

DERECHO DEL MAR

Las 200 millas y la posición peruana

Enrique García Sayán

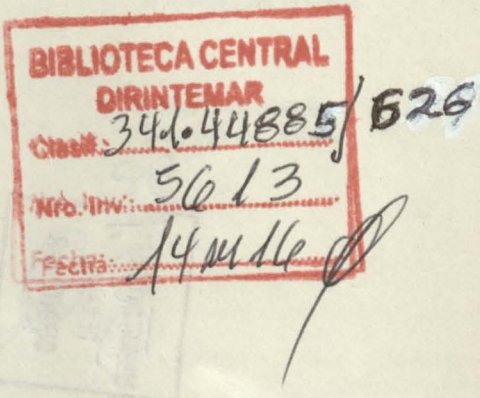
Lima, 1985

44885
35


BIBLIOTECA CENTRAL
DERMATEMAR
DIRINTEMAR

DERECHO DEL MAR

Las 200 millas y la posición peruana


BIBLIOTECA CENTRAL
DIRINTEMAR
Clasif. 341.44885 / 626
Nro. Inv. 5613
Fecha 14 MAY 16

Enrique García Sayán

Lima, 1985

BIBLIOTECA CENTRAL
DE MARINA
DIZIMTEMAR

ERRATA

Página VI - Párrafo 3 - Línea 6

Dice: *aspecto anteriormente mencionado y a que más remotas normas convencionales se refe-*

Debe decir: *aspecto anteriormente mencionado ya que las más remotas normas convencionales se refe-*

Enrique García Sayán

y la

Tesis de las Doscientas Millas

A manera de prólogo

por el Embajador
Juan Miguel Bákula

Le corresponde a Enrique García Sayán actuar en un momento extraordinario de la vida internacional. En enero de 1946, asume la Cartera de Relaciones Exteriores, que desempeña hasta febrero de 1948. Aún no había transcurrido un año del término de la Segunda Gran Guerra y, por lo tanto, no era posible evaluar qué había desaparecido en ese inmenso holocausto y qué era lo que emergería de sus cenizas. La Carta de San Francisco tenía seis meses de suscrita y no se había reunido aún la primera Asamblea General que confirmaría la existencia del "milagro de Naciones Unidas", como lo ha llamado Víctor Andrés Belaúnde. Lo único cierto era que todo había cambiado y que era imposible prever el efecto multiplicador de tanta destrucción y de tanto progreso técnico. De lo bueno y de lo malo, en extraña síntesis, similar a la naturaleza del hombre empezaría a nacer un mundo diferente al que era preciso adaptarse y, cuando fuera posible, adelantarse si la intuición permitía avisorar el rumbo futuro de los acontecimientos. En el Perú, el anhelo de afirmación democrática, de bienestar y de asegurar las conquistas sociales había llevado al Gobierno, después de un arrollador triunfo electoral, a un eminente hombre público, el doctor José Luis Bustamante y Rivero, en quien se personificaron todas esas esperanzas. Integrar un régimen en esas circunstancias y ser el ejecutor de su política internacional constituía un motivo de honra, pero, además, el reto de salir a la escena internacional para desempeñar un rol de responsabilidad dentro del drama universal.

De la intensa actividad desplegada en esos dos años que comprenden, entre otras cosas, iniciativas como la extensión del Plan Marshall para América Latina; la negociación para formular el Tratado de Asistencia Recíproca o sea para dar forma jurídica al principio de la legítima defensa colectiva; la posibilidad de impulsar el desarrollo de la Amazonía con criterios supranacionales a través del organismo de la HILEA Amazónica, quizá ninguna equivale en proyección a su propuesta para extender la soberanía y jurisdicción en el mar hasta una distancia de 200 millas. Plasmada en el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, constituye para el Perú motivo de singular acierto, cuyo mayor mérito le ha sido atribuído ya no por los comentaristas peruanos sino por la comunidad de las naciones, al elevar los elementos sustantivos de esa iniciativa a la condición de norma internacional, privilegio del que la historia del Derecho Internacional no recoge antecedente o parangón.

En efecto ha sido la Convención Universal sobre Derecho del Mar, aprobada el 30 de abril de 1982 y suscrita el 10 de diciembre siguiente, la que ha consagrado la tesis de 200 millas de Soberanía y Jurisdicción, hecho memorable que ha merecido del Embajador Javier Pérez de Cuéllar, Secretario General de Naciones Unidas, el siguiente comentario:

> *"Nunca, en la historia de las relaciones internacionales, un número tan grande de países había firmado inmediatamente el resultado de sus deliberaciones para comprometerse a actuar de acuerdo con sus obligaciones (las de la Convención)" (1).*

Se explica, entonces, que la familia García Sayán en gesto de devota memoria, haya resuelto reunir en un sólo volumen los principales escritos que sobre el Derecho del Mar publicó este ilustre Canciller del Perú.

De esta manera, podrá recordarse tanto dentro del Perú como más allá de sus fronteras, la versión primigenia y exacta de la tesis peruana de las 200 millas y se proporcionará a los juristas de todas partes, pero en particular, de América Latina, esta fuente insustitui-

---

(1) Discurso del Embajador Javier Pérez de Cuéllar, en la clausura de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982. Press Release SEA/MB/11.

ble para interpretar aquella norma que produjo, primero, sorpresa y perplejidad; y que, hoy, merece el aplauso y la admiración de los pueblos por haber sido capaz de traducir el imperativo ecuménico de la solidaridad.

Por generosa solicitud de los hijos de Enrique García Sayán, me corresponde resumir las ideas guías de su concepción sobre el Derecho del Mar. Asumo esta tarea como un encargo irrenunciable. A pesar de la dificultad que significa interpretar el pensamiento ajeno, me anima la circunstancia de haber mantenido con el autor una relación muy próxima, tanto por razón de función en el Ministerio de Relaciones Exteriores, como por la amistad y el respeto que me vinculó a él. Ello permitió que nuestro diálogo fuera constante. Recuerdo nuestras conversaciones cuando, al término de los años del destierro, volvió a Lima y tomó cuerpo la idea de dar a la publicidad su Memoria como Canciller, comenzando por reunir el material de la misma y adelantar la parte expositiva, todo lo cual estuvo tan avanzado que supongo que aún puede pensarse en una edición, que nunca sería tardía. Más adelante, ya sea como Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional pero, con mayor frecuencia, en los fructíferos años de su desempeño como Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, fueron largas las oportunidades en las que el tema del mar volvió a ser el eje de nuestro trato. Recibí, pues, informaciones, confidencias, apreciaciones y esperanzas, a cuya luz he leído, después, muchas de sus valiosas contribuciones y percibido con mayor claridad la interlínea, en la que se esbozaban los planteamientos, dudas y alternativas que fueron marcando la definición de una tesis que, por su esfuerzo y su acción, se convirtió en doctrina para interpretar y resolver los interrogantes de una nueva situación, para la cual las soluciones debían ser idóneas, justas y realistas, sin incurrir en los extremos de proponer medidas maximalistas, aparentemente atractivas pero irrealizables, ni posiciones que disimularán la defensa de un statu quo insostenible.

No figuran en la presente publicación algunos otros documentos importantes sobre el tema, tales como las Memorias que, como Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, presentó a la X Reunión Ordinaria de la Organización, en Paracas, el 2 de diciembre de 1968, y a la XI Reunión, celebrada en Quito, en enero de 1970. Tampoco se reproducen los discursos pronunciados durante las dos Conferencias sobre el Derecho del Mar, en Ginebra, en 1958 y 1960, algunos de los cuales han sido reproducidos en la Revista Peruana de Derecho Internacional (2).

En su conjunto, estos documentos merecen, por lo menos, la brevedad de una cita bibliográfica. Representan el otro aspecto de la obra cumplida, pues frente a la palabra escrita como expresión creadora, ofrecen el aspecto menos conocido, el de la acción, o sea de la puesta en práctica, de la confrontación con la realidad y con los inconvenientes, de la gestión política y de la persistente actividad internacional y diplomática, para la que estuvo tan particularmente dotado.

Su desempeño como Canciller tuvo, así, una extraordinaria permanencia. Cumplió una suerte de transmutación de lo singular a lo múltiple, para resultar siendo, primero, el vocero de una arriesgada iniciativa de aleatorios resultados; el artífice de una férrea actitud defensiva en el organismo tripartito del Pacífico Sur; y el apóstol de la nueva doctrina, cuan-

---

(2) Aparte de las intervenciones que figuran en los anexos de las dos Memorias citadas, en la Revista Peruana de Derecho Internacional, se reproducen las siguientes:
- En la I Conferencia sobre el Derecho del Mar, II Comisión, T. XVIII, No. 53, p. 42;
- En la II Conferencia sobre el Derecho del Mar, II Comisión, T. XX, No. s: 57-58, p. 99.
- En la 14a. reunión de la FAO, Roma, noviembre, 1967, T. XXVIII, 1969-70, No. 69, p. 43.
- En el sepelio del doctor Alberto Ulloa, Lima el 28 de febrero de 1975, T. XXX, 1973-75, No. 71, p. 5.

do veinte Repúblicas latino americanas lo eligen Presidente de su Reunión de Lima, donde su posición de equilibrio señaló el único camino a seguir, coordinando las actitudes extremas. Previamente, en Roma, -tal como ya lo había hecho en Ginebra- García Sayán inició el acercamiento a los países en desarrollo de Africa y de Asia, seguro de que para lograr su consagración, "la nueva doctrina" debía difundirse para "hacerles ver a estos países que los recursos pesqueros de sus mares aledaños les tocan y les pertenecen, no sólo hasta el límite definitivamente caduco y prácticamente abandonado de las tres millas, sino hasta donde deben ejercer medidas de conservación para asegurarse el aprovechamiento preferente o exclusivo de riquezas que no tienen por qué venir otros a compartir o exterminar, en nombre de un concepto de la libertad de los mares que elaboran en su beneficio las grandes potencias", todo ello para dotar de mayores recursos alimenticios a sus pueblos, y para demostrar que "la Declaración de Santiago puso término al concepto según el cual las potencias reclamaban el derecho de practicar la pesca como mejor les pareciera, en detrimento de los Estados ribereños. Ya no cabe semejante abuso. Nuestro enunciado y su mantenimiento es de carácter defensivo y no tiene otro objeto que el de la conservación de los recursos vivos del mar para beneficio de las poblaciones de los países que la concertaron" (3).

La opinión universal coincide en atribuir a las proclamaciones unilaterales de Chile y del Perú, de 1947, el mérito de haberse adelantado a su tiempo, al concebir la fórmula que permitiera integrar los datos de la realidad biológica, el interés legítimo del Estado costero y las pautas jurídicas, estableciendo, en definitiva, con criterios razonables, el ámbito de la acción del Estado costero en la conservación y aprovechamiento de los recursos marinos, sin afectar la libertad de navegación.

Los 35 años transcurridos desde entonces así lo comprueban. Los elementos sustantivos de esas proclamaciones se han perfeccionado y depurado, gracias a la evolución favorable de los factores científicos, económicos y políticos; y han logrado su cristalización universal a través de las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Por eso, nada caracteriza mejor el pensamiento de Enrique García Sayán que el título que elige para uno de sus más logrados trabajos, "La progresión de una tesis", porque califica la manera como entendió este fenómeno tan complejo.

En efecto, la nueva situación jurídica a la que da lugar el Decreto Supremo del 1º de agosto de 1947, constituyó el instante ideal de un proceso, propio del carácter dinámico del derecho, muy evidente en el Derecho Internacional. Significó, al mismo tiempo, emprender el camino de identificación de intereses, de evaluación de posibilidades, y de precisión doctrinaria. Hasta ese momento, lo que existía era un desafío impuesto por las circunstancias, que debía merecer una respuesta que, no por novedosa, dejara de ser factible. Existía la necesidad de atender a un problema inédito mediante fórmulas no encasilladas, de manera que, en la medida que evolucionaran las circunstancias, pudieran también adaptarse a ellas las nuevas actitudes.

Las causas de la situación planteada en 1947, son bien conocidas y, entre otras, se pueden mencionar:

– La activa presencia geológica y económica de la plataforma continental, que si bien era conocida como accidente de la geografía, no había adquirido la gravitación económica derivada de su mejor utilización, en razón de los adelantos científicos y tecnológicos y del descubrimiento de sus riquezas potenciales, principalmente en hidrocarburos.

---

(3) Memoria del Secretario General, Dr. Enrique García Sayán a la Xa. Reunión Ordinaria de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (Paracas, Perú, 2-7 de diciembre de 1968), pp. 26 y 35.

La capacidad de captura adquirida por flotas de altura, cuyas técnicas adelantaron velozmente en métodos de pesca, de conservación, de aprovechamiento inmediato, de almacenamiento, etc.

– La inesperada amenaza de depredación de las especies propias de cada zona litoral;

– La necesidad de reivindicar para beneficio de la población ribereña, el usufructo de una riqueza de la que, por deducción natural, eran sus primeros y lógicos beneficiarios;

– Las nuevas teorías de carácter socio-económico y político, que partiendo de criterios de equidad y de justicia distributiva, perfilaron un deber de solidaridad internacional, para confluir en el objetivo del desarrollo económico y social que debía ser alcanzado por los países de menores recursos, principalmente los que estaban emergiendo de la etapa del colonialismo y los países sujetos a la explotación imperialista.

Frente a estas realidades, todas ellas cuantificables, existían vacíos por llenar, de carácter principalmente jurídico. En efecto, en relación con el mar, sus usos habían estado orientados de manera casi exclusiva a la navegación, al punto que lo que se conocía eran un Derecho Marítimo, o sea un conjunto de normas de larga elaboración, consagradas, tanto por el paso de los siglos, como por la exacta conciencia de que el intercambio entre las naciones dependía del mar, como inmensa y fácil vía de contacto y como fuente de progreso y de entendimiento universales. De allí que la libertad de los mares, fuera considerada como un pilar fundamental de la vida en relación entre los pueblos. Del respeto a este beneficio, que es el uso común y en libertad de los océanos, se afirmaba y se afirma que dependen el bienestar y la paz.

Aparte del Derecho Marítimo, propiamente dicho, lo que existía en relación con el mar eran prácticas internacionales -tales como el Mar Territorial o el Paso Inocente- a las cuales la doctrina trataba de encontrar fundamento jurídico, mientras las naciones intentaban precisarlas en forma de pautas o normas codificables. Por lo mismo, la única esfera de aplicación en la que el Derecho Internacional era un derecho consagrado, era en el aspecto anteriormente mencionado y a que más remotas normas convencionales se referían a la navegación. En relación al Perú, esta afirmación es fácil de comprobar: los más antiguos instrumentos internacionales que existen en vigencia para el Perú, son, precisamente, los convenios que se refieren a la navegación y, muy en particular, a facilitarla, liberalizarla y garantizarla. Entre ellos están: La Convención para rescatar el peaje del Elba, de 1861, a la que el Perú adhiere en 1863, abonando la cuota de 1854 thalers, que le correspondía; y el Tratado sobre abolición del peaje del Escalda, de 1863, a la que el Perú adhirió en 1864, pagando su cuota de 4,320 florines (4).

Previamente, el Perú hizo suyos los principios de Derecho Marítimo adoptados por el Congreso de París en 1856, que reproducen los enunciados sobre la materia incluídos en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Chile y el Perú de 1835. Para la época, se consideraba como artículo de fe que el comercio y la libre navegación eran la base insustituible del progreso entre las naciones. Por lo mismo, la preocupación de los Estados es ligarse con otros, por medio de tratados de "amistad, comercio y navegación", y, en todos ellos, la navegación está referida al acceso a los puertos y al uso de los mismos; y, de ninguna manera, a posibles restricciones a la navegación en el mar. En el caso particular del Perú, hay que agregar una nota más, referida a la libertad de la navegación fluvial, concretamente en el Amazonas. Sin esfuerzo de lógica, es fácil deducir que si el Perú reclamaba la libre navegación en el Amazonas, tenía que ser igualmente, liberal, por decir lo menos, con respecto a la navegación marítima, en la que, además, dependía del paso por el Estrecho de Magallanes.

