanos de los fondos marinos y sus riquezas. La trascendencia de la cuestión estaba dada por el hecho de que, según las más modernas previsiones de la ciencia, las mayores riquezas minerales susceptibles de explotación en los próximos cincuenta años se encuentran en las estribaciones del talud continental, entre los 200 y los 1.000 metros de profundidad.

Si la iniciativa de extender el dominio sobre la plataforma hasta donde fuera posible la explotación de sus recursos había partido de los Estados Unidos, de éstos provenía también la consigna revisionista restrictiva. En efecto, en enero de 1969, la Comisión de Ciencias, Ingeniería y Recursos Marítimos del Gobierno federal había propuesto al presidente Johnson que «los Estados Unidos tomen la iniciativa para conseguir un acuerdo internacional sobre una redefinición de la plataforma continental», fijando su límite «por la isóbata de los 200 metros o a 50 millas náuticas desde la línea de base para la medida de su mar territorial».

2. *En el fondo de la cuestión de los fondos, un viejo conocido: el colonialismo.*

a) *Dos propuestas que se las traen:* Simultáneamente, las potencias desencadenaban una ofensiva general.

A los pocos meses de que la aludida oficina técnica aconsejara al presidente norteamericano la revisión de la convención ginebrina sobre plataforma, Chipre y Malta mocionaban en el mismo sentido en la Asamblea de las Naciones Unidas, «con el objeto de llegar a una definición clara, precisa e internacionalmente aceptable de los límites de la zona de los fondos marinos y oceánicos sobre la cual los Estados ribereños ejercitan derechos de soberanía». En su segunda parte, el proyecto incluía una recomendación de la Asamblea a los Estados de que se abstuvieran de extender su jurisdicción más allá de la isóbata de los 200 metros o de la «que ejercitan actualmente».

Paralelamente, y en forma coadyuvante con el movimiento anterior, los Estados Unidos y la Unión Soviética presentaban el 7 de octubre un conjunto «proyecto de tratado sobre prohibición de situar armas nucleares y otras de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, más allá de la zona contigua máxima prevista en la convención de Ginebra de 1958», tratado que sería en definitiva aprobado y suscrito por 62 naciones el 12 de febrero de 1971, pero rechazado por la mayoría de los países americanos, africanos y asiáticos.

b) *El imperialismo también reptó por el fondo del mar: ¿Es que realmente los aliados americano y ruso, santamente, se movían pensando en el «interés de la humanidad» y en una racionalización del concepto de plataforma continental que precisamente las grandes potencias desvirtuaran en 1958?*

Sin perjuicio de que el problema es real y serio, no pueden perderse de vista sus objetivos no confesados. Estos no son otros que los de cerrar el paso a las naciones que, en defensa de intereses vitales de sus pueblos, han reivindicado porciones de mar adyacente contra la conveniencia colonial de los imperios. En efecto, si la zona de los fondos fuera delimitada, como proponen los Estados Unidos, Rusia y su séquito, por la isóbata de los 200 metros, involucraría áreas sumergidas cuyas aguas sobreyacentes han sido reivindicadas por muchos Estados, hasta las 200 millas, con fines de protección y explotación exclusiva de los recursos vivos del mar. Consolidada esa maniobra, sería fácil argüir que no es posible mantener una superposición de jurisdicciones distintas (estatal sobre las aguas e internacional sobre el suelo y el subsuelo) y se pretendiera salvar la contradicción en desmedro de los ribereños.

Así, la propuesta desnuclearización de los fondos marinos, al fijar como límite de éstos «la zona contigua máxima prevista en la convención de Ginebra de 1958», tiene por objetivo confinar al ribereño a una faja costera de sólo 12 millas, que tal es la extensión a que se alude pero aviesamente no se menciona para no alertar a la presa. De este modo, por ambas vías y con una tortuosidad refinada, se busca arrancar descuidadamente a la comunidad internacional su aquiescencia a un mar territorial reducido, a lo que se ha negado enfáticamente cuantas veces le fue pedido en forma directa y llana. Esto es lo que explica la moción desnuclearizadora submarina conjunta, que, de lo contrario, no tendría mayor justificación, pues, como

muy bien se ha señalado, procura adoptar «medidas dirigidas a prohibir se sitúen armas (nucleares) en donde actualmente no las hay»<sup>59</sup>.

c) *La exitosa reacción del «Tercer Mundo»*: Antè la evidencia de la maniobra envolvente los países del «Tercer Mundo» reaccionaron unidos.