---

(4) Ministerio de Relaciones Exteriores "Tratados, Convenciones, y Acuerdos vigentes entre el Perú y otros Estados", T. II, Instrumentos Multilaterales, pp. 5 y 9.

Fue en razón de estas circunstancias generales, de tales antecedentes y con el inmediato ejemplo de la Proclamación expedida por el Presidente de Chile, don Gabriel González Videla, el 23 de junio de 1947, que el Canciller de la República asumió la iniciativa. Su versión es muy precisa:

> *"En atención a todo ello, y como Ministro de Relaciones Exteriores en la época, preparé un proyecto de declaración que sometí a la ilustrada consideración del entonces Presidente del Perú, José Luis Bustamante y Rivero, un jurista eminente que más tarde iba a ser elegido Juez de la Corte Internacional de Justicia y, subsiguientemente, su Presidente. El proyecto tomó forma finalmente en un Decreto Supremo expedido el 1º de agosto de 1947, que el Presidente Bustamante firmó y que yo, a mi vez, refrendé. De esta suerte me siento pues, asociado, desde su origen, con la proclamación que hizo el Perú de un límite de soberanía y jurisdicción marítimas hasta las 200 millas" (5).*

Como queda en evidencia, ni en ésta ni en otra oportunidad, se hizo mención al propósito de extender la anchura del mar territorial hasta las 200 millas. Estaban de por medio criterios de carácter defensivo, en sentido económico y no militar, ya que las consideraciones de seguridad no afloraron en momento alguno; y el propósito de intentar una solución, en cierta forma un interrogante, como lo demuestra el carácter variable asignado al límite de las 200 millas, "por razón de los nuevos descubrimientos, estudios e intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro". Por la misma razón, consignó expresamente su respeto al "derecho de libre navegación de las naves, de todas las naciones, conforme al Derecho Internacional" y no incluyó la prohibición de las actividades de pesca y caza marítimas a los nacionales de otros países, que es atributo específico del mar territorial.

Lo que es igualmente evidente, es que el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, no excluyó la posibilidad de que las potestades del Perú fueran ampliadas "para reservar, conservar, proteger y utilizar los recursos y riquezas naturales", lo que no descartaba la posibilidad de que, en caso necesario, esa ampliación de competencias pudiera extenderse hasta constituir un mar territorial. Pero entre esta posibilidad y la afirmación terminante, hay una distancia lógica y jurídica, que no permite confusión, aún en el caso de que una de las intenciones subyacentes hubiera sido tan extrema.

Cabe agregar que la interpretación de los alcances del Decreto de 1947 debe hacerse considerando que representó un procedimiento no sólo de innovación sino de excepción; y de excepción en un doble sentido. Primero en cuanto al concepto general sobre la inapropiabilidad del alta mar, cuyo principio no podía ser olvidado, pues si bien no existía norma convencional al respecto, era de reconocimiento universal por la doctrina, expresada en el artículo 18º de la "Declaración de los grandes Principios del Derecho Internacional Moderno" (1938), aprobada por la Academia Diplomática Internacional, la Unión Jurídica Internacional y la International Law Association, con el siguiente texto:

> *"Art. 18.- Todos los Estados tienen el uso común del mar, de las vías navegables reconocidas de interés general y del espacio aéreo, bajo reserva de los derechos necesarios para la seguridad del Estado costero, ribereño o subyacente",*

---

(5) Enrique García Sayán, "La doctrina de las 200 millas y el Derecho del Mar", en "Derecho", Revista del Programa Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. No. 32. Lima, 1974, pp. 12 y ss.

en relación directa con el artículo 20º:

> "Ningún Estado tiene el derecho de oponerse en nombre de su interés particular a la reglamentación jurídica de una materia de interés común" (6).

Y de excepción, también, en cuanto a la invocación de las particulares circunstancias geológicas, morfológicas, y biológicas relativas al mar que baña las costas del Perú.

En una u otra forma, la condición indiscutible de norma de excepción, hace que su interpretación sea obligatoriamente restrictiva; y, de manera alguna, extensiva. Cualquiera que pudiera ser una presunta intención el Decreto Supremo de 1947 sólo puede entenderse por aquello que dice, exactamente, palabra por palabra y que, además, está ampliamente confirmado por el contexto.

De lo que se trataba era de dotar al Estado costero de competencias en la extensión suficiente para los fines específicamente señalados. En este sentido, la doctrina también es ampliamente favorable a este supuesto. Bastaría con recordar al más renombrado de todos los autores, Gilbert Gidel, quien en la conferencia de La Haya, 1930, pudo afirmar, con entera razón y sin réplica:

> "Todos nosotros, aquí, entendemos que la soberanía representa el conjunto de las competencias ejercidas sobre la base del Derecho Internacional" (7).

En palabras semejantes, años más tarde, el doctor José Luis Bustamante y Rivero, en la "Memoria que contiene la Exposición de Motivos del Decreto Supremo expedido por el Gobierno del Perú el 1º de agosto de 1947" y después de recordar que "se teme al vocablo soberanía porque se le atribuye un significado absoluto" precisa que:

> "A la luz de estas ideas, la proclamación de la soberanía peruana sobre las aguas del nuevo mar territorial o faja costera de las doscientas millas en el Decreto de 1947, no implica un propósito de apropiación absoluta de esa zona ni la creación de un dominio exclusivo y excluyente sobre ella. Ya el propio Decreto se encarga de dejar establecido que sus disposiciones no afectan el derecho de libre navegación de los barcos de todas las naciones. E implícitamente deja entender, además, -si se aplican rectamente las normas de la hermenéutica jurídica- que los actos de soberanía que el Estado peruano realice sobre la zona estarán limitados a los solos fines de la proclamación, esto es, a la protección, conservación y defensa de los recursos naturales allí existentes y, consiguientemente, a la vigilancia y reglamentación de esos intereses económicos nacionales. Lo cual, en definitiva importa un anuncio del ejercicio de cierto control y de cierta jurisdicción circunscritos a tales fines" (8).

Cinco años más tarde en la Exposición presentada como delegado del Colegio de Abogados de Lima, en la sesión plenaria de la Conferencia Interamericana de Abogados, en Miami, dictamina:

---

(6) Exposé de Motifs et Déclaration des grands principes du Droit International Moderne. París, Les Editions Internationales, 1938.

(7) Societé des Nations. Actes de la Conférence de Codification du Droit International, La Haya, 1930, Vol. III. p. 43.

(8) José Luis Bustamante y Rivero, "Las nuevas concepciones jurídicas sobre dominio territorial del Estado y soberanía marítima". (Memoria que contiene la exposición de motivos del D.S. expedido por el Gobierno del Perú el 1º de agosto de 1947). En "Revista del Foro". Año XLI, Set-Dic, 1954, Nro. 3 pp. 476 y ss.

"Se ha olvidado que la soberanía no es un derecho compacto o individual, sino un haz de derechos susceptibles de ejercicio simultáneo o parcial" (9).

Dentro de una estricta coherencia, el doctor Alberto Ulloa, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, había calificado esta situación de "soberanía modal":

"Los Estados que reclaman la afirmación de los derechos de los ribereños respecto de las pesquerías, reclaman lo que se llama en derecho internacional, una 'soberanía modal'; o sea, la autoridad para reglamentar y controlar las pesquerías... sobre una zona de mar más extensa que las que otros usan o reivindican (y) no han dejado de establecer... que esos derechos no implican ninguna restricción ni modificación de la libertad de navegación y comercio..." (10).

Este aspecto tan sutil de doctrina jurídica ha sido definido en idénticos términos en la Convención Universal de los derechos del Mar, lo que consagra la bondad de la doctrina peruana. Así en el artículo 56º de la Convención se dice:

"Artículo 56: Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva:
1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereños tiene:
a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;
b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a:
(i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras;
(ii) La investigación científica marina;
(iii) La protección y preservación del medio marino;
c) Otros derechos y deberes previstos en esta Convención.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva en virtud de esta Convención, el Estado ribereño tendrá debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con las disposiciones de esta Convención.
3. Los derechos enunciados en este artículo con respecto al lecho del mar y su subsuelo se ejercerán de conformidad con la parte VI".

La naturaleza jurídica de la zona marítima de 200 millas no es, por lo tanto, diferente de la naturaleza jurídica de la zona económica exclusiva, y ambas son espacios marítimos en los cuales el Estado costero ejerce "soberanía y jurisdicción" (11).

En los párrafos anteriores, el tema central de la obra de García Sayán, ha sido el Decreto Supremo de 1947, en su contexto y en su proyección. Sin embargo, esta visión

---

(9) José Luis Bustamante y Rivero. "La Doctrina Peruana sobre Mar Territorial". En "El Comercio", 24.4.1959. Lima.

(10) Discurso en Naciones Unidas, 20.XI.1958, en Revista Peruana de Derecho Internacioanl. T. XVIII, No. 54. pp. 225 y ss.

resultaría incompleta si, paralelamente, no se mencionara la actividad internacional que desplegó por más de 20 años. Se establece, así, una suerte de diálogo entre la palabra escrita y la acción política; y se rescata el conocimiento de este importante esfuerzo, que no consta en documentos propios. En efecto, a partir de 1952, se inicia una dura etapa de prueba, que tiene como propósito fortalecer el acuerdo tripartito, clarificar los principios, y hacer más efectiva la acción internacional. El primer objetivo era consolidar los criterios básicos, pues se estaba frente a un problema complejo y nuevo, cuyo ámbito de acción internacional, exigía capacidad de negociación y, para ello, instrumentos conceptuales bien definidos.

Con este objeto, los tres países miembros del Sistema del Pacífico Sur renuevan su alianza en el instante mismo en el que ésta se ve amenazada con la incursión de la flota ballenera del armador Aristóteles Onassis. Se convoca a una reunión extraordinaria en Lima, el 12 de abril de 1955, en la que los Plenipotenciarios de Chile, Ecuador y Perú, expresamente autorizados para ello por sus respectivos Gobiernos, acuerdan contestar de manera uniforme las reservas formuladas por las grandes potencias y rechazar, entre otras, la afirmación de que la zona marítima de 200 millas mencionada en la citada "Declaración" fuera un mar territorial de esa extensión:

> *"En la Declaración sobre Zona Marítima, el Perú, Chile y Ecuador no sólo han resguardado el interés legítimo que pudieran tener otros Estados por la navegación y el comercio, sino que han contemplado el otorgamiento en dicha Zona de permisos de pesca y caza a nacionales y empresas de otros países, siempre que se sometan a las reglamentaciones establecidas en salvaguarda de las especies, demostrando así que no tienen un afán excluyente de otros países en la utilización y aprovechamiento de una riqueza, sino solamente en su debida protección y conservación. No tiene, pues, la Zona Marítima establecida en la "Declaración de Santiago", las características (de mar territorial) que parece atribuirle el Gobierno de (EE.UU., Gran Bretaña), sino por el contrario, de modo definido y preciso, se inspira en la conservación y prudente utilización de los recursos naturales" (12).*

Tres años después, se presentó la oportunidad de demostrar en el gran escenario internacional, la bondad de la tesis de las 200 millas y su perfecto ajuste con las normas de un Derecho Internacional propio de las nuevas circunstancias, todo ello cuando, al término

---

(11) Nada caracteriza mejor la naturaleza jurídica de los derechos del Estado costero en la zona económica exclusiva que la comparación con los que ejerce sobre la plataforma continental, más aún si se recuerda que la plataforma continental es la prolongación del territorio nacional y que las aguas suprayacentes comportan una entidad diferente. En cuanto a la calificación de "derechos de soberanía", la trascendencia de esta conquista está en evidencia en la definición del artículo 77 de la Convención en coincidencia casi *ad pedem litterae* con las conclusiones que formuló el doctor José Luis Bustamante y Rivero mientras ejercía la Presidencia de la Corte Internacional de Justicia, en el asunto de la Plataforma Continental del Mar del Norte, cuyos textos se reproducen en francés para respetar la versión original:
- La Convención sobre el Derecho del Mar:
"Article 77: Droits de l'Etat cotier sur le plateau continental.
1. L'Etat cotier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles..."
- Informe del doctor José Luis Bustamante y Rivero:
"a) L'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental relevant de son territoire aux fins de l'exploration et de l'explotation des ressources naturelles qui s'y trouvent."
En: Cour Internationale de Justice, Affaires du plateau Continental de la Mer du Nord, 1969, p. 61.

(12) Ministerio de Relaciones Exteriores: "Instrumentos Nacionales e Internacionales sobre Derecho del Mar", Lima, 1971. p. 225.

del trabajo de la Comisión de Derecho Internacional, se convoca a la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en Ginebra, en 1958. Para el efecto, delegaciones de los tres países se reunieron en Quito, a fin de preparar su plan de acción. Una de las más importantes conclusiones de esta reunión, fue la de dejar perentoriamente establecido que la "Declaración de Santiago" al establecer la zona marítima de 200 millas, no había definido para ésta el carácter de un mar territorial. La posición del Perú fue presentada dentro de una propuesta de trabajo, fijando que, si bien "la Declaración de Santiago no constituye alteración en la determinación de la anchura de los respectivos mares territoriales", existía una estrecha relación entre las cuestiones de libertad y derecho de pesca y conservación de los recursos vivos y la cuestión de la terminación de la anchura del mar territorial", por cuya razón, "si se obtuviera el debido reconocimiento del derecho especial del Estado ribereño a los recursos de la zona adyacente a su mar territorial (13) y del consiguiente derecho de explotar, reglamentar y fiscalizar la pesca en dicha zona, no habría ya interés táctico en mantener abierta la discusión respecto a la anchura del mar territorial". En este sentido se produjo el acuerdo, constante de un Acta, como base de la acción de los tres países en la citada Conferencia (14). La Delegación del Perú estuvo presidida por el doctor Alberto Ulloa e integrada por el doctor Enrique García Sayán y el Vice-Almirante Luis Edgardo Llosa, los tres ex-Ministros de Relaciones Exteriores, suscriptor el primero de la Declaración de Santiago" y autor el siguiente del Decreto Supremo de 1947.

Al iniciarse la II Conferencia sobre el Derecho del Mar, en Ginebra, en 1960, la Delegación mantuvo idéntica composición, además del Embajador Edwin Letts, Director de Organismos y Conferencias Internacionales de la Cancillería y conocido experto internacional, y de asesores en materias técnicas, todos ellos copartícipes de la misma opinión jurídica y de idéntica estrategia política. Según la versión de García Sayán, las alternativas que se planteaban para el Perú eran muy precisas, y en definitiva, habían sido reflejadas en la propuesta peruana arriba mencionada. Sin embargo, existía la posibilidad de que, en esta segunda Conferencia, se llegara a una definición, tanto porque la mayoría de las naciones deseaban contar con normas claras cuanto porque tanto los Estados Unidos como Gran Bretaña venían realizando una intensa presión en tal sentido. Por esta razón, García Sayán era de opinión de que las determinaciones del Gobierno fueran igualmente claras, a cuyo efecto solicitó un expreso pronunciamiento de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores en el sentido de que, sin perjuicio de las otras instrucciones que el gobierno impartiera a su Delegación, debía reafirmarse que no estaba en las pretensiones del Perú proponer una anchura de 200 millas para el mar territorial, que no era propio de su legislación interna, y que debía insistirse como objetivo capital en la protección de las riquezas marítimas. La respuesta de la Comisión Consultiva fue de unánime respaldo y, sobre la base de esta opinión, se programó la conducción de la difícil lucha en Ginebra. Integraban la Comisión Consultiva en aquellos años, entre otros, el doctor José Luis Bustamante y Rivero y un selecto grupo de juristas, ex-cancilleres y políticos. Copia de las Actas de las sesiones de la Comisión Consultiva fueron entregadas a la Delegación.

Esta línea política, que venía observándose desde la I Conferencia, llevó al Perú, en unión de Chile y Ecuador, a votar a favor de una propuesta cuyo texto era el siguiente:

"Todo Estado tiene el derecho de fijar la anchura de su mar territo-

(13) Sin propósitos de debates semánticos, no puede olvidarse que ha sido en este sentido y dentro de esa relación de elementos que se ha venido usando, en todo este tiempo, la expresión mar adyacente, a fin de diferenciarlo del mar territorial y de precisar en el ámbito de las 200 millas las competencias del Estado ribereño para los fines específicos tantas veces señalados.