Por lo que respecta a la moción de Chipre y Malta en el sentido de convocar una nueva conferencia para revisar la convención de Ginebra sobre plataforma, fue aprobada por la Comisión el 2 de diciembre de 1969 y el 15 por el plenario de la Asamblea, pero con una modificación insatisfactoria para las potencias: la de que la referida conferencia procedería a revisar no sólo las normas sobre plataforma, sino las «de todas las convenciones de Ginebra que sea pertinente».

En cuanto a la segunda parte de la misma moción, fue descartada por otra presentada por varias naciones iberoamericanas y afroasiáticas, aprobada en la misma fecha que la anterior, y en la que se establecía: 1) los ribereños se abstendrán de explotar los recursos de los fondos marinos y de su subsuelo *fuera de su jurisdicción nacional*, y 2) no se reconocerá ninguna reclamación sobre cualquier parte de esa zona ni de sus recursos. Era ésta una forma adecuada de poner coto a la carrera de apoderamiento de los fondos marinos, pero respetando el interés y los derechos adquiridos por los Estados que han asumido jurisdicción o aun soberanía sobre su mar adyacente hasta las 200 millas.

d) *Contraofensiva de las potencias*: En vista de que ahora eran los patos los que disparaban contra las escopetas, norteamericanos y rusos intentaron dejar de lado la votación realizada en las Naciones Unidas, insistiendo en una propuesta que formularan dos meses antes a las Cancillerías de los Estados miembros de la organización mundial por la que pedían una agenda restrictiva para la Tercera Conferencia sobre Derecho del mar. De acuerdo con ella, sólo se analizarían estos puntos: 1) limitación del mar territorial o, en su caso, de la zona de pesca exclusiva, a 12 millas como máximo; 2) régimen de los estrechos, y 3) mecanismos que contemplen los «intereses especiales» de los Estados ribereños. Si se consideran los antecedentes de la propuesta, la vaguedad con que se enuncia el último punto, la inocuidad de la definición que de dichos «intereses especiales» hiciera la respectiva convención ginebrina, se concluirá sin violencia que el único punto relevante cuya consideración por la Conferencia se sugería era el de

<sup>59</sup> *Tribune de Genève* del 31 de octubre de 1969.



limitar el mar territorial a las 12 millas, lo que ya había sido rechazado por la Conferencia de 1960.

3. *La amenaza provoca la constitución del «Club de las 200 millas»: la Conferencia de Montevideo de mayo de 1970.*

Las novedades reseñadas determinaron gran alarma entre los Estados iberoamericanos, que sintieron amenazados sus intereses.

Por lo pronto, Uruguay —que por decreto de 16 de mayo de 1969 acababa de extender su mar territorial a 12 millas y reservado derechos exclusivos de pesca sobre sus aguas epicontinentales— dictó el 3 de diciembre del mismo año<sup>60</sup> un nuevo decreto extendiendo sus aguas jurisdiccionales a 200 millas y proclamando su soberanía sobre el espacio aéreo superior y el suelo y subsuelo marinos. Otro tanto hizo luego Brasil por decreto de 25 de marzo de 1970, abandonando el límite de 12 millas adoptado el año anterior. En cuanto la Argentina ya había proclamado su soberanía sobre las 200 millas por la ley de 29 de diciembre de 1966 —ante reiteradas invasiones de sus aguas por pesqueros soviéticos— todo el litoral atlántico sudamericano quedaba sometido a ese límite. La tesis de los países del Pacífico Sur pasaba, pues, a serlo también de los del Atlántico Sur; en definitiva, con las solas excepciones de Colombia, Venezuela y las tres Guayanas, todo el continente sudamericano y parte de Centroamérica consagraban la zona de las 200 millas marinas.

Entre tanto, los tres países del «Sistema del Pacífico Sur» se habían reunido en Lima, entre el 10 y el 16 de diciembre de 1969, para cambiar ideas y acordar una política conjunta ante la convocatoria de la nueva Conferencia sobre Derecho del mar, que, según la resolución 2574 A (XXIV) de las Naciones Unidas, debía versar sobre todos los aspectos de aquél, pero que la maniobra ruso-yanqui pretendía reducir a la limitación del mar territorial a 12 millas.

Al cabo de las deliberaciones, el canciller peruano, general Edgardo Mercado Jarrín, declaró, en nombre de los tres países, que el aludido proyecto estaba dirigido contra los derechos que aquéllos ejercían en la zona de 200 millas. Con la misma representación, el canciller Mercado Jarrín transmitió

<sup>60</sup> La medida fue adoptada en forma rápida y muy oportuna, si se tiene en cuenta que fue al día siguiente de la aprobación de la moción de Chipre y Malta en la Comisión de la Asamblea y sólo doce antes de que lo fuera por el Plenario.

el 8 de enero de 1970 los puntos de vista de los tres países a los demás Gobiernos iberoamericanos, y, al tiempo que les requería sus vistas sobre el proyecto de las dos superpotencias, les consultaba sobre la posibilidad de llegar a un entendimiento, por sobre las diferencias de sus disposiciones legales en materia de soberanía y jurisdicción marítimas, que permitiera adoptar una posición de conjunto sobre las más importantes cuestiones del Derecho del mar.

Las respuestas a la nota peruana fueron llegando rápidamente a Lima. Todas ellas coincidían con las consideraciones tripartitas en los siguientes puntos fundamentales: 1) inconveniencia de celebrar una nueva Conferencia sobre Derecho del mar hasta tanto no se conozcan las respuestas de los Estados miembros de las Naciones Unidas a la consulta hecha por el secretario general con relación a que en ella (según la referida resolución de la Asamblea) se consideren todos los aspectos del Derecho del mar y no sólo los sugeridos por los Estados Unidos y la Unión Soviética; 2) rechazo del límite de 12 millas, por no responder a las necesidades de todos los países costeros, y especialmente de los subdesarrollados; 3) necesidad de dejar a salvo los derechos de los ribereños sobre los recursos marinos de las zonas adyacentes; 4) necesidad de concertar una acción conjunta para lograr la aceptación internacional de normas que protejan sus legítimos intereses<sup>61</sup>.

\* \* \*

Como consecuencia de esos contactos, el 4 de mayo de 1970 se iniciaba en Montevideo la reunión de los representantes de los países de la «Declaración de Santiago» de 1952 (Chile, Perú y Ecuador) y de los que ulteriormente habían adherido a su tesis en América Central (Panamá, El Salvador y Nicaragua) y en el Atlántico Sur (Argentina, Uruguay y Brasil). En las primeras conversaciones, el presidente de la delegación peruana se refirió, en forma humorística, a que los países representados constituían el «Club de las 200 millas». La expresión hizo luego fortuna y se generalizó, como ocurriera con la tesis misma, cuya defensa les reunía en el Palacio Santos, sede de la Cancillería uruguaya.

---

<sup>61</sup> Reunión de Montevideo sobre Derecho del mar. Documento 23, del 5 de mayo de 1970, «Documento informativo presentado por la Delegación del Perú sobre las respuestas de los cancilleres latinoamericanos a la nota de consulta de Chile, Ecuador y Perú (8-1-1970)», pp. 2-3.