(14) Crf. en F. Orrego Vicuña, "Chile y el Derecho del Mar", Ed. Andrés Bello, Santiago, 1972, pp. 57 y ss.

rial hasta un límite de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base que sea aplicable..."

vinculada a otra propuesta sobre derechos preferenciales de pesca en alta mar, que no alcanzaron a prosperar.

Al final, la Conferencia no llegó a obtener una definición, a pesar de que la fórmula Estados Unidos-Canadá (seis millas de mar territorial y seis millas de zona contigua) con 54 votos a favor, 28 en contra (entre ellos Chile, Ecuador y el Perú) y cinco abstenciones, fracasó por un voto, sin sumar los dos tercios requeridos por el Reglamento.

Previamente, el Perú y, también, Chile y Ecuador, acompañaron una enmienda según la cual:

> "... el Estado ribereño tendrá la facultad de invocar derechos preferentes de pesca en cualquier zona de alta mar adyacente a la zona de pesca exclusiva (de 12 millas) cuando se haya demostrado científicamente que debido a una situación o condición especiales, el aprovechamiento de los recursos vivos de la alta mar en esa zona tiene una importancia fundamental para el desarrollo económico de dicho Estado o para la alimentación de sus habitantes".

Esta posición era, pues, congruente, con la interpretación auténtica de la "Declaración de Santiago" arriba mencionada -auténtica y oficial, y, a mayor abundamiento, nunca contestada- en el sentido de la que la zona marítima de 200 millas no podía confundirse con un mar territorial de esa anchura; y, que los intereses de los Estados ribereños estaban referidos a la necesidad de conservar, proteger y administrar los recursos marinos. De otro lado, la calidad intelectual y la alta representatividad de la Delegación peruana y su lucida actuación en las dos Conferencias había merecido el reiterado apoyo del Gobierno y el aplauso general; y, la opinión pública acompañaba ampliamente su actuación. Nada demuestra mejor este pensamiento unánime, que el editorial de "El Comercio", al dar cuenta del fracaso de la II Conferencia, en la edición del 28 de abril de 1960:

> "Debe reconocerse que las exigencias fundamentales que motivaron esa Declaración (de Santiago) y ese Tratado (Convenio Complementario de la Declaración de Soberanía en la Zona Marítima de 200 millas, suscrito en Lima el 4 de diciembre de 1954), estaban garantizadas por la enmienda indicada en tercer término.
> (Se reproduce a continuación):
> El Perú, Chile y Ecuador han extendido su soberanía sobre una zona del océano adyacente a sus costas, de 200 millas de anchura, con el fin de ejercer jurisdicción para la conservación de la riqueza ictiológica en ella contenida y para garantizar a sus nacionales un derecho preferencial a la pesca. Es más, esa enmienda alcanzó una votación de 58 contra 19 votos, es decir superior a los dos tercios y el que no haya quedado consagrada se debe solamente a que la propuesta en su conjunto no fue aprobada. Este hecho constituye un triunfo evidente, pero por desgracia no definitivo, para la tesis que ha sostenido el Perú y los países del Pacífico Sur".

Aquella enmienda, según los términos del mismo editorial, era la siguiente:

> "Reconocía un derecho excepcional de preferencia para la pesca y de jurisdicción para los fines de conservación de la riqueza ictiológica

> *más allá de la zona a que se refiere el punto anterior (seis millas de mar territorial y seis millas de zona contigua) en los casos en que estuviere científicamente comprobado que el país ribereño depende de esa riqueza para alimentar a su población y que hubiere un peligro de extinción de la misma".*

De 1966 a 1970 le correspondió a Enrique García Sayán ejercer el cargo de Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur. Por último, en 1970, fue elegido Presidente de la Reunión Latinoamericana sobre aspectos del Derecho del Mar, a la que asistieron 20 delegaciones y que culminó con la "Declaración de los Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar", adoptada el 8 de agosto de dicho año. (15)

Resulta, así, que de 1958 a 1970 su vinculación con el nuevo Derecho del Mar no fue meramente especulativa o académica, sino que estuvo enlazada, de maneras diversas, con la dinámica internacional, o sea, que fue actor y testigo presencial en el momento de la definición de las posiciones que permitirían, al final de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el triunfo de la tesis de las 200 millas.

Quizá el momento más dramático lo constituye su paso por la Secretaría General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur. Pudo, por eso, decir con propiedad que dicho período fue:

> *"particularmente nutrido de sucesos que favorecen y consolidan unos la posición que en materia de jurisdicción marítima tienen asumida nuestros países. Otros, en cambio, diríase que son expresión de una campaña que se libra en diversos campos para detener la ineluctable progresión de los derechos del Estado costero. Todos revelan lo palpitante del asunto, y que nuestros países están siendo protagonistas de una de las más notables evoluciones en el Derecho del Mar".*

García Sayán en su condición de Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur participó, además de las reuniones de dicho organismo, en dos debates internacionales muy característicos; uno, de ámbito internacional, en la FAO; y otro de ambiente regional, en las Conferencias "cuatripartitas" entre los miembros de la CPPS (Chile, Ecuador y Perú) y los Estados Unidos. En ambos casos el tema era el mismo: la defensa de los intereses del Estado costero en lo relativo al control y utilización de los recursos marinos de las zonas litorales. En las dos oportunidades, la lucha fue prolongada y el resultado incierto. Probablemente, la lección final era similar: mientras no existiera el acuerdo internacional, los intereses del Estado ribereño seguían bajo la amenaza de toda suerte de presiones, incluyendo la agresión desembozada o encubierta. Más aún, el acuerdo internacional podía no ser suficiente, si representaba tan sólo la solución continengente en un momento dado. En consecuencia, al final del camino que Enrique García Sayán proponía, se encontraba la norma, de aceptación universal, como único objetivo final.

Para obtener este resultado era indispensable superar la clásica dicotomía entre alta mar y mar territorial, ya que no era propio ni eficiente "identificar los derechos proclamados (en el Decreto de 1947 y la Declaración de 1952) con la clásica institución del mar territorial, por cuanto esta noción era inadecuada y parecía inconveniente para expresar la naturaleza y expresión de una soberanía y jurisdicción exclusivas relativas a la protec-

---

(15) Revista Peruana de Derecho Internacional, T. XXVIII, Nro. 69, 1969-70, p. 153.

ción y utilización de los recursos marinos hasta una distancia de 200 millas. De allí que la opinión prevaleciente fuera la de que lo que había establecido era una institución sui generis"

Como la "identificación de la zona de 200 millas con las aguas territoriales implicaría las prerrogativas clásicas de mar territorial... (y) ... van más allá de los propósitos de la doctrina establecida", era notorio que existía una nueva situación a la que no podía adaptarse un concepto creado por las grandes potencias para la mejor defensa de sus intereses que no eran precisamente, los intereses de países como el Perú. "Esto no hace sino demostrar que la connotación ordinaria de los términos hasta ahora empleados en el Derecho Internacional, puede resultar inadecuada en algunos casos para expresar nuevos conceptos". "La vieja institución del mar territorial debería ser cambiada o dar lugar a una división diferente de los océanos, de acuerdo a las necesidades y realidades de nuestro tiempo, sin detrimento de las necesidades de las comunicaciones internacionales; y de que se reconozca a los Estados costeros el derecho de soberanía sobre sus mares adyacentes". (16)

Al cabo de 10 años de escritas las palabras que se vienen de citar, la aprobación de la Convención Universal sobre el Derecho del Mar, en las circunstancias que todos conocen y con la consagración universal de la doctrina de las 200 millas de soberanía y jurisdicción, le ha dado al Perú uno de sus mejores triunfos. Cuando el Perú proceda a firmar ese instrumento internacional, habrá rendido a Enrique García Sayán el mejor testimonio de reconocimiento y de gratitud.

Juan Miguel Bákula

---

(16) Todas las citas anteriores corresponden al artículo "La doctrina de las 200 millas y el Derecho del Mar", Op. cit.

Notas sobre

LA SOBERANIA MARITIMA DEL PERU

Defensa de las 200 millas de mar peruano ante las recientes transgresiones.
Lima, 1955

La trascendencia para los intereses nacionales de la situación creada por las recientes transgresiones de nuestras aguas jurisdiccionales por naves pesqueras extranjeras (*affaire* Onassis, en noviembre-diciembre de 1954 y casos de los "tuna-clippers" norteamericanos en enero y febrero de 1955), me lleva a escribir estas notas en el deseo de cooperar con ellas a un mejor conocimiento de la génesis y justificación del acto gubernativo por el cual se extendió hasta 200 millas la soberanía marítima del Perú. Refiérome al Decreto Supremo del Presidente Bustamante de 1º de agosto de 1947, cuya responsabilidad me incumbe como Ministro de Relaciones Exteriores que lo refrendó.

ANTECEDENTES DEL DECRETO DE 1947

1. La posibilidad cierta de que expediciones pesqueras extranjeras vinieran a operar en gran escala frente a las costas del Perú fué la consideración inmediata que determinó al Gobierno de entonces a proclamar, mediante un acto declarativo y en ejercicio del derecho de conservación inherente a todo Estado, la soberanía nacional respecto de la plataforma continental submarina, así como respecto del mar contiguo a nuestro litoral hasta una distancia de 200 millas marinas.

2. A la sazón la proclamación del Presidente de los Estados Unidos de América del 28 de septiembre de 1945, a la que siguieron las de los Presidentes de México (29 octubre 1945), Argentina (11 ocbre 1946) y Chile (23 junio 1947), había incorporado a la terminología internacional y dado curso oficial a ciertos conceptos nuevos, como el de la plataforma submarina o zócalo continental y el de las zonas de jurisdicción o control para la conservación y utilización por el Estado ribereño de pesquerías y otros recursos marinos.

Diferían en su contenido y alcance estas proclamaciones antecedentes, pero obedecían todas más que a motivos políticos o a doctrinas preconcebidas —a las cuales, por lo demás, no eran ajenas— a consideraciones económicas de orden práctico. La noción del zócalo o plataforma continental referíase en ellas, sin necesidad de definirla, a la prolongación submarina del territorio del Estado ribereño hasta el punto en que se produce la ruptura o descenso hacia los abismos profundos del

mar. Aun cuando esta ruptura no se encuentra a la misma profundidad a lo largo de todos los continentes, estímase que la línea de demarcación más aproximada es la de la isobata de 100 brazas (o sea 182.90 metros). A ella alude un comunicado de prensa de la Casa Blanca emitido el mismo día de la proclamación norteamericana.

3. La proclamación del Presidente Truman, expresada en realidad en dos instrumentos distintos aunque complementarios, y de la que ha llegado a decirse, tal vez hiperbólicamente, que algún día será reconocida "como uno de los actos decisivos en la historia, comparable a los descubrimientos de Colón" (1), declaraba en el primer instrumento la pertenencia de los Estados Unidos y su "jurisdicción y control" respecto de la plataforma submarina, con expresa exclusión de los mares que la cubren y, en el segundo, el derecho de los Estados Unidos de establecer "zonas de conservación" para proteger los recursos pesqueros en áreas de alta mar contiguas a sus costas. Acentúase en el preámbulo del instrumento referente al zócalo continental la necesidad de nuevas fuentes de petróleo y de otros minerales, su existencia en el zócalo continental de los Estados Unidos y la practicabilidad de su utilización con el moderno progreso tecnológico. Como justificaciones de la proclamación referente a las pesquerías se dan la importancia de los productos pesqueros como fuente de sustento para las comunidades costeras así como para la nación en general como recurso alimenticio e industrial, y la necesidad de preservarlos de una explotación destructiva.

La declaración mexicana reinvindicaba la plataforma submarina con las riquezas que contiene y, además, el aprovechamiento y control de zonas de protección pesquera "independientemente de la distancia que las separa de la costa" y "de las que depende el bienestar nacional". El decreto argentino sin señalar un límite en millas, declaraba perteneciente a la soberanía de la nación el zócalo continental y el mar que lo cubre. Finalmente, la declaración del Presidente González Videla proclamaba la soberanía de Chile sobre el zócalo continental y sobre los mares adyacentes a sus costas hasta una distancia de 200 millas.

Quedó así sentado, de una parte, un derecho de dominio del Estado costero a la plataforma submarina o zócalo continental, sobre cuyas potencialidades en petróleo y otros minerales se hacen estimaciones fabulosas (2); y de otra, la existencia, con diversas denominaciones y atributos, de una competencia exclusiva o preeminente del Estado ribereño

---

(1).—Artículo del Prof. H. H. Clark y del Prof. G. T. Renner en la revista "Saturday Evening Post", 4 abril, 1946.

(2).—El geólogo norteamericano Wallace E. Pratt en un artículo publicado en abril de 1947 en el boletín de la "American Association of Petroleum Geologists", estima que la región del zócalo continental en toda la tierra, cuya extensión se calcula aproximadamente en 10 millones de millas cuadradas, contiene más de un millón de millones de barriles de petróleo, o sea más de 300 veces el consumo mundial anual en aquella época. Y no sólo petróleo sino otros minerales, tales como uranio, se espera encontrar o extraer del zócalo continental.

respecto de determinadas áreas de alta mar contiguas a sus costas y en la medida necesaria para asegurar la conservación y aprovechamiento, en beneficio de sus pobladores, de los recursos pelágicos o minerales que en dichas áreas se encuentren.

CONSIDERACIONES DETERMINANTES DE LA POSICION ADOPTADA

4. De los anteriores planteamientos el único cuyos términos y alcances se identificaban con los que el Perú necesitaba expresar, era el de Chile. Para el Perú, como para Chile, resultaba insuficiente el concepto de la plataforma submarina o zócalo continental, dado que éste es por lo general angosto a lo largo de nuestro litoral y hasta menor de 2 millas en algunos puntos, extendiéndose a lo sumo hasta las 60 u 80 millas en determinada sección (Huarmey-Pimentel). Así aparece de cartas batimétricas confeccionadas a base de sondajes verificados por la marina de guerra peruana o por expediciones de entidades científicas extranjeras. En cambio, Estados Unidos, México y Argentina tienen plataformas submarinas muy extendidas y que se prolongan, en algunos casos, más allá de las 200 millas (la de Estados Unidos fluctúa entre las 5 millas en las costas de Florida, las 130 millas frente a las costas de Luisiana, en la desembocadura del río Silene y las 250 millas en las costas de Nueva Inglaterra). La sola proclamación de nuestra soberanía sobre la plataforma submarina y los mares epicontinentales que la cubren habría dejado desemparada, por tanto, nuestra riqueza ictiológica, que era la que entonces estaba en juego. Tampoco habría quedado ésta lo suficientemente protegida con la mera enunciación de un derecho de establecer ulteriormente "zonas de conservación" en alta mar, a manera de la proclamación norteamericana. El Perú, con mayores razones si cabe que los países que lo antecedieron en su proclamación, necesitaba dar una solución pronta y definida a su problema sin esperar el lento cuando no inalcanzable consenso de la comunidad internacional, y mediante una fórmula que le permitiera oponerse, desde luego, a las intrusiones de expediciones pesqueras extranjeras que comprometieran los intereses económicos del país. Son de dos órdenes estas mayores razones que asisten al Perú y que hacen que para pocos países cobren mayor valor que para el nuestro los recursos del mar: atañen unas a las deficiencias alimenticias de que adolece su población, las que sin embargo pueden ser compensadas con aquellos recursos; y otras, a las especiales medidas de conservación que requiere la fauna marina que sirve de alimento a las aves guaneras. De allí que, en consideración a todo esto, se adoptara al cabo, para preservar tan vitales intereses nacionales, una posición coincidente con la de Chile —la cual resultaba así fortalecida— y que se le diera expresión en el Decreto Supremo del 1º de agosto de 1947 (3).