Tras breves deliberaciones, pues la Conferencia se clausuró el 8 de mayo, los nueve países acordaron votar la llamada «Declaración de Montevideo sobre Derecho del Mar», que constituye la consagración de los más importantes principios sobre soberanía y jurisdicción marítimas elaborados en función de los intereses de los pueblos iberoamericanos y en términos lo suficientemente flexibles como para hacerlos aceptables por todos los países del continente e incluso por los demás del Tercer Mundo, con vistas a concertar una acción común ante las peligrosas iniciativas de las grandes potencias.

La Declaración de Montevideo reconoce que los países signatarios, al extender su soberanía o sus derechos exclusivos de pesca (se cubren así las dos variantes del «Club») hasta las 200 millas, lo han hecho en virtud de principios jurídicos elaborados por los países iberoamericanos y en atención a «la existencia de un nexo geográfico, económico y social entre el mar, la tierra y el hombre que la habita», a la circunstancia de que los límites marítimos deben responder a las realidades geográficas y las necesidades económico-sociales de cada ribereño, y a que «el progreso científico y tecnológico en la explotación de las riquezas naturales del mar ha creado el peligro correlativo de (su) depredación (...) por prácticas extractivas irracionales o abusivas o por la perturbación de las condiciones ecológicas».

Y en base al reconocimiento que antecede, la declaración proclama los siguientes derechos del Estado ribereño: 1) disponer de los recursos naturales del mar adyacente para el bienestar de sus pueblos; 2) establecer los límites de su soberanía y jurisdicción marítimas según las características y necesidades de cada cual; 3) explorar, conservar y explotar los recursos vivos del mar adyacente, reglamentando en él la pesca y la caza acuática; 4) el mismo derecho respecto de los recursos naturales de la plataforma continental, hasta donde lo permita la profundidad de las aguas sobreyacentes, así como sobre los del suelo y subsuelo marinos, hasta donde el ribereño ejerce jurisdicción sobre el mar sobreyacente. Este último principio es capital, pues la maniobra de las potencias se dirige, precisamente, a liquidar la zona de las 200 millas, reduciéndola al límite necesario para hacerla coincidir con el de la zona de los «fondos marinos».

Por último, y de conformidad con la tradición iniciada por Argentina en su decreto sobre plataforma continental de 1946, la declaración establece que

los principios consagrados no obstan al reconocimiento de la libertad de navegación<sup>62</sup> y de sobrevuelo por las naves y aeronaves de cualquier pabellón.

Además de la «Declaración de Montevideo», la Conferencia aprobó tres importantes resoluciones. Por la primera se establecen las bases para responder la consulta del secretario general de las Naciones Unidas respecto a la convocatoria de la nueva Conferencia sobre Derecho del mar, declarando su conformidad de principio, pero sujetándola a dos condiciones: 1) que el temario tenga la amplitud del previsto por la resolución 2574 A (XXIV) de la Asamblea, rechazándose desde ya la restricción propuesta por los Estados Unidos y la Unión Soviética; 2) en consecuencia, debe esperarse para reunir la Conferencia, a que se expida definitivamente la Comisión de las Naciones Unidas sobre Fondos Marinos acerca del régimen proyectado para esa zona, en razón de «la influencia que el establecimiento de este régimen ha de tener en todas las demás áreas del Derecho internacional marítimo».

La segunda resolución, sobre bases para responder a la propuesta ruso-yanqui, establece que ésta ha quedado superada por la referida resolución de las Naciones Unidas y que además es inaceptable.

La tercera y última resolución establece las «medidas de coordinación» siguientes: 1) una estrecha colaboración en los planos técnico-científicos y jurídico, en pro de un mejor conocimiento y aprovechamiento de los recursos marítimos; 2) efectuar una nueva reunión en Lima, en julio o agosto del mismo año, para continuar la elaboración de una política conjunta, y 3) iniciar contactos con países extracontinentales, especialmente los subdesarrollados, con el fin de aunar posiciones.

Muy pocos días después, el 23 de mayo, el presidente norteamericano Richard Nixon —sin duda acusando recibo de la Declaración de Montevideo— anunciaba su intención de proponer a todas las naciones la adopción «*as soon as possible*», de un tratado por el cual renunciarían a reclamar derechos sobre los recursos naturales del fondo marino más allá de los 200 metros de profundidad, reconociéndolos como «herencia común de toda la humanidad». La obstinación nixoniana daba a entender que los ánimos iban caldeándose.

<sup>62</sup> Sobre el alcance de esta expresión—en razón de las diversidades legislativas nacionales—las opiniones fueron divergentes: en tanto para algunas Delegaciones se alude allí al paso inocente, que es la libertad reconocida en el mar territorial (Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú), otras declararon entender por ella la libertad de navegación propiamente dicha, o sea, la existente en el alta mar (Argentina, Chile, El Salvador) (*Reunión de Montevideo*, Documento núm. 39, acta final, 8 de mayo de 1970, páginas 12-13).

4. *La solidaridad americana es reafirmada en Lima y extendida al Tercer Mundo.*

Entre el 12 y el 15 de enero de 1971 se reunían en Lima los «expertos» del grupo de Montevideo para analizar la situación a la luz de dos importantes novedades. El 17 de diciembre de 1970 la Asamblea de las Naciones Unidas había votado la resolución 2750 C (XXV) convocando para 1973 una tercera Conferencia sobre Derecho del mar, con un temario amplio y no con el restringido solicitado por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Y el mismo día aprobaba igualmente la resolución 2749 sobre «Principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional», en la que se recogía la substancia de la tesis de los Estados iberoamericanos.

Ambas resoluciones constituían un buen comienzo. Así lo señaló al iniciarse la reunión el canciller Mercado Jarrín, para agregar que «los éxitos obtenidos no han sido fáciles ni pueden estimarse definitivos», pues «nos esperan cuestiones de fondo que serán objeto de una ardua contienda» y «nos encontramos en una situación desigual ante los intentos de las potencias marítimas de desconocer nuestros legítimos derechos para amparar los intereses de sus empresas. Nuestra fuerza depende, entre otros factores, del acierto con que expongamos esos derechos y de la unidad con que sepamos defenderlos»<sup>63</sup>.

En la reunión se consideró la alianza con los países ribereños africanos y asiáticos, informándose sobre los grandes progresos realizados al respecto, pues el Comité Consultivo Legal afroasiático, que en breve se reuniría en Colombo (Ceilán), sustenta el mismo punto de vista que los países americanos. Otro punto importante de las deliberaciones radicó en el énfasis con que se estudiaron posibles soluciones regionales en materia de Derecho del mar, que consoliden la posición del grupo con vistas a la Conferencia de 1973. Por último, antes de clausurar las sesiones, las nueve naciones emitieron un comunicado oficial por el que ratificaron su unidad en torno a los principios generales y la estrategia para defenderlos.

---

<sup>63</sup> *Documentos de la Conferencia de Lima*, publicados por la Cancillería peruana.

5. *Vuelven los piratas del Pacífico, instados por el Gobierno norteamericano.*

Por cierto, que las palabras de Mercado Jarrín fueron bien oportunas. Mientras se desarrollaba la Conferencia, un acontecimiento escandaloso tuvo lugar en las aguas territoriales del Ecuador y vino a poner de manifiesto la altura de los argumentos que son capaces de blandir los Estados Unidos para imponer sus egoístas, minoritarios, injustos y prepotentes puntos de vista. En vista de los progresos de la tesis de las 200 millas, y sobre todo de la coherencia y decisión con que veníase defendiendo por parte de las «nueve naciones», del apoyo obtenido en Africa y en Asia, y de las resoluciones favorables de las Naciones Unidas, la piratería vino a socorrer a la despechada diplomacia yanqui. Como en 1954, cuando las naves de Onassis invadieron las aguas peruanas durante la realización de la segunda Conferencia del Sistema del Pacífico Sur, una flota pirata de pesqueros californianos violó la zona ecuatoriana de las 200 millas mientras se desarrollaba la Conferencia de Lima.