(3).—Véase texto del Decreto en Anexo I.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS DERECHOS PROCLAMADOS

5. Proclámase en el Decreto de 1º de agosto de 1947 la soberanía y jurisdicción nacionales tanto respecto de la plataforma submarina (art. 1º) "cualesquiera que sean la profundidad y la extensión que abarque dicho zócalo", cuyas potencialidades en petróleo y minerales se tuvieron muy presentes, cuanto respecto del mar adyacente a las costas del territorio nacional (art. 2º) "cualesquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que en o bajo dicho mar se encuentren". Señálase por lo pronto (art. 3º) como zona de control y protección para el ejercicio de la soberanía y jurisdicción nacionales en el mar adyacente a las costas del territorio peruano, la comprendida entre esas costas "y una línea imaginaria paralela a ellas y trazada sobre el mar a una distancia de 200 millas marinas, siguiendo la línea de los paralelos geográficos". A tenor del mismo Decreto (art. 3º) este límite de la zona de control y protección no es intangible sino susceptible de modificarse "de acuerdo con las circunstancias sobrevinientes por razón de los nuevos descubrimientos, estudios o intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro". Quedó subentendido que la exclusividad de la jurisdicción así declarada, con expreso reconocimiento del derecho de libre navegación (art. 4º), no privaba al Gobierno peruano de la facultad de autorizar a otro Estado o a sus nacionales para que, con sujeción a condiciones que se señalara, ejercitaran actividades pesqueras dentro de la zona sometida al control del Perú.

Tales fueron los derechos declarados en el Decreto del 1º de agosto de 1947. Cítase en su preámbulo a las proclamaciones antecedentes de otros Estados y exprésase que la enunciación de tales derechos ha sido "admitida prácticamente en el orden internacional".

Justifícase en los considerandos la reivindicación del zócalo submarino en una realidad geomorfológica. La de las pesquerías, en factores económicos que hallan su expresión en el derecho de conservación inherente a todo Estado. Además de estas razones para proteger las pesquería, esgrímese en el preámbulo del Decreto el poderoso argumento ya apuntado y que le es propio al Perú: el de que los peces de nuestro litoral sirven de alimento a las aves productoras del guano, fuente éste de riqueza nacional (4).

---

(4).—La subsistencia de las aves guaneras impone adoptar medidas conservacionistas de la anchoveta, pez con el que se alimentan en más de un 95% el guanay y el piquero, dos de las principales especies productoras de guano. "Eslabón fundamental de toda la cadena alimenticia de la zona litoral peruana"; "piedra angular de las pesquerías peruanas"; "alimento de las gallinas que ponen huevos de oro", son algunas de las expresiones con que exalta la significación de la anchoveta el biólogo norteamericano Robert Cushman Murphy, del Museo de Historia Natural de Nueva York. Amenazada la anchoveta de extinción, a pesar de su abundancia, por la pesca masiva e indiscriminada que de ella se hace tanto por los "tuna-clippers" norteamericanos que la utilizan como carnada para atraer a los atunes y barriletes, cuanto por empresas peruanas que la extraen para convertirla en harina de pescado, la

Los derechos que en virtud de estas fundamentaciones se reclama tanto respecto del zócalo submarino cuanto de los recursos existentes en el mar, asumen así un carácter de preexistentes a su formal reivindicación ante la comunidad internacional.

LA FORMA DEL ACTO DECLARATIVO

6. Dióse expresión a esta declaración de derechos en un Decreto Supremo —el mismo que se adoptó, dada su importancia, con el voto consultivo del Consejo de Ministros— por conceptuarse que al Presidente de la República era a quien correspondía, como personero de la Nación y director de sus relaciones internacionales según la Constitución, proclamar, en las circunstancias, una aplicación e interpretación de tal naturaleza de nuestra soberanía territorial y marítima. En ejercicio de semejantes atribuciones habían procedido a expedir sus respectivas proclamaciones, los Presidentes de los Estados Unidos, México, Argentina y Chile. También por Decreto presidencial lo ha hecho después Brasil.

NOTIFICACION DIPLOMATICA DEL DECRETO Y RESERVAS FORMULADAS

7. Comunicada la declaración a las naciones con las que mantenemos relaciones diplomáticas, sólo fué objeto de observaciones y reservas —hasta donde llega mi conocimiento— de parte de Gran Bretaña y los Estados Unidos. Las de los Estados Unidos fueron también dirigidas, por sus respectivas proclamaciones, a la Argentina y a Chile, en idénticas y simultáneas notas del 2 de julio de 1948 en las que se expresa que los derechos declarados 'excederían los límites generalmente aceptados para las aguas territoriales". Importa anotar, sin embargo,

---

Compañía Administradora del Guano encomendó al citado biólogo el estudio del problema. Basado en sus propias observaciones y experiencias acumuladas desde el año 1919, el naturalista norteamericano concreta sus conclusiones en un Informe (25 de junio de 1954), con las siguientes frases de denuncia y admonición: "El porvenir de la producción del guano en el Perú y también el de la pesquería mayor para la alimentación humana, ya sea en forma de productos al natural o enlatados, depende del tino con que se maneje en la actualidad el porvenir de la anchoveta. Si ahora se dictan las medidas necesarias a la supervivencia de esta especie podrán los peruanos dar por seguro que sostendrán *ad perpetuum* sus riquezas ictiológicas fundamentales. En caso contrario, tendremos que lamentar que una nueva "Saturnalia" se cierna sobre un bioma de tanta importancia..." (El Guano y la Pesca de la Anchoveta, por Robert Cushman Murphy - Informe Oficial al Gobierno - Lima, julio 1954). Haciéndose eco de esta llamada de alarma, el Comité de Protección a la Naturaleza ha pedido que se declare a la anchoveta "reserva" nacional.

Para apreciar, por último, la importancia del guano como riqueza en la economía nacional, bastan los datos siguientes: la agricultura peruana satisface con el guano más de una mitad de sus necesidades de fertilizante; la extracción anual de más de 200 mil toneladas de guano, dá trabajo a más de 10 mil hombres y proporciona al Estado un ingreso de más de 60 millones de soles al año. El monto de esta cifra no da, sin embargo, un índice exacto del valor de la riqueza guanera, pues, según una política desde hace tiempo observada, el guano se vende a los agricultores a un precio menor que el que podría alcanzar en el mercado internacional, lo que importa el otorgamiento por el Estado de un subsidio a los agricultores.

que en las mismas notas se dice que las consideraciones que han motivado las proclamaciones "hallan la más viva simpatía de parte del Gobierno de los Estados Unidos, consciente del hecho que los acuerdos existentes son insuficientes para asegurar eficazmente la conservación y la perpetuación de estos recursos naturales" (5).

Panamá, que como país de registro de las naves de Onassis controvierte ahora la jurisdicción marítima ejercitada por el Perú dentro de la zona de las 200 millas, no hizo, empero, observación alguna a la proclamación peruana en aquella oportunidad. Y es que habría tenido, más bien, buenas razones para sumarse a la posición asumida por el Perú. Panamá, en efecto, por su Constitución de 1946 declaró perteneciente al territorio nacional "la plataforma submarina", aunque sin aludir a las aguas superpuestas a ella. Casi en seguida, sin embargo, por Decreto presidencial del 17 de diciembre del propio año 1946, que reglamenta la pesca del tiburón, se declara (art. 3º) "la jurisdicción nacional para los efectos de la pesca en general en las aguas territoriales de la República se extiende a todo el espacio comprendido sobre el lecho marítimo de la plataforma continental submarina". Como según las cartas batimétricas la plataforma submarina de una profundidad no mayor de 100 brazas (200 metros) se prolonga, en el golfo de Panamá, hasta las 50 millas, puede inferirse que Panamá, sin necesidad de fijar un límite en millas, extendió en realidad su jurisdicción marítima, en virtud del Decreto aludido, a zonas de alta mar más allá del límite tradicional de sus aguas territoriales, y en la medida requerida para proteger sus recursos ictiológicos. Un Decreto del año 1951 que reglamenta la pesca en aguas del litoral Pacífico superpuestas a la plataforma continental ha venido a confirmar, después, la regla adoptada desde 1946.

OBSERVANCIA POR TERCEROS DEL NUEVO REGIMEN JURIDICO

8. El Decreto del año 47 habría tenido la virtud de dejar sin efecto una expedición ballenera que por entonces se alistaba en Europa. Pero ello no quitó que en 1952 se aventurara frente a nuestras costas, con procedencia del puerto noruego de Tonsberg, la expedición francesa del "Anglo Norse". Aunque menor en magnitud que la expedición Onassis, obtuvo aquélla durante los siete meses en que estuvo operando, los pingües resultados de que dió cuenta una revista europea ("France-Illustration" 1er. novembre 1952) (6).

---

(5).—El texto completo de la nota norteamericana, a la que se ha dado amplia publicidad, fué acompañado por el Gobierno de los Estados Unidos como apéndice de un memorándum que dirigió en 1950 a la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y figura inserto, junto con notas semejantes dirigidas a la Argentina y a Chile, en varias publicaciones, entre otras, las siguientes: U. N. doc. A/CN. 4/19-23 March 1950; José Luis de Azcárraga.—"La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional", Madrid 1952, pág. 281.

(6).—Según la información contenida en la revista citada, el "Anglo Norse", por el que se denominó la expedición, sólo desplaza 8,638 toneladas brutas, lo que

"Tuna-clippers" norteamericanos incursionaron también, a partir de 1951, en nuestra zona costera al Norte de Cabo Blanco, de la que habrían extraído en el período comprendido de julio a diciembre de ese año, más de 60 mil toneladas de productos, según lo que expresa el Gerente de la Compañía Administradora del Guano en una comunicación oficial ("El Guano y la Pesca de la Anchoveta", Lima 1954, pág. 133).

DIFUSION DE LAS REGLAS SENTADAS EN LAS PROCLAMACIONES

9. Los ejemplos del Perú y de los países que lo antecedieron en su proclamación —a todos los cuales corresponde, con justo título, el papel de precursores en estos trascendentales desarrollos del derecho del mar— no tardaron en ser imitados por otras naciones americanas. Costa Rica en 1948, y El Salvador en 1950, hacen declaraciones casi idénticas a las del Perú y Chile sobre la plataforma submarina y la jurisdicción en el mar que extienden hasta 200 millas. Guatemala por Decreto congresional del año 1949, y Nicaragua por sus Constituciones de 1948 y 1950, incorporaron luego a su territorio la plataforma continental. Honduras en 1951 ratifica un Decreto sobre plataforma submarina y extensión del mar territorial hasta las doce millas. Y Brasil, por Decreto presidencial del 8 de noviembre de 1950, en cuyo preámbulo se cita, entre otras, la proclamación peruana, declara como parte del territorio nacional, y sujeta a su jurisdicción y dominio exclusivos, la plataforma submarina, aunque sin extender tales derechos a las aguas superpuestas o epicontinentales.

Gran Bretaña, el más consistente adversario de innovaciones en estas materias, por Reales Ordenes en Consejo expedidas entre los años 1948 y 1950, ha incorporado a sus posesiones en este Hemisferio (Honduras Británica, Bahamas, Jamaica, islas Falkland), sin fijar límite, "el área del zócalo continental que se encuentra debajo del mar contiguo a sus costas".

El movimiento se ha extendido, asímismo, a otras partes del mundo. En acciones encaminadas ora al aprovechamiento de las pesquerías —como en el caso de Islandia— ora al de los depósitos petroleros existentes en el zócalo submarino, Islandia, Filipinas, Australia, Pakistán, Irán y un número creciente de Estados o principados del Medio Oriente y del golfo Pérsico, han incorporado el zócalo continental o el "suelo y subsuelo marítimos" a sus respectivos territorios. No menos de treinta países tienen adoptado así el concepto.

---

representa una capacidad relativamente modesta al lado de buques factorías más modernos que llegan a las 20 mil toneladas. Sin embargo, acompañado como estuvo de una flotilla de ocho balleneras de caza de 40 metros de largo y que alcanzan una velocidad de 12 nudos, superior a la de las ballenas más rápidas, capturó la expedición, conforme al mismo artículo, durante su campaña frente a las costas peruanas, 3,063 cachalotes que produjeron 104,000 barriles de aceite de 170 kilos, o sea 17,680 toneladas.

GENERAL ADMISION DEL CONCEPTO DEL ZOCALO SUBMARINO COMO UNA REALIDAD GEOLOGICA Y MORFOLOGICA. SU RECONOCIMIENTO POR LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

10. Por efecto de estos planteamientos la noción de la plataforma submarina o zócalo continental, a menos de diez años de su primera enunciación por el Presidente Truman, puede hoy considerarse como generalmente admitida por la comunidad internacional, por lo menos en cuanto se circunscribe a la afirmación de ciertos derechos respecto del lecho y del subsuelo marítimos más allá del límite tradicional de las aguas territoriales. Tiene su asiento esta noción en una realidad geológica y morfológica que señalan argumentos como estos: "el zócalo continental es una extensión de la masa terrestre de la nación costera y, por tanto, naturalmente perteneciente a ella"; "el petróleo y otras substancias minerales existentes en el zócalo continental son frecuentemente una prolongación hacia el mar de los mantos u hoyas existentes en el territorio". A la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, encargada de estudiar el derecho internacional con miras a su codificación, no le fué difícil, por esto, admitir el concepto e incorporarlo al proyecto de Estatuto que elaboró al respecto en 1951 y que fué sometido a las observaciones de los Gobiernos ([7]). En él se expresa, en efecto (art. 1º), que el Estado litoral puede ejercer control y jurisdicción sobre el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas situadas más allá de las aguas territoriales, con el objeto de explorar y explotar los recursos naturales que allí se encuentren y "hasta donde lo permita la profundidad de las aguas epicontinentales". La elasticidad de este último concepto salvaba la dificultad de fijar un límite, en longitud o en profundidad, al zócalo continental. Debía resultar de allí, ciertamente, desigualdades entre los Estados y una situación de privilegio para aquellos con un extenso zócalo continental como los Estados Unidos. Pero difícilmente podría concebirse, en las actuales circunstancias, la explotación, mediante instalaciones permanentes, de los recursos del zócalo continental por otro Estado o por nacionales de otro Estado que no fuera el costero, cualquiera que fuese la distancia a que se efectuaran las operaciones. Por lo pronto, es hoy un hecho corriente la extracción de petróleo en el zócalo continental de profundidades a 30 metros del nivel del mar; y hay quien asegura que los progresos técnicos permitirían hacer perforaciones en plataformas submarinas cubiertas por más de 300 metros de agua. (Prof. R. D. Sheewsbury "World Petroleum", March 1947, page 59). En cuanto a la distancia, en el golfo de México se han hecho perforaciones, frente a las costas de Luisiana, a 30 millas del litoral terrestre.

Las mencionadas proposiciones contenidas en el proyecto de Esta-

([7]).—U. N. Doc. A/CN. 4/42-10 April 1951.

tuto elaborado en 1951 por la Comisión de Derecho Internacional, fueron revisadas en 1953, en la 5ª sesión de ese organismo, a la luz de los comentarios recibidos de los Gobiernos. Preparó entonces la Comisión un proyecto final relativo al zócalo continental, a pesquerías en alta mar y a zonas contiguas, para someterlo a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En los artículos sobre zócalo continental del proyecto final se precisa que la expresión "zócalo continental" se refiere al lecho del mar y al subsuelo del área submarina contigua a la costa, pero fuera del mar territorial, *hasta una profundidad de doscientos metros;* que el Estado costero debe ejercer *derechos de soberanía* sobre el zócalo para el efecto de explorar y explotar sus recursos naturales; que este derecho no afecta el *status* legal de las aguas superpuestas ni el espacio aéreo encima de estas aguas; que el Estado costero no debe impedir el establecimiento y mantención de cables submarinos; que la exploración y explotación del zócalo no debe derivar en interferencias injustificadas con la navegación o la pesca; que el Estado costero tiene título para mantener en el zócalo las instalaciones necesarias para tal exploración y para establecer zonas de seguridad alrededor de tales instalaciones; y que las disputas concernientes a interpretación o aplicación de los artículos deben ser sometidas a arbitraje a pedido de cualquiera de las partes.

Sometidos a la Asamblea General estos artículos del proyecto de Estatuto junto con los relativos a pesquerías y a zonas contiguas, se pusieron pronto en evidencia los más encontrados pareceres, al igual que cada vez que se ha tratado del régimen del mar en reuniones internacionales. Sin extenderse demasiado en el debate la Asamblea decidió entonces, por su Resolución 798 (VIII) adoptada el 7 de diciembre de 1953, no tratar ningún aspecto del régimen de alta mar hasta que la Comisión de Derecho Internacional no hubiera estudiado todos los problemas que implica e informado sobre ellos a la Asamblea.