El 11 de enero por la tarde, las lanchas patrulleras ecuatorianas detenían en el golfo de Guayaquil, cerca de Punta Ancón y a sólo 50 millas de la costa, dos atuneros norteamericanos de la matrícula de San Diego (California), sede de los grandes consorcios pesqueros yanquis: La «guerra del atún» volvía a encender sus fuegos, apagados desde 1969. En la misma zona eran capturados dos barcos más el 15 y el 17; uno de ellos, el *Apolo*, considerado el atunero más grande del mundo, con 1.800 toneladas.

El mismo día 17, uno de los propietarios del *Apolo*, Ed Madruga (*sic*), declaraba a la agencia UPI con ligereza esclarecedora: «Estos pequeños países están pisoteándonos en nuestros días. *Nuestro Gobierno nos dice que no saquemos licencia en estos países* (se refiere a las licencias exigidas por los tres países del Pacífico para poder pescar en la zona de las 200 millas) y estamos de acuerdo con él en esta materia. Muchas veces hemos pedido al Gobierno que envíe un buque patrullero y haga una pequeña demostración de fuerza, pero el Departamento de Estado siempre nos hace pasar un mal momento respecto a ese punto. No desean enviar la nave»<sup>64</sup>.

Al día siguiente, 18 de enero, las lanchas ecuatorianas detenían cinco barcos piratas más, siempre en la zona referida, sometiéndolos a juicio y multa, con decomiso de la pesca. Las nuevas capturas desataron el tradicio-

<sup>64</sup> *El Comercio*, de Quito, del 18 de enero de 1971.

nal coro de lloronas, que inmediatamente, con su larga experiencia «paname-ricana» montaron el clásico y bien aprendido drama de la vil agresión de Goliat por el camorrista David. El galardón de primer actor correspondió a Ed Silva (*sic*), vicepresidente de la «Asociación (Norte) Americana de Pesqueros de Atún», quien «denunció» que el Gobierno de Quito estaba obteniendo beneficios financieros con el apresamiento de los atuneros y que el Gobierno de Wáshington nada hacía para remediarlo. Con toda la fineza de su alma bucanera explicó de esta suerte la defensa de la soberanía del Ecuador: «los ecuatorianos ven un millón de dólares flotando en la bahía y salen a recogerlo».

El mismo día, el Gobierno norteamericano, autor intelectual de la violación del mar territorial ecuatoriano, suspendía con efecto inmediato todas las ventas militares a Ecuador y anunciaba que tenía en estudio otras medidas «punitivas». El vocero del Departamento de Estado, don Robert J. MacCloskey, declaró que el propósito norteamericano «al tomar esta acción no es de retribución o revancha, sino el de proteger los derechos de los pescadores norteamericanos en esas aguas»<sup>65</sup>. Entre tanto, la bien orquestada prensa difundía toda clase de versiones falsas e injuriosas para Ecuador (como el ametrallamiento de los atuneros por aviones) y se movilizaba a la opinión pública contra la «agresión ecuatoriana», no faltando por esos días manifestaciones de señoras enojadas ante los consulados ecuatorianos en los Estados Unidos. Sin embargo, algunos diarios más equilibrados —como el *Miami Herald*— sostuvieron que era más práctico que los pesqueros californianos pagaran las patentes en vez de que el Gobierno tuviera que pagar