Importa anotar que en el curso del debate en el 6º Comité que precedió a la adopción de la resolución dilatoria, varios representantes objetaron la definición del zócalo continental dada en el proyecto final de la Comisión, en la que se le resta al concepto la elasticidad con que fué enunciado en el primer proyecto elaborado en 1951. Particular mención merecen, a este respecto, los puntos de vista del representante de Turquía, por la concordancia que guardan, en cierto modo, con el criterio que al Perú interesa sostener. Dijo el representante turco que desde que el ancho del mar territorial no ha sido aún determinado, el punto de partida del zócalo continental no podía ser fijado todavía con un grado deseable de certeza, y que los avances tecnológicos pueden permitir pronto la explotación a profundidades mayores de 200 metros. Pensaba, asímismo, que la Comisión de Derecho Internacional debía tener presente que en mares pequeños y angostos los límites del zócalo continental pasan a través del centro del mar que separa a dos Estados cuyas cos-

tas se enfrentan, y que *en el caso de los Estados con fronteras oceánicas debe reconocérseles un zócalo continental que se extienda 100 ó 200 millas de sus costas.*

MOTIVACION ECONOMICA DE LA AMPLIACION DE LA JURISDICCION EN EL MAR

11. Así como la noción del zócalo submarino, aparte del valor económico que entraña, tiene su asiento en una realidad geológica y morfológica, el otro aspecto de las declaraciones del Perú y otros Estados, a saber, el que enuncia un derecho preexistente y exclusivo respecto de los recursos existentes en sus mares epicontinentales o en una zona adyacente, tiene una motivación esencialmente económica, según aparece de las propias proclamaciones. Obedece, en efecto, a la presión de imperiosas necesidades vitales de las poblaciones de los Estados ribereños, a los que es menester reconocer, tanto por extensión de principios ya admitidos cuanto por claras razones de justicia y equidad, un título natural y preeminente, derivado de su contigüidad geográfica, para aprovechar los recursos ictiológicos u otros existentes en la zona marítima adyacente a su litoral, por lo menos en la medida necesaria para satisfacer las necesidades alimenticias e industriales de su población o para compensar las deficiencias del primer orden ([8]).

([8]).—El título derivado de la noción de contigüidad geográfica adquiere toda su evidencia si se atiende al conjunto de propicias circunstancias naturales que concurren a hacer del litoral marítimo del Perú uno de los más ricos biológicamente. Son ellas, señaladamente, las características geológicas y morfológicas de nuestro litoral, la corriente fría que lo baña, las sustancias minerales y orgánicas que arrojan al mar los cincuentiséis ríos de la costa. Elementos son estos que dan a las aguas de nuestro litoral su extraordinario poder vital y que hacen del mar peruano uno de los más abundantes en recursos pesqueros que se conoce. Y puede llamarse con justa razón *peruano* a este mar porque se nutre del suelo peruano y por la consideración de que, a través de todos los tiempos, ha sido medio de existencia para los pobladores de nuestro territorio.

Si, como lo piensan hombres de ciencia, el mar atesora recursos para la alimentación quizás de mayor significación que los de la tierra, puede afirmarse que el mar es un complemento fundamental para la vida en el Perú, capaz de suplir las deficiencias de proteínas de que adolece su población. Aun cuando no se cuenta todavía con datos completos y definitivos del valor en calorías de la dieta del habitante peruano, pueden aquellos inducirse, aproximadamente, de ciertos estudios y observaciones, en particular de las encuestas familiares llevadas a cabo entre los años 1951-53 en cinco localidades de distintas regiones de nuestro territorio, por el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud Pública, utilizando técnicas aconsejadas por la FAO (Organización de las N. U. para la Alimentación y la Agricultura). De una refundición de los datos obtenidos en tales encuestas —los que se refieren a sexos, edades, ocupaciones y climas diferentes ("La Familia Peruana" —Suma y resta de su Nutrición— Lima, 1954)— despréndese que el promedio de consumo diario por persona, en las localidades consideradas, sería solamente de 1,860 calorías. Esta ración resulta alarmantemente baja si se tiene en cuenta que, conforme a estudios del propio Departamento de Nutrición —igualmente referidos a elementos diferentes) los que también refundimos para simplificar la exposición— el promedio de consumo diario recomendable para una adecuada alimentación en el Perú es de un orden de 2,632 calorías. Y este mismo promedio estaría por debajo de las raciones dietéticas recomendadas por la Conferencia de Alimentación reunida en Hot Springe en 1943. Ellas resultan, en efecto, de combinarse las raciones recomendadas para el hombre y la mujer adultos, en un promedio de 2,900 calorías diarias (Dentro de las cifras que dan este promedio hállase la máxima de 4,500 calorías diarias recomendada para el hombre de 70 klgrs. de peso, "muy activo"). La sub-alimentación del habitante pe-

Si la comunidad de naciones ha acatado, por lo general, todo un género de competencias especiales o de medidas de jurisdicción ejercitadas por diversos Estados más allá de los límites tradicionales de sus aguas territoriales, en la llamada "zona contigua", cuando se ha tratado por éstos de proteger sus intereses fiscales, aduaneros, sanitarios, policiales, fuerza es admitir, por analogía, el derecho esencial y preeminente de los Estados costeros para extender su soberanía o competencia hasta una distancia determinada en función de resguardar la *unidad del complejo biológico* existente en sus mares. Concepto es éste en el que se sustenta la doctrina que ampara las proclamaciones. Importa, por lo mismo, precisar su contenido y significado.

---

ruano aparece, asimismo, en toda su gravedad, si se atiende al peso de los alimentos consumidos. En la mencionada conferencia de Hot Springe recomendóse, a este respecto, como promedio "standard" del consumo de alimentos, por persona, la cantidad de 620 kilos al año. Pues bien, según estudios del SCIPA ("Servicio Cooperativo para la Producción de Alimentos", una agencia regional del "Instituto de Asuntos Interamericanos" de Washington) el consumo de alimentos al año, por persona, solamente habría alcanzado en el Perú, en el año 1952, a la cantidad de 452.3 kilogramos. Débese esta deficiencia a que las escasas áreas cultivables de nuestro territotorio no proveen una suma suficiente de alimentos. Es menester importar trigo, carnes, grasas. Los altos precios de algunos de estos artículos los ponen fuera del alcance de la gran mayoría de la población, de muy bajo standard de vida. En cambio, los recursos pesqueros en que abunda el litoral marítimo peruano ofrecen una fácil fuente de proteínas, grasas, minerales y vitaminas para nuestra población subalimentada. Si bien en todo tiempo los habitantes de nuestro territorio han hecho uso de esa fuente de sustento, puede decirse que sólo desde hace dos décadas el Perú, como otros países de América, ha cobrado conciencia de la magnitud e importancia del reservorio alimenticio que atesoran sus mares. La moderna industria pesquera peruana data apenas de unos veinte años. Hasta entonces los métodos empleados eran primitivos y la pesca no pasaba de ser una industria individual. Hoy exceden de 400 millones de soles (aproximadamente 20 millones de dólares) los capitales comprometidos en más de 40 empresas que, directa o indirectamente, dan trabajo en factorías en tierra o en el mar, a más de 60 mil hombres. Estímase la explotación anual de nuestras riquezas ictiológicas en más de 67 millones de kilos de pescado y otros productos. Y cada día se hace más intenso el aprovechamiento del mar por el hombre peruano. La industria ballenera, la más compleja y de mayor envergadura de cuantas se dedican al aprovechamiento del mar, ha sido ya acometida por empresas que operan desde los puertos de Pisco y Chancay y que con una inversión, por sí solas, de cerca de 100 millones de soles, obtuvieron en 1953 alrededor de 6,000 toneladas de aceite y 4,000 de alimentos proteicos.

Claro está que, pese a estos desarrollos, nuestra industria pesquera es aún modesta y hasta insignificante comparada con la de otros países, hallándose todavía muy lejos de obtener todo el rendimiento que sería dable de nuestro exuberante mar sin riesgo de comprometer el futuro de los recursos que contiene. Otro tanto puede decirse de los países latinoamericanos que han proclamado derechos jurisdiccionales semejantes a los del Perú sobre áreas oceánicas situadas frente a sus costas. La extracción mundial de productos pesqueros, que según estimaciones de la FAO correspondientes al año 1952, llegaría a un total aproximado de 25'855.200 de toneladas métricas al año, la realizan, en cerca de un 50% de ese total, cinco naciones: Japón, China, Unión Soviética, Estados Unidos incluyendo Alaska y Noruega. De ellas Japón es el primer productor, con más de 3'428.800 de toneladas métricas, o sea 15% del total. Es interesante saber también a este respecto, que más del 95% de esta pesca se lleva a cabo en el hemisferio Norte y, en una considerable medida en aguas superpuestas a plataformas submarinas de una profundidad de 100 brazas o menos, que no abarcan ni un 10% de las áreas oceánicas. Las estadísticas registran por lo menos a 23 países antes de hacer aparecer al Brasil, no obstante ser este país el mayor productor pesquero latinoamericano con una producción que sobrepasa, en orden de magnitud, cuatro veces a la del Perú.

"En un notable estudio económico de las Naciones Unidas publicado en 1950 (Agricultural Requisites in Latin America" - Report of the joint ECLA/FAO Working Party, United Nations, Department of Economic Affairs, E/CN, 12/83/Rev. 1,

Forman la llamada unidad del complejo o sistema biológico, el conjunto de la flora y la fauna que vive y se desarrolla en zonas determinadas del mar. Lleva en sí el concepto las ideas de correlación e interdependencia entre los elementos que lo integran. Correlación, en efecto, entre la temperatura de las aguas y el desarrollo del *plankton* o pasto marino; correlación entre el *plankton* y el desarrollo del *nekton,* vocablo técnico que sirve para denotar la totalidad de los animales que se han independizado del fondo del mar y que nadan ya sea en la superficie o en distintos niveles. Mientras el *plankton* sirve de alimento a los peces pequeños, éstos, a su vez, constituyen el nutrimento de los peces grandes o de las aves guaneras. El equilibrio del sistema, su encadenamiento, se mantiene en virtud de relaciones y leyes biológicas que la industria del hombre no debe contrariar más allá de cierto límite. Si alguno de los elementos o especies biológicas que integran el sistema es extraído en medida mayor a la que se reproduce, compréndese que la unidad del complejo y hasta su existencia misma se vean comprometidas.

Distínguense hasta tres sistemas o complejos en el litoral marítimo peruano, a saber: el tropical, de la zona Norte, común con Ecuador, Colombia y Centroamérica; el de la corriente fría, común con Chile, y uno intermedio, entre los dos anteriores, aunque más reducido.

Los datos técnicos y científicos hicieron ver que para conservar el equilibrio dinámico de las especies ictiológicas comercializables existentes en estos sistemas, era menester proyectar las medidas de control y preservación hasta una distancia próxima a la de 200 millas. Si bien algunas de las especies se encuentran cerca del litoral otras, del tipo del atún y barrilete, hállanse en concentraciones apreciables a distancias que

---

1950), se comparan los resultados de la industria pesquera en 20 repúblicas latinoamericanas que con alrededor de 135 mil pescadores activos extrajeron, todas juntas, en 1947, 421 mil toneladas de productos, con los de un pequeño país como Islandia, que con sólo 6,300 pescadores produjo en el mismo año 477 mil toneladas. Demuestra esta simple comparación, decía el estudio, que los pescadores de América Latina necesitan desesperadamente más equipo, mejores embarcaciones, métodos más eficientes y asistencia financiera. "La mejor utilización de los recursos pesqueros incrementará la producción alimenticia —agregaba el estudio— y mejorará también considerablemente la dieta pobre en proteína de estos países. Creerá nuevas industrias y nuevos medios para mejorar las condiciones de vida de la población". Señálase en el mismo estudio como un aumento notable en la producción pesquera, el obtenido por el Perú, que de 5 mil toneladas en 1939 pasó a 31 mil toneladas en 1947, o sea un incremento de más del 500%, que se derivó tanto a la exportación como al consumo local. Habría que señalar hoy que la progresión ha continuado a un ritmo aún más acelerado, pues la producción saltó en 1952 a 106,610 toneladas métricas (Cía. Administradora del Guano "El Guano y la Pesca de la Anchoveta", 1954, pág. 28), lo que significó un incremento del 300% con respecto a los resultados del año 1947 registrados en el precipitado estudio de las Naciones Unidas. Mas no obstante estos desarrollos, el pescado contribuye en una medida aún ínfima a la alimentación del hombre en el Perú. Según estimaciones preliminares y aproximadas de la FAO contenidas en el propio estudio de las Naciones Unidas y correspondientes al año 1947, el consumo promedio *per capita* de pescado y productos pesqueros habría sido en el Perú de 3 kilogramos por año, en tanto que en Chile fué de 11 kilogramos, en Venezuela de 14, en Noruega de 25 y en Jamaica de 40. Considera la FAO que la extracción total de pescado en el mundo podría doblarse, para beneficio de las poblaciones subalimentadas, sin riesgo del futuro de los recursos.

fluctúan entre las 20 y las 80 millas; y los grandes cetáceos, como el cachalote y la ballena, suelen emigrar en la zona Norte más allá de las 100 millas de la costa (9). Tenida cuenta de este conjunto de razones fué que el Decreto Supremo de 1947 extendió la soberanía marítima nacional hasta las 200 millas, alineándose así con la medida anteriormente adoptada por Chile y previéndose —según se ha visto— al igual que en la proclamación del país vecino, la posibilidad de modificar la medida por razón de nuevos descubrimientos, estudios o intereses nacionales que fuesen advertidos en el futuro.

Informado como estuvo —según esto— el señalamiento de las 200 millas en consideraciones técnicas frente a un problema técnico, no se justifica el que se atribuya a la medida el carácter de una simple "generalización", denominación ésta con la que, en un reciente comentario periodístico norteamericano, se intenta restar merito a las proclamaciones latinoamericanas referentes a las 200 millas y a una más reciente de la república de Corea que habría extendido la jurisdicción marítima de ese país hasta un límite de 60 millas (10).

ARGUMENTOS CONTRARIOS A LAS DECLARACIONES EXTENSIVAS DE LA JURISDICCION MARITIMA

12. Pese a la fuerza de este género de razonamientos y a la consideración que merecen, impúgnase, con todo, las declaraciones extensivas de la jurisdicción marítima, sobre todo en el caso en que ésta se proyecta hasta las 200 millas, diciendo que constituyen extralimitaciones violatorias de principios tradicionales del derecho internacional, los que sólo pueden ser modificados por consentimiento de partes.

Veamos, en primer término, qué valor debe reconocerse en la actualidad a los llamados "principios tradicionales" y luego, hasta qué punto cabe objetar la eficacia de las declaraciones unilaterales como fuentes para el establecimiento de una regla internacional.

VALOR DEL LIMITE TRADICIONAL DE LAS AGUAS TERRITORIALES

13. Sin necesidad de entrar aquí en un análisis histórico o doctrinario de los conceptos de aguas territoriales y de libertad de los mares, el que excedería el propósito de estas notas, que no es sino el de divulgar, frente a un problema latente, los alcances de un acto gubernativo en

(9).—El profesor Erwin Schweigger, Jefe de la Sección Pesquería y Oceanografía de la Compañía Administradora del Guano, expresa que el "límite biológico" de la Corriente Peruana se encuentra a una distancia de 80-100 millas de la costa en el verano y de 200-250 millas en el invierno ("El Litoral Peruano", por Erwin Schweigger. Lima, 1947, pág. 72).

(10).—The New York Times, "Fisheries and Freedom" (Editorial), October 10 1954.

el que me cupo intervenir ([11]), cabe decir, con referencia al primer aspecto de la objeción, que no existe una norma única de Derecho Internacional universalmente aceptada que fije la extensión del mar territorial. El viejo concepto de las tres millas —que nunca se cristalizó en una regla firme y cuyo abolengo sólo se remonta, por lo demás, al siglo XVIII— correspondía a una noción de control o defensa del territorio terrestre, desde hace mucho tiempo caduca: la del alcance del tiro de cañón. Nunca tuvo, pues, en cuenta el género de consideraciones económicas que inspiran las modernas reclamaciones. De allí que muchos países hayan fijado unilateralmente, con anterioridad a las recientes proclamaciones, límites distintos a sus aguas territoriales. Noruega, Dinamarca, Suècia, Finlandia, Rusia, España, Portugal, Italia, Yugoleslavia y, en este hemisferio, México, Ecuador, Colombia, establecieron distancias entre las 4 y las 15 millas ([12]). Este desacuerdo hasta ahora irreductible de los Estados en cuanto a la determinación de la extensión del mar territorial, hizo fracasar a la Conferencia de codificación reunida en La Haya en 1930, en su propósito de elaborar una convención internacional al respecto.

14. Implican también derogación de la antigua regla de las tres millas y de la idea de libertad irrestricta de los mares, aquellos actos de jurisdicción ya citados ejercidos por ciertos países más allá de los límites reconocidos de sus aguas territoriales, por razones sanitarias, de prevención de contrabando, o políticas. A este último orden de medidas pertenecen dos actos internacionales de los que es parte el Perú: la Declaración de Panamá (1939), de vigencia eventual, que proclamó una zo-

---

([11]).—En un trabajo sobre el tema "The character and scope of rights asserted by certain States in the Western Hemisphere over coastal waters and appurtenant subsoil" que presenté a la conferencia de la "International Bar Association" reunida en Londres en 1950, tengo hecho un análisis histórico y doctrinario, necesariamente esquemático, sobre estos vastos y complejos problemas. Además y como Presidente del Comité a cargo del propio tema, suscribí para la conferencia, en unión del Relator C. F. Driessen y de Edward Van Saher, un informe sobre los otros trabajos presentados. El Relator especial de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, el profesor holandés J. P. A. Francois, hace mérito de este informe en el que a su vez preparó para la Comisión, en abril de 1951, sobre el "Alta Mar" ("Second Report on The High Seas" by J. P. A. Francois, U. N. doc. A/CN.4/42-10 April 1951, page 64).

([12]).—Al lado de estas reivindicaciones relativamente restringidas y que a lo sumo quintuplican el límite tradicional de las tres millas de aguas territoriales, es claro que la proyección, de pronto, de la soberanía marítima hasta distancias como la de 200 millas, pudo parecer, a primera vista, exorbitante y hasta arbitraria a quienes sin detenerse a examinar los nuevos conceptos que informan las proclamaciones, las juzgaban desde el ángulo estrecho de la doctrina tradicional de la libertad de los mares referida a la libre navegación y a su posterior corolario de libertad de pescar y cazar en alta mar. Pero a la luz de las razones técnico-económicas y de la elaboración doctrinaria determinantes de las proclamaciones, que confieren a los Estados ribereños título preeminente a las riquezas existentes en sus mares contiguos, no parece que las proclamaciones puedan seguir siendo objeto de las apreciaciones a veces acerbas de ciertos comentaristas y menos aún ahora, en vista de los desarrollos sobrevenidos en la materia que llevan a la consagración de los nuevos planteamientos por la comunidad internacional.

na de neutralidad en alta mar, de un ancho promedio de 300 millas alrededor de este hemisferio, dentro de la cual se prohibían actividades de los beligerantes durante la segunda guerra mundial; y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, 1947) que señala, con carácter permanente, una extensa zona de seguridad hemisférica en zonas de alta mar, mucho mayor que la abarcada por la Declaración de Panamá, pues va de Polo a Polo, y dentro de la cual las partes se obligan a asistirse recíprocamente en caso de agresión.

Francia, Gran Bretaña, Alemania, naciones entonces beligerantes, impugnaron por igual la Declaración de Panamá. En cambio la zona de seguridad hemisférica delimitada en el Tratado de Río no fué objeto de reparos, por no implicar prohibiciones contra otros países. Ha servido, antes bien, de antecedente al Pacto del Atlántico Norte (1949), cuyos compromisos de asistencia recíproca en caso de agresión funcionan de producirse ataques armados en los territorios de cualesquiera de los países signatarios o "en el área del océano Atlántico al norte del Trópico de Cáncer" (art. 6º).

NECESIDAD DE LIMITAR LA IDEA DE LIBERTAD DE LOS MARES

15. En cuanto al otro principio tradicional, el de la libertad de los mares, es claro que su corolario de libertad de cazar o pescar en alta mar generalmente reconocido a las naves de todas las naciones, ha de verse afectado cuando las extensiones de jurisdicción reinvindicadas sobrepasan los límites antiguamente reconocidos en la materia. Pero es que la magnitud de las empresas pesqueras contemporáneas, su eficiencia y su técnica destructiva, sobrepasan también los sistemas tradicionales. Hállase comprobado que las repetidas depredaciones incontroladas de ciertas expediciones pesqueras han extinguido o amenazan extinguir, en determinadas áreas oceánicas, especies enteras de la fauna marina, con detrimento de los intereses de los Estados costeros, naturales titulares de tales riquezas. Tan alarmantes llegaron a ser los estragos de los modernos métodos de captura en lo que se refiere a la ballena, que se produjo al cabo la acción internacional para prevenir la exterminación del "ser de mayor tamaño en la naturaleza". Fué así como una conferencia internacional reunida en Ginebra en 1931 creó la "Comisión Ballenera Internacional" y elaboró un convenio, que empezó a regir en 1935, en el que se especifica, entre otras restricciones, la temporada de caza y se limita la cantidad que puede cazarse al año. Pero como esta y otras convenciones suscritas en subsiguientes conferencias de la Comisión sólo tienen fuerza obligatoria para los países que son parte de ellas, no han impedido tales pactos que prosigan las depredaciones de quienes no se hallan sometidos al control internacional. En todo caso asevérase que la Comisión se estableció muy tarde como para evitar que ciertos tipos de ba-

llena, como las llamadas "cabeza de arco" (bowhead) o "franca" (right whale) hayan sido prácticamente exterminadas (13).

Lo que antes podía considerarse un legítimo derecho de usufructo tórnase así en una actividad ilegítima, a la que le es dable oponerse al Estado ribereño. La idea de libertad de los mares no puede servir, en efecto, para justificar actos que hacen peligrar la conservación de recursos extinguibles, tales como las pesquerías, ni para apropiarse de otros recursos de insospechado valor, como son los existentes en la plataforma submarina, los cuales deben reconocerse como de pertenencia del Estado costero por la razón geomorfológica ya apuntada.

16. La doctrina de la libertad de los mares es, por su naturaleza, "esencialmente negativa". Fué históricamente una reacción contra reivindicaciones de soberanía sobre áreas de alta mar que amenazaban la libertad de navegación. Pero según lo señala un Memorandum del Secretariado de las Naciones Unidas preparado para la Comisión de Derecho Internacional, la doctrina "no provee un régimen para la utilización de alta mar como una fuente de riqueza, desde que ella omite prescribir medios para conservar los recursos del mar o para prohibir actos *contra bonos mores*" (14).

LEGITIMIDAD Y EFICACIA DE LAS DECLARACIONES UNILATERALES

17. La ausencia de reglas internacionales para la utilización del mar como fuente de riqueza es, justamente, lo que ha dado lugar a las medidas unilaterales de "auto defensa" (*self-help*). En otro Memorandum del Secretario de las Naciones Unidas repútase *inatacable* (*unimpeachable*) desde el ángulo de la justicia y la equidad, la acción de los Estados que adoptan tales medidas en vista de que el choque de intereses ha frustrado, hasta ahora, los intentos de codificación y ha hecho más difícil en este campo que en ningún otro del derecho internacional, la adopción de normas que sean respetadas por todas las naciones. Con referencia especial a las proclamaciones de Estados Unidos y países latinoamericanos para la conservación de recursos naturales del mar contíguo a sus territorios, dice el propio documento que "proporcionan un instructivo ejemplo de las deficiencias de la legislación existente" (15).

(13).—Signo de la preocupación que existe ante los estragos que causa la explotación incontrolada de los recursos marinos, es la próxima conferencia mundial que se reunirá en Roma, a partir de 18 de abril de 1955, con el fin de realizar un estudio general de carácter eminentemente científico, sobre conservación internacional de los recursos vivos del mar. Los problemas relativos al mar territorial y al ejercicio de soberanías en determinadas zonas marítimas, han sido excluídos del temario de la conferencia. Esta ha sido convocada por la O. N. U. en cooperación con la FAO, en cumplimiento de una resolución adoptada por la Asamblea General el 7 de Diciembre de 1954.

(14).—U. N. Doc. A/CN. 4/32, July 14, 1950, pp. vi, 112.

(15).—Survey of International Law, U. N. doc. A/CN. 4/1/Rev. 1, 10 Feb. 1949, p. 41.

Por todo esto puede decirse que en ninguna otra rama del derecho internacional tienen tanto valimento las proclamaciones unilaterales de los Estados como en el derecho del mar.

TEORIA SOBRE LA PREEXISTENCIA DE LOS DERECHOS REIVINDICADOS. ESENCIA LEGAL DEL DERECHO DE CONSERVACION

18. A la luz de estas realidades resultan de poco valor práctico los esfuerzos para derivar una teoría del *status* legal del zócalo submarino o de las áreas contíguas de alta mar, de conceptos tradicionales como los de *res-communis* o *res nullius*. Si el título para el aprovechamiento de los recursos del mar se hiciera depender de la ocupación efectiva o de la explotación, ello equivaldría a reconocer una situación de privilegio a los países poderosos y con el más alto progreso técnico. Podrían estos lanzarse a una competencia depredatoria que conduciría al cabo a la vigencia en el mar de la "ley de la selva" (*law of the jungle*).

19. Los factores económicos que inspiran las proclamaciones permiten, afortunadamente, todo un desenvolvimiento jurídico-doctrinario que superando los conceptos tradicionales fundamenta los derechos reinvindicados por los Estados ribereños, ante todo, en un título natural, derivado de su posición geográfica.

El alcance de los derechos emanados de tal título natural tendría por límite, en lo que se refiere a la plataforma submarina, la extensión de ésta o los derechos de otro Estado en una ribera opuesta y con el que fuera menester compartir la plataforma. En lo que concierne a las pesquerías y otros recursos existentes en las aguas, el alcance del derecho de los Estados ribereños sería regulable en función de las necesidades alimenticias e industriales de su población y de la naturaleza del complejo biológico a preservar. La jurisdicción reclamada viene a ser, según esto, una jurisdicción *ipso-jure* y los derechos correlativos, derechos "preexistentes" a su formal reinvindicación por el Estado ribereño frente a la comunidad internacional. El argumento de los "derechos adquiridos" por otros Estados en zonas de alta mar así segregadas a su general utilización como fuente de riqueza, pierde su fuerza frente a una elaboración jurídica de esta naturaleza y sobre todo si se demuestra que el límite señalado en una reivindicación unilateral tiene una justificación económica y técnica.

Este es, en suma, el contenido de las nociones "derecho de conservación", "derecho de auto-defensa" o de "auto-protección", indistintamente empleadas para justificar la posición adoptada por el Perú y otros Estados. No son ellas, por cierto, una creación arbitraria. La razón de ser del mar territorial, con su clásica limitación, se sustenta ya en la noción del derecho de conservación o preservación del Estado. Tiene,

pues, la noción raíz común y clara afinidad con el concepto de legítima defensa.

Nadie ha captado quizás mejor la esencia legal de estas nociones que el eminente estadista norteamericano Elihu Root, cuando al referirlas a la doctrina Monroe dijo en 1914 lo siguiente:

> "La doctrina [Monroe] no es derecho internacional, pero se basa en *el derecho de auto-protección*, y este derecho es *reconocido por el derecho internacional... hállase bien entendido que el ejercicio del derecho de auto-protección puede y frecuentemente extiende sus efectos más allá de los límites de la jurisdicción territorial del Estado que lo ejerce...* el principio que sustenta la doctrina Monroe... es *el derecho de todo Estado soberano a protegerse previniendo un estado de cosas en el que de no actuarse oportunamente llegaría a ser tardía cualquier acción protectora*" ([16]).

Esta alusión a la doctrina Monroe resulta por más de un concepto pertinente. Son notables, en efecto, las afinidades que se descubren entre la doctrina Monroe y los nuevos principios en el derecho del mar. Formulada hace 130 años para excluir del continente americano cualquier acción colonizadora de las potencias europeas, la doctrina Monroe, como ahora, las proclamaciones segregó unilateralmente de la acción de otros Estados una considerable área del mundo. Objetóse, en su tiempo, el derecho de los Estados Unidos para erigirse en único intérprete de la doctrina proclamada. Pero al cabo la aquiescencia de las grandes potencias no dejó duda alguna respecto de la validez de la nueva doctrina. Puede así decirse de las nuevas teorías en el derecho del mar lo que alguna vez se dijo, con razón, de la doctrina Monroe: que les es inherente "un principio vital que se adapta con la flexibilidad de una planta en crecimiento a las sucesivas condiciones que encuentra".

LOS NUEVOS CONCEPTOS Y EL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

20. La Corte Internacional de Justicia en su ya célebre fallo del 18 de Diciembre de 1951 en la disputa que le fuera sometida por Gran Bretaña y Noruega, ha consagrado, sentando un precedente de gran importancia, que la actitud unilateral de Noruega al fijar a sus aguas territoriales, para proteger su pesca, un límite que sobrepasa el tradicional de las tres millas, no era infractorio de ningún principio de derecho internacional.

Noruega reclamaba, conforme a un decreto del 12 de Julio de 1935, una zona marítima de alrededor de 4 millas, pero midiéndola nó desde sus costas continentales sino a partir de una línea cuyo trazo conectara los

([16]).—The New York Times — Topics of "The Times" — June 6, 1954.

puntos más salientes hacia el mar de las islas situadas frente a su litoral y las cabeceras de los fiords, que están separadas, algunas, por más de diez millas.

Aun cuando la reclamación de Noruega dista mucho de la fórmula planteada por el Perú y otros países, importa subrayar, con todo, la admisión por la Corte Internacional de Justicia, en su fallo, del valor de las declaraciones unilaterales.

21. Por más que determinados comentaristas prevengan contra la utilización del fallo de la Corte Internacional para justificar planteamientos "exagerados e irrazonables" como parecían ser, por implicancia, los de las 200 millas, es evidente que el fallo tiene una importancia que sobrepasa el ámbito de los intereses de las partes en conflicto. Hay en él, como quiera que sea, elementos que prestan apoyo a los conceptos en que se fundan las proclamaciones del Perú y otros Estados.

Como una de sus consideraciones básicas la Corte acentúa la estrecha dependencia en que se encuentran las aguas territoriales respecto del dominio terrestre propiamente dicho. Es la tierra la que, a juicio de la Corte, confiere al Estado ribereño un derecho a las aguas contíguas a sus costas. Consiguientemente "a un Estado debe reconocérsele la latitud necesaria en orden a que pueda adaptar su delimitación a las necesidades prácticas y a los requerimientos locales" (Fallo, p. 133). Partiendo del reconocomiento de estos factores puramente geográficos, admítese repetidamente en el fallo que los intereses económicos vitales de la población del Estado costero son realidades muy importantes.

En cuanto a la referencia hecha en el propio fallo al "largo uso" o ejercicio de esos intereses por la población costera, ello no debe ser tomado —según lo advierte un comentarista— como argumento en el sentido de que derechos excepcionales a ciertas áreas pueden ser adquiridos y justificarse al cabo, sólo por título histórico. "El factor histórico —dice este comentarista— fué junto con el geográfico, el económico y otros factores, considerado como evidencia de las importantes necesidades y realidades que existen detrás del reclamo Noruego y fué así sólo uno de los muchos factores para ser tenidos en cuenta al aplicar los principios generales del derecho internacional" (Jens Evensen "The Anglo-Norwegian Fisheries case" The Amer. Journal of Int. Law, Oct. 1952).

22. Tampoco sería correcto deducir que la delimitación de las aguas territoriales sea un asunto que, a juicio de la Corte, deba quedar enteramente librado a la discreción subjetiva del Estado ribereño; pues la Corte expresamente indica que la fijación de tales límites tiene "un aspecto de derecho internacional".