<sup>65</sup> *Cable de UPI*, fechado en Wáshington el 18 de enero, publicado en *El Comercio*, de Quito, del 19 de enero. Dos días antes, el embajador norteamericano en Quito había presentado una protesta verbal, que no le fue aceptada por la Cancillería, con una clara y firme argumentación. Esta, en su comunicado del 18 de enero, fundó públicamente su actitud con estos argumentos: 1), la detención y multa de pesqueros sorprendidos en el mar territorial sin matrícula ni permiso es un acto legítimo de ejercicio de la soberanía y una obligación impuesta a las autoridades por las leyes; 2), el Gobierno ecuatoriano sustenta su conducta en su legislación interna y en compromisos internacionales adquiridos dentro del Sistema del Pacífico del Sur y reafirmados por la Conferencia de Montevideo de mayo de 1970; 3), esas normas no hacen sino recoger «un claro e indiscutible principio internacional que consagra el derecho de todo Estado a fijar la amplitud de sus aguas territoriales (...) de acuerdo con sus condiciones geográficas peculiares y con sus necesidades de desarrollo socioeconómico»; 4), como ocurriera a mediados de 1969, poderosas empresas pesqueras de San Diego «han asumido una actitud de clara provocación contra los países del Pacífico Sur al enviar (...) una flotilla de no menos de 23 pesqueros en el momento mismo en que los nueve países de la Declaración de Montevideo estaban reunidos en Lima, y que los Estados en desarrollo realizan una importante reunión para coordinar su acción en aspectos jurídicos del mar» (*El Comercio*, de Quito, 19 enero 1971).

sus multas, según la ley norteamericana que subsidia la piratería de los consorcios pesqueros.

Ecuador no se amilanó ante la provocación norteamericana: en los días siguientes se produjeron nuevas capturas de piratas, hasta totalizar 14, y un monto por concepto de multas de más de 700.000 dólares. Uno de los 14 pesqueros piratas tenía un nombre muy al caso: *Quo vadis?*

No bien los Estados Unidos, en amparo de sus piratas, tomaron las represalias contra Ecuador, la opinión pública ecuatoriana y mundial comenzó a solidarizarse con el Gobierno de Quito. Por lo pronto, mientras duró el incidente, la opinión ecuatoriana de todos los sectores, incluidos los partidos de oposición, el Partido Comunista, organizaciones profesionales, obreras y estudiantiles manifestaron su aprobación a la firmeza del Gobierno. El apoyo exterior más decidido partió de los Gobiernos de Lima y Santiago, subrayado por declaraciones públicas terminantes del presidente peruano, general Juan Velasco Alvarado<sup>66</sup>. De la misma China roja llegó un mensaje de solidaridad contra lo que el *Diario de Pekín* llamó, con toda propiedad, «piratería yanqui»<sup>67</sup>.

El 25 de enero se iniciaba en Wáshington la XIV Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos. Al salir de la sesión preparatoria, el canciller ecuatoriano, José Ponce Yépez, expresó a su colega norteamericano William P. Rogers, reiterándose luego en el curso de la Conferencia, que Ecuador no aceptaría iniciar negociaciones hasta tanto los Estados Unidos no dejaran sin efecto las sanciones impuestas. El canciller peruano, Mercado Jarrín, atacó duramente a los Estados Unidos por su «desconocimiento flagrante» del principio de la igualdad de los Estados consagrado en la Carta de la OEA. Por 19 votos, los cancilleres aprobaron una resolución conciliatoria, por la que dejaban salomónicamente a salvo las alegaciones jurídicas de ambas partes, exhortándolas a negociar y evitar «el agravamiento de las diferencias».

En definitiva, todo quedó en agua de borrajas. Pero lo realmente importante es que gracias a la determinación del Ecuador y a la solidaridad de varios países iberoamericanos no prosperó la maniobra colusiva de los consorcios pesqueros, y el Departamento de Estado, para hacer retroceder al

<sup>66</sup> «El Perú—declaró el presidente Velasco Alvarado el día 20 de enero—está obligado a apoyar al Ecuador en esta lucha actual por su soberanía marítima. Por iguales circunstancias hemos atravesado nosotros. El problema no es solamente con el Perú y el Ecuador, sino con otras naciones» (*El Universo*, de Guayaquil, y *El Comercio*, de Quito, del 21 de enero de 1971).

<sup>67</sup> *El Comercio*, de Quito, 19 de enero de 1971.



molesto «Club de las 200 Millas», humillarlo públicamente en momentos en que sus representantes se encontraban conferenciando en Lima, y de paso cobrarse el despecho por el mal cariz que van tomando los acontecimientos para los intereses yanquis con vistas a la futura conferencia de las Naciones Unidas de 1973.