Mas, como quiera que sea, es lo cierto que el fallo muestra, en conjunto, una tendencia de parte de la Corte a no entender sometidos estos delicados problemas a reglas demasiado duras e inelásticas para las rea-

lidades de la vida. Los conceptos anglo-americanos sobre el mar territorial, considerados por sus sostenedores como un conjunto de reglas sacrosantas aplicables a todos los Estados y a todas las situaciones han quedado así descartados, por lo menos en este caso particular, por el más alto tribunal de justicia internacional.

CRITICA DE LA ACTITUD ANGLO-AMERICANA

23. Compréndese que las grandes potencias marítimas como Gran Bretaña y Estados Unidos, se nieguen a admitir derogaciones a los conceptos tradicionales de las tres millas y del mar libre, pues éstos son los únicos que pueden permitirles a las poderosas organizaciones pesqueras de sus nacionales seguir incursionando, como hasta ahora, en todos los mares del mundo, para extraer frente a costas de otras naciones los recursos que no se encuentran o se han agotado en las propias. Pero difícilmente puede seguirse sosteniendo la intangibilidad de tales reglas frente a los desarrollos apuntados en la materia y menos aún si se tiene en cuenta ciertos actos de aquellos países que comportan excepciones a las mismas.

EXAMEN DE LA POSICION DE LOS ESTADOS UNIDOS

24. Durante la década prohibicionista, por los años 1920, reservároнse los Estados Unidos, para prevenir el contrabando, el derecho de interceptar a los barcos "dentro de la distancia a una hora de la costa", lo que importó llevar el ejercicio de su jurisdicción más allá de las tres millas clásicas. Ante las protestas de varios países, hubieron de celebrar los Estados Unidos tratados especiales para asegurar el ejercicio de la jurisdicción policial que así se atribuyeron.

Abolida la prohibición y las medidas que se dictaron para protegerla, expidióse en 1935 la ley contra el contrabando (Anti-Smuggling Act, 1935) en virtud de la cual la jurisdicción para fines aduaneros se ha extendido hasta 62 millas náuticas de la costa.

25. En lo que respecta a la proclamación Truman del año 1945 sobre "zonas de conservación y control", importa señalar que tiene algunos claros y reconocidos antecedentes.

Hacia fines del siglo pasado y en pleno auge de las reglas tradicionales en la materia, intentó justificar Estados Unidos, por acción unilateral, el ejercicio de una jurisdicción protectora de las focas, más allá de los límites acostumbrados de ciertas islas de su pertenencia en el estrecho de Behring, basándose en que las focas habitualmente regresaban y se asentaban en dichas islas para tener sus crías. Sometido el asunto, por observaciones de otros Estados, a decisión arbitral, resolvióse el caso en contra de los Estados Unidos, en 1893.

26. No obstante este adverso precedente, las incursiones de los japoneses a partir de 1930 para la pesca del salmón en la bahía de Bristol dieron lugar otra vez a que los intereses afectados propiciaran la asunción por los Estados Unidos de una jurisdicción más allá de las tres millas de la costa, para prevenir y detener la intromisión japonesa. El Congreso no llegó a aprobar ninguno de los dos proyectos que se introdujeron para el efecto y el Departamento de Estado, en una nota al Gobierno japonés cuidadosamente redactada, señalaba la vital importancia del salmón para la industria pesquera del Pacífico. El Gobierno de los Estados Unidos dijo, *inter alia*, que:

> "...el Gobierno Americano cree que *la salvaguardia de estos recursos entraña importantes principios de equidad y justicia.* Debe considerarse como un sólido principio de justicia que una industria como la descrita que se ha constituído por los nacionales de un país no puede, honradamente, ser dejada para que la destruyan las nacionales de otros países..." (Charles B. Selak, Jr. Department of State — The Amer. Journal of Int. Law, April, 1952).

Iniciadas en 1938 las negociaciones con el Japón en torno de este asunto, interrumpiéronse con la guerra. Terminada ésta reanudáronse por el Departamento de Estado los planes que se habían venido elaborando. Estos hallaron finalmente expresión en la doble proclamación del 28 de Septiembre de 1945 (Edward W. Allen — The Fishery Proclamation of 1945 — The Amer. Journal of Int. Law, Jan. 1951, p. 177).

ALCANCES DE LA PROCLAMACION TRUMAN

27. Pese a las limitaciones que contiene y a las precauciones de lenguaje acumuladas al enunciarla, la proclamación Truman puede resultar, en sus dos aspectos, de un alcance mucho mayor que la declaración peruana. Dada, en primer término, la gran extensión de la plataforma submarina de los Estados Unidos ([17]) y la existencia cierta en ella de ingentes depósitos de petróleo, es claro que la reivindicación de tal zócalo y sus recursos tiene para los Estados Unidos un valor práctico inmensamente superior al que pudiera derivarse para países como Perú y Chile de su estrecha plataforma continental. Y si bien la proclamación, como para cohonestar aquellas consecuencias, mantiene el *status* de alta mar para las aguas superpuestas a la plataforma más allá de las tres millas del mar territorial, fuerza es admitir que ese aparente tributo rendido al principio de la libertad de los mares tendría pocas

---

([17]).—En un comunicado oficial de prensa al tiempo de la proclamación se estimó la extensión de la plataforma submarina de los Estados Unidos en 750,000 millas cuadradas.

probabilidades de ser mantenido en el hecho. En primer término, porque la concepción de dominios superpuestos que de allí resulta —un derecho del Estado ribereño respecto del suelo y subsuelo submarinos, y otro derecho de la comunidad internacional respecto de las aguas que los cubren— difícilmente se concibe que pueda funcionar sin tropiezos puesto que el ejercicio de un derecho afecta al otro. "En mi opinión —ha dicho por esto el profesor holandés Jonkheer P. R. Feith— algún grado de autoridad sobre las aguas epicontinentales es esencial para la explotación por el Estado ribereño del lecho del mar y del zócalo continental" ([18]). El petróleo submarino solamente puede ser extraído, en efecto, mediante perforaciones, las que suponen ocupación de una parte del mar con exclusión de otras naciones. Tales instalaciones pueden constituir una obstrucción a la libre navegación y cuando ellas se encuentran más allá del límite de las tres millas no dejan de constituirlo por más que llame a las aguas, como en la proclamación de los Estados Unidos, "alta mar". ¿Podría imaginarse siquiera que los Estados Unidos consintieran que una flota de destroyers o de barcos pesqueros soviéticos, amparándose en la proclamación norteamericana, anduviera dando vueltas en torno de los *derricks* o pozos perforados frente a las costas de Luisiana en la zona de "alta mar", esto es, más allá de las tres millas? En vista de todo esto la jurisdicción sobre los mares epicontinentales reivindicada en las declaraciones del Perú y otros países latinoamericanos debiera ser admitida como un lógico e inevitable corolario del derecho sobre el lecho y el subsuelo del mar.

28. Aparte de la consideración anterior, el reconocimiento del *status* de mar libre a las aguas epicontinentales más allá de las tres millas se encuentra también desvirtuado por la otra proclama del Presidente Truman, la que reserva el derecho de los Estados Unidos de establecer "zonas de conservación" en alta mar. La proclamación del Presidente Truman, sin extender las aguas territoriales, afirma el derecho de regular y controlar la pesca en zonas de conservación contíguas a los Estados Unidos y que siguen siendo parte de "alta mar". Estas zonas de conservación son definidas como áreas en las que actividades pesqueras han sido ejercidas y mantenidas en una escala substancial o pueden ser desarrolladas en el futuro, por ciudadanos de los Estados Unidos. El instrumento contempla, además, la posibilidad de conceder derechos en esas zonas a nacionales de otros Estados y el establecimiento de zonas similares de conservación por otros países. Pero como la proclamación no fija el límite hasta el cual pueden extenderse las "zonas de conservación", bien pudiera resultar del ejercicio que de tal derecho se hiciera que la "jurisdicción y control" marítimo de los Estados Unidos llegara

([18]).—Opúsculo "Rights to the sea bed and its subsoil" —Discusión del tema en la Conferencia de la "International Law Association" — Bruselas, 1948.

a abarcar las aguas epicontinentales y se extendiera hasta más allá de las 200 millas en cuestión. Aun cuando la proclamación prevé el acuerdo con otros países cuyos nacionales hayan ejercitado actividades pesqueras en las zonas demarcadas queda por ver si, llegado el caso, no se considerará excluídas de la posibilidad de tales acuerdos a aquellas zonas de alta mar en las que sólo ciudadanos de los Estados Unidos hubiesen ejercitado actividades pesqueras. Por lo pronto Estados Unidos no ha señalado "zonas de conservación" en aplicación específica de la proclamación Truman. Antes bien, haciendo abstracción de ésta, ha celebrado en 1952 un tratado con Canadá y Japón concerniente a pesquerías de alta mar en el Pacífico Norte, área tradicional de la competencia de estas tres naciones y de Rusia ([19]).

LA NOCION DE EXCLUSIVIDAD EN EL TRATADO SOBRE PESQUERIAS EN EL PACIFICO NORTE

29. Tiene este tratado características que importa señalar aquí, como es la posible exclusión de cualquier otro país de la región pesquera objeto del tratado. Las partes convienen, en efecto, en concertarse para las medidas conjuntas que deban tomar en el caso de que nacionales o naves pesqueras de un Estado no-miembro interfieran con el cumplimiento de los objetivos del tratado (Art. VI). Desprenden de aquí autorizados comentaristas que la esencia del tratado es que cuando *una o más* naciones se han comprometido en la intensa búsqueda científica de determinadas pesquerías costeras, las han sometido a un régimen de conservación y hacen un uso aproximadamente máximo de ellas a base de un rendimiento sostenido, entonces " en interés de la máxima producción mundial de alimentos y de equitativas y pacíficas relaciones internacionales, otras naciones que no han participado en esa búsqueda, reglamentación o previa explotación, deberían reconocer la existencia de esta situación y *aceptar que sus nacionales se abstengan de participar en tales pesquerías*" ([20]).

Aun cuando este concepto no sea nuevo, pues habría sido enunciado antes de la guerra en comunicaciones de los Estados Unidos al Japón a propósito de la pesca del salmón en la bahía de Brístol, sería la primera vez que sus consecuencias prácticas se involucran o atribuyen a un tratado internacional formal. Denotaríase con ello un punto de vista concordante, en cierto modo, con la concepción económica excluyente de otras naciones que informa las declaraciones del Perú y otros Estados.

([19]).—Suscrito en Tokio el 9 de Mayo de 1952, el tratado empezó a regir el 12 de Junio de 1953, día del cambio de las ratificaciones en la capital japonesa.

([20]).—Edward W. Allen "A new concept for fishery treaties" Amr. Journal of Int. Law, April 1952, pag. 323.

IDENTIDAD PRACTICA DE LOS TERMINOS JURISDICCION, CONTROL Y SOBERANIA

30. En lo que se refiere, finalmente, a los términos "jurisdicción y control", prudentemente empleados en las proclamaciones Truman, como si se hubiese querido evitar con ellos el reparo que suscita la expresión "soberanía", es menester convenir con Gidel, una de las máximas autoridades en el régimen del mar (21) en que aquellos términos tienen "identidad práctica" con el concepto de "soberanía" empleado en las proclamaciones del Perú, Chile, Argentina y otros países. Trátase, en efecto, de una soberanía limitada, como tiene que ser la que reconoce el derecho de libre navegación, no comprende el espacio aéreo y se traduce, en suma, en el ejercicio de atributos o competencias especiales como son las referidas al control y protección, con exclusión de otros, de los recursos minerales o pelágicos existentes en determinada zona del mar y del subsuelo submarino.

Las extensiones oceánicas sometidas a este género de "soberanía de derechos", involucran o se superponen a la antigua faja de "aguas territoriales". Entiéndese que respecto de éstas subsisten, en toda su plenitud, los atributos que generalmente les son reconocidos por la comunidad internacional, incluso el del espacio aéreo.

LA POSICION DE GRAN BRETAÑA

31. Con referencia a las reservas formuladas por Gran Bretaña cabe recordar que este país también es responsable de ciertos actos unilaterales que importan en unos casos derogaciones al rigor de los principios tradicionales y en otros, anticipaciones de los desarrollos que hoy se discuten. Refiérome específicamente a los actos en virtud de los cuales proclamó su derecho a las minas de carbón debajo del mar inglés, a las pesquerías sedentarias de perlas en torno de Ceylán, a los bancos de ostras en torno a Irlanda y a otros recursos del suelo submarino situado más allá de las tres millas. También excluyó la pesca extranjera de las amplias bahías alrededor de las islas británicas. Y por un tratado suscrito con Venezuela en 1942, que constituye un claro antecedente de la teoría del zócalo continental, llegó a un acuerdo para la explotación del petróleo en el área submarina del golfo de Paria que separa Venezuela de la isla de Trinidad.

Se ha adherido, por último, Gran Bretaña, y en buena hora, al concepto del zócalo continental al incorporarlo, según se ha visto, a sus posesiones en este hemisferio. Diráse que ninguna de estas medidas tiene el alcance de las proclamaciones sobre las 200 millas. Pero ello no quita que sean una demostración de parte del más celoso campeón de los con-

(21).—Gilbert Gidel.—La Plataforma Continental ante el Derecho.—Valladolid, 1951.

ceptos tradicionales del derecho del mar, de la insuficiencia de tales conceptos y de la necesidad de actuar mediante declaraciones unilaterales y sin esperar el consenso de la comunidad de naciones para proteger determinados intereses.

RESTRICCIONES SOBREVENIDAS A LA LIBERTAD DE NAVEGACION

32. Como consecuencia de estos desarrollos la idea de la libertad de los mares, pese a su reiteración en la Carta del Atlántico, ha perdido hoy el carácter absoluto y hasta "tiránico" que le imprimieron, como lo apunta Gidel, las grandes potencias marítimas a partir del siglo pasado. Bien está que ella siga sirviendo para el libre uso de los mares como medio de comunicación, pero a la luz de las nuevas ideas expuestas sobre el derecho de conservación inherente a los Estados ribereños no se justifica para el usufructo incontrolado de los mares considerados como fuente de riqueza, dentro de zonas de alta mar que compete al Estado costero reservarse en función de intereses vitales de su población.

La idea, por lo demás, no subsiste en toda su plenitud ni siquiera referida a la libre navegación. Y ello no por efecto de las proclamaciones, en todas las cuales se le rinde tributo, sino por acción proveniente de la mayor potencia marítima contemporánea: Estados Unidos de América. Las "zonas de peligro" creadas por los Estados Unidos en torno a las islas del Pacífico en las que realiza explosiones nucleares experimentales, importan una restricción, y de las más serias que era dable imaginar, al pasaje inocente. Por más solidarizado que se esté con las medidas y prácticas defensivas de este orden adoptadas por los Estados Unidos, no puede dejarse de anotar esta acción de su parte cuando se trata de justificar medidas defensivas de carácter económico como son las adoptadas por las naciones latinoamericanas, ninguna de las cuales comporta la irremisible sanción anexa a la transgresión de las zonas vedadas norteamericanas, a saber: la muerte.

Hacen pues imperiosa, estos desenvolvimientos, una redefinición del concepto de la libertad de los mares.

INAPLICABILIDAD DE REGLAS UNIFORMES

33. Ciertamente una convención internacional habría sido el método ideal para obtener la consagración y el debido reconocimiento por la comunidad de naciones de los derechos proclamados por las declaraciones del Perú y otros Estados. Pero, según se ha visto ya, los conflictos de intereses en estas materias no permiten esperar, por ahora, la adopción de un régimen en el que convengan todas las naciones. Las disparidades que resultan de la posición geográfica de los Estados ribereños, de la conformación geológica y morfológica de su zócalo submarino, del

complejo biológico de los mares adyacentes y de los intereses económicos de las poblaciones, se oponen a la adopción de reglas uniformes para el ejercicio de la jurisdicción o soberanía sobre el zócalo submarino y los mares adyacentes. Hay quienes sugieren corregir ciertas desigualdades atribuyendo a los Estados desprovistos de plataforma continental zonas contíguas particulares. Todo esto lleva a admitir una regla flexible en cuanto al zócalo continental y diferentes extensiones de aguas territoriales, de acuerdo con la posición geográfica de los países y a los demás factores que determinan la extensión y el alcance de los derechos que se reivindican. Europa tiene diferentes sistemas de aguas territoriales, y así lo ha reconocido la Corte Internacional de Justicia. Las proclamaciones de los países americanos, por razón de la posición geográfica de nuestro hemisferio frente a dos grandes océanos, no han afectado otros derechos que los que pudieran invocarse en nombre de la libertad de pescar en alta mar. Para los países del Pacífico la situación es aún más despejada que para los del Atlántico en la zona del Caribe. Podrían, por lo mismo, formar aquellos un sistema.