## IX

### LA VENIDERA INTEGRACIÓN: LA DE SOBERANÍA

*«La libertad de América es mi sistema; lograrla, mi único anhelo.»*

(JOSÉ ARTIGAS)

La ya descontada alianza entre los países iberoamericanos y los afroasiáticos parece asegurar desde ya—en la Conferencia de 1973—el triunfo de la tesis según la cual cada Estado tiene derecho a fijar por sí sus límites marítimos y a disponer de los recursos de los mares adyacentes en función de sus intereses y necesidades particulares propios.

En 1965, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en un valioso informe sobre la evolución de la cuestión del ancho del mar territorial, señalaba, a modo de conclusión, algo que es válido para todos los aspectos del Derecho y la política marítimos: el hecho de que no se haya logrado un acuerdo mundial a ese respecto no debe obstar, sino todo lo contrario, a que se busquen soluciones en el plano regional americano, pues en él es más fácil superar las dificultades derivadas de la disparidad de los factores geográficos, históricos, económicos y políticos.

Tal parece ser el camino que debamos seguir y que, por cierto, comenzó a recorrerse con la declaración de Santiago de 1952 y la formulación de los «Principios de México en 1956, para culminar con las Conferencias de Montevideo de mayo de 1970 y de Lima de enero de 1971.

Aplicando estas nociones al problema de los fondos marinos, la mejor solución es la indicada por la delegación peruana en la última Conferencia de Lima: la constitución de un sistema regional iberoamericano que dirija

y reglamente la exploración y explotación de los recursos marinos de las áreas correspondientes a nuestro continente, y administre la aplicación de su producido económico a la financiación de los grandes proyectos de desarrollo regional independiente. La base de este sistema estaría dada por la organización subregional del Pacífico Sur —cuya exitosa trayectoria ilustra sobre las ventajas de un sistema menos extendido geográficamente, y por ello mismo más coherente— y el equivalente que tendrían que crear los países del Atlántico Sur<sup>68</sup>, cuyas realidades e intereses son afines y a la vez distintos de los del bloque del Pacífico.

De la historia cuyas grandes líneas hemos reseñado nos parece se desprenden dos enseñanzas fundamentales. La primera es la de que, en cuanto el Derecho internacional ha sido en buena medida elaborado por las grandes potencias a imagen y semejanza de sus intereses, y debemos —en la misma medida— rehacerlo para servir a los nuestros propios, abandonando nuestra infecunda actitud de imitar los modelos ajenos. La segunda, la de que para construir un sistema que sirviera a nuestra realidad y nuestros intereses nos fue necesario enfrentar a los Estados Unidos. De ello se deduce que debemos desechar la falsa solidaridad «panamericana» y sustituirla por la que histórica y políticamente tiene sentido: la iberoamericana. Estableceremos así la vital línea divisoria entre imitación y creación, liberalismo y libertad, obediencia y soberanía, frustración y destino histórico. Esta auténtica integración sólo puede perjudicar a nuestro enemigo común: el imperialismo.

DR. OSCAR ABADIE - AICARDI

Profesor de Historia

*Montevideo, Semana Santa de 1971.*

---

<sup>68</sup> En la Conferencia de Montevideo, el presidente de la Delegación de Chile, Edmundo Vargas Carreño, aludió en cierta forma a la idea al expresar: «El tiempo ha demostrado la utilidad de este Organismo (alude al Sistema del Pacífico Sur), ya que en sus dieciocho años de existencia hemos incrementado nuestra participación en las capturas mundiales de un 2 por 100 a un 20 por 100, aportando con ello trabajo y alimentación a nuestros pueblos y divisas a nuestros Estados. El éxito extraordinario de este Sistema, que ha tenido como consecuencia un desarrollo económico explosivo del sector pesquero, nos hace pensar en los beneficios que podría reportar la ampliación de este tipo de estructura más allá de los países que hoy lo conforman» (*Reunión de Montevideo*, Documento núm. 26, de 6 de mayo de 1970, p. 11).