En la opinión individual emitida por el Juez Alvarez de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso anglo-noruego se encuentran algunos conceptos muy importantes que denotan, por parte de esta alta autoridad, un criterio avanzado y dispuesto a acoger los desarrollos que se están operando en la materia. Dice así el Juez Alvarez:

> a) Teniendo en consideración la *gran variedad de condiciones geográficas y económicas,* no podría establecerse una regla uniforme de derecho internacional respecto a la extensión del mar territorial: como no existe ninguna regla uniforme en lo concerniente a bahías y estrechos.
>
> b) *Cada Estado tiene el derecho de determinar la extensión de su dominio marítimo* a condición de que lo haga de una manera razonable; de que sea capaz de supervigilar y cumplir los deberes propios en la zona que le sean impuestos, de que no infrinja los derechos adquiridos por otras naciones y de que no dañe los intereses generales o cometa un *"abus de droit".*
>
> c) *Un Estado puede alterar la extensión de su mar territorial si proporciona adecuada justificación para el cambio.*
>
> d) Un Estado puede fijar una zona más allá de sus aguas territoriales sobre la cual puede reservarse el ejercicio de ciertos derechos.

CONSIDERACION QUE MERECEN LAS PROCLAMACIONES DEL PERU Y OTROS ESTADOS

34. Mientras se cristalizan estos conceptos y adquieren plena consagración en la comunidad de naciones, incorporadas las proclamaciones desde su enunciación a repertorios y tratados de derecho internacional,

vienen abriéndose paso y siendo objeto de consideración y debate en conferencias internacionales, tanto en el plano oficial como en el de las organizaciones privadas. Cuentan ya así con todo un cuerpo de doctrina que las sustenta. Al mismo tiempo, diversos actos posteriores de los propios Estados han desarrollado su alcance o les han aportado el valor de una refrendación.

ACTOS CONFIRMATORIOS DE LOS DERECHOS DECLARADOS EN 1947

35. En lo que respecta al Perú, el Decreto Supremo del 1º de agosto de 1947, punto de partida y base del nuevo régimen marítimo nacional y de la posición internacional que tenemos adoptada en la materia, ha sido confirmado por otros dos actos posteriores: la ley de petróleo y la Declaración sobre zona marítima suscrita en Santiago, el 18 de agosto de 1952, por delegados de Perú, Chile y Ecuador.

La ley Nº 11780, llamada "de petróleo", promulgada el 12 de marzo de 1952, aportó la primera confirmación al comprender al "zócalo continental" hasta una distancia de 200 millas, entre las "zonas" que pueden ser materia de concesiones (Art. 14) ([22]). Más que de la realidad geológica y morfológica del subsuelo marítimo frente a nuestras costas —el que no tiene, como se sabe, en tanto que "zócalo", una extensión semejante— la ley de petróleo debe haber tenido en cuenta la zona marítima de "control y protección" declarada en el Decreto de 1947.

La Declaración sobre zona marítima suscrita en Santiago el 18 de agosto de 1952 por los delegados de Chile, Ecuador y Perú a la "Primera Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico del Sur" ([23]), ha sido el desarrollo de mayor significación sobrevenido al régimen que Chile y Perú proclamaron por sendos Decretos desde el año 1947. Invocando un género de consideraciones económicas del mismo orden que las enunciadas en las declaraciones antecedentes de 1947, aunque sin aludir a ellas, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman conjuntamente en la Declaración de Santiago, como norma de su política internacional marítima, "la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas" (Arts. II y III). La distancia de 200 millas que se señala es, pues, intangible, y ya no sujeta a modificaciones "por razón de nuevos descubrimientos, estudios o intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro", como se dice en el Decreto peruano de 1947 y también, en términos análogos, en la declaración chilena del mismo año. Supone, pues, el señalamiento a firme de esa distancia, que es en definitiva la que necesitamos mantener para la adecua-

([22]).—Véase texto en Anexo II.
([23]).—Véase texto en Anexo III.

da protección de la unidad del complejo biológico existente en los mares de los tres países.

Procede mencionar, por último, dentro del género de actos confirmatorios de los derechos declarados en 1947, una reciente Resolución Suprema, expedida por el ramo de Relaciones Exteriores con fecha 12 de enero de 1955, en la que, para los efectos de determinar en los trabajos cartográficos y de geodesia la zona marítima de 200 millas a que se refieren el Decreto Supremo de 1947 y la Declaración de Santiago de 1952, se precisa que la indicada zona "está limitada en el mar por una línea paralela a la costa peruana y a una distancia constante de ésta, de 200 millas náuticas", la cual línea no sobrepasará la de los paralelos correspondientes "al punto en que llega al mar la frontera del Perú" (24).

36. Complementando la Declaración tripartita de Santiago, suscribiéronse en la misma fecha otros tres instrumentos destinados a realizar los fines señalados en la Declaración. Son ellos: el que organiza una Comisión permanente con representantes de los tres países; el que formula recomendaciones a los tres Gobiernos sobre utilización de los recursos pesqueros; y el que reglamenta la caza de la ballena en las aguas del Pacífico Sur.

37. Conscientes del peso y la confirmación que este conjunto de actos de derecho positivo aportan al régimen marítimo proclamado separadamente por Perú y Chile desde 1947, pues representan la asociación, para sostenerlo, de tres países que abarcan aproximadamente las 9/10 partes de la costa occidental de Sud América, nuevamente han formulado observaciones y reparos Gran Bretaña y Estados Unidos. También otros países que no observaron las declaraciones antecedentes de 1947 han hecho ahora sendas reservas a la Declaración tripartita de Santiago. Son ellos: Noruega, Dinamarca, Holanda, Suecia.

No parece, sin embargo, que las observaciones formuladas pudieran ser capaces de detener un proceso ineluctable del derecho internacional, como es el que tiende a dar fuerza de reglas consuetudinarias a los derechos proclamados por el Perú a partir de 1947.

LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS EXTENSIONES DE LA SOBERANIA MARITIMA

38. En el seno de los organismos internacionales oficiales ejerce todavía considerable influencia el criterio anglosajón aferrado a las normas tradicionales. Pero, con todo, cabe anotar algunos progresos logrados últimamente.

(24).—Véase texto en Anexo IV.

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, pronta en acoger, según se ha visto, la noción del "zócalo submarino" desde su sesión de Mayo-Julio de 1951, no ha llegado aún a adoptar un criterio favorable al otro aspecto de las proclamaciones, o sea el que proyecta la jurisdicción exclusiva de los Estados ribereños a zonas adyacentes determinadas, para el aprovechamiento de los recursos existentes en el mar. El concepto de zona contígua enunciado en el anteproyecto entonces elaborado circunscribióse, en efecto, a reconocer al Estado costero el derecho de prevenir y castigar infracciones a sus reglamentos aduaneros, de inmigración, fiscales o sanitarios, dentro de una zona de 12 millas contadas desde la misma línea de base de donde se mide el mar territorial. Es altamente reveladora, empero, la mera discusión, en aquella oportunidad, por ese autorizado cuerpo jurídico, necesariamente contemporizador entre la ortodoxia de un Scelle y el entusiasmo de otros de sus miembros por las innovaciones radicales, de una proposición para que se reconociera al Estado costero la facultad de dictar medidas conservatorias de los recursos del mar en una zona adyacente a sus aguas territoriales, que se sugirió fuera de 200 millas. En el anteproyecto aludido la Comisión limitóse, al cabo, en relación con este problema, a proponer tan sólo un régimen de regulación y control de actividades pesqueras en *áreas de alta mar* hasta una distancia de 100 millas de la costa, en el cual se reconoce participación al Estado costero *aún cuando sus nacionales no ejerzan actividades pesqueras en el área* (Art. I. Parte II) ([25]). Para la eficacia del propio régimen se prevé la constitución de un cuerpo permanente internacional, llamado a adoptar, en casos de controveria, las medidas conservatorias (Art. 2 — Parte II).

Diríase, pues, que la Comisión, al propiciar tan cautelosos y, si se quiere, diminutos avances en lo que se refiere al mar adyacente, hubiese sido movida, como quiera que sea, por la consideración de que, como resultado de los progresos técnicos, existe una situación de hecho de la que hay que tener cuenta y que debe ser tratada; y que la mejor solución a los problemas que plantea sería una que, sin ir muy lejos ni muy rápido, diera, empero, oportunidad para futuros desarrollos.

Revisadas por la Comisión en 1953 las proposiciones de su primer proyecto sobre pesquerías y zona contígua, fueron incorporadas, junto con las concernientes al zócalo continental, al proyecto final que fué sometido a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Corrieron allí, tras de un breve debate en el que no se entró al fondo de los problemas, la misma suerte que el articulado sobre el zócalo, y su consideración fué postergada, por la propia Resolución del 7 de Diciembre de 1953, hasta cuando la Comisión sometiera un proyecto integral que contemplase todos los problemas de alta mar.

([25]).—U. N. Doc. A/CN.4/48-30 July 1951 p. 59.

CONSIDERACION INTERAMERICANA DEL PROBLEMA

39. En la esfera regional interamericana dos resoluciones recientes tienen en cuenta la indicada situación en términos que, sin llegar a ser de aliento, envuelven, por lo menos, una atenta consideración de los planteamientos formulados.

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, cuyas funciones corresponden aproximadamente a las de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, luego de examinar el tema sobre mar territorial y cuestiones afines en la reunión que tuvo lugar en Buenos Aires en mayo de 1953, aprobó una resolución que remite dicho tema a ulterior estudio del Comité Jurídico Interamericano, que es el órgano permanente del propio Consejo. Pues bien; en el segundo considerando de la resolución adoptada se enuncian los importantes conceptos siguientes: "...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* [ribereños] *el derecho de proteger, conservar y fomentar tales riquezas,* así como para asegurar el uso y aprovechamiento de las mismas". Aun cuando por otra frase del mismo preámbulo se haya querido restar a estos conceptos el valor de un juicio del Consejo sobre la naturaleza y el alcance de las proclamaciones unilaterales a que alude, no parece que pudieran entenderse de otra manera los indicados conceptos. Por ello, seguramente, el representante de los Estados Unidos en el Consejo, consecuente con la actitud asumida por su país frente a las proclamaciones de Argentina, Chile y Perú, cuidó de hacer las reservas del caso al párrafo transcrito del preámbulo.

En la X Conferencia Interamericana reunida en Caracas en marzo de 1954 adoptóse otra resolución, la Nº 84, que acentúa la importancia de las proclamaciones americanas. Luego de tomarse nota en la resolución del progreso en la investigación científica de los recursos del zócalo continental, y de subrayarse la necesidad de conservar aquellos recursos, se acuerda llevar a cabo en el año 1955 una conferencia especializada de los Estados americanos para estudiar "en conjunto", los problemas jurídicos y económicos conectados con la preservación de los recursos naturales existentes en la plataforma submarina y aguas del mar. Pero lo más importante de esta resolución es la siguiente reafirmación de su preámbulo hecha en términos que, con ser de prudente compromiso con la posición norteamericana, resultan con todo muy significativos:

> "La Décima Conferencia Interamericana,
>
> .....
>
> "Reafirma"
>
> "*El interés de los Estados Americanos en las de-*
> "*claraciones o actos legislativos nacionales* que pro-

"claman soberanía, jurisdicción, control o derechos de "explotación o vigilancia a cierta distancia de la costa, "tanto sobre la plataforma submarina como sobre las aguas "del mar y las riquezas naturales que en ellas existen.

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

CONSIDERACION DEL PROBLEMA EN EL II CONGRESO HISPANO-LUSO-AMERICANO DE DERECHO INTERNACIONAL

40. En el plano de las conferencias especializadas no oficiales de carácter internacional, merece especial mención otra contribución al progreso de estas ideas: la resolución sobre mar territorial adoptada por el II Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional reunido en San Pablo (Brasil), en octubre de 1953.

Aun cuando apegada todavía a los conceptos tradicionales sobre régimen marítimo, conságranse con todo en la resolución algunas innovaciones, a las que prestan especial autoridad la jerarquía técnica de quienes las recomiendan. Adóptase en la resolución como extensión del mar territorial propiamente dicho la de 12 millas; declárase perteneciente al Estado ribereño la plataforma submarina, aunque con exclusión de las aguas que la cubren; regúlase las medidas de fiscalización que puede ejercer el Estado ribereño en la llamada "zona contigua"; y, lo que es más importante, bajo la nueva denominación de "mar complementario" provéese lo siguiente:

"11. Los Estados que carecen de plataforma subma- "rina tienen, con la misma finalidad de que trata el item "anterior, *el derecho de reglamentar y fiscalizar la pesca "y la caza* que se realicen en las zonas de alta mar ad- "yacentes a su mar territorial *hasta el límite de 200 mi- "llas marinas,* contadas desde la línea exterior de aquel".

Precisando el alcance del derecho así reconocido, otro precepto de la misma resolución agrega:

"14. El ejercicio por el Estado ribereño de las facul- "tades de reglamentar y fiscalizar la pesca y la caza que "se realicen en la zona de mar adyacente a su mar terri- "torial, dentro de los límites fijados por el item 11 no com- "prende el régimen general de alta mar ni excluye a los "navíos de otros países que, en igualdad de condiciones, "se dediquen lícitamente a aquellas actividades".

Dado el respeto que se guarda en este pronunciamiento a las restricciones tradicionales en la materia, no puede decirse que sus términos

amparen los derechos declarados por el Perú y otros Estados, que son de soberanía y, por tanto, excluyentes. Pero importa destacar, con todo, que la resolución de Sao Paulo implica el primer reconocimiento expreso por una reunión de técnicos en derecho internacional, del límite de las 200 millas, aunque sólo sea para atribuirle al Estado ribereño un derecho especial o primordial de reglamentación y fiscalización de la pesca y la caza dentro de ese límite.

GRADUAL ASIMILACION POR EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS CONCEPTOS ENUNCIADOS EN LAS PROCLAMACIONES

41. Para cualquier observador del curso de los asuntos que interesan a la comunidad de naciones aparece sobradamente claro que los principios del derecho internacional no son inmutables ni provienen de un mandato invariable de justicia. Las condiciones del mundo nunca son estables y suelen variar repentinamente. También cambian, consiguientemente, prácticas, reglas y reivindicaciones internacionales. En respuesta a las demandas de la necesidad y en función de los progresos de la técnica surgen y ganan fuerza nuevos conceptos. Atendiendo a estas circunstancias, la manera más flexible de hacer la ley es moldearla a las necesidades y no oponerse con reglas inflexibles a los nuevos conceptos que forja la realidad. Los desenvolvimientos en el derecho del mar ofrecen la más vigorosa evidencia de la verdad contenida en estas proposiciones.

Pero el derecho internacional no progresa a saltos. Suele ser lenta, a veces, la comunidad de naciones en asimilar y sancionar como reglas las nuevas prácticas internacionales. Mas cuando estas traducen una costumbre o se erigen en tal y cuando, además, están amparadas por la justicia y la equidad, son generalmente aceptadas al cabo.

Puede hoy discernirse que las recientes proclamaciones del Perú y otros Estados están marcando el comienzo de una nueva era en el derecho del mar. A la vez, el término de otra, en la que al amparo de la noción de libertad de los mares y del corolario que de ella desprendieron las grandes potencias marítimas y económicas, les fué dable a éstas ejercitar irrestrictamente sus actividades pesqueras en todos los mares del planeta, más allá de las tres millas clásicas, sin riesgo siquiera de reciprocidad de parte de los pequeños Estados ribereños. Mas no podía una libertad así entendida y que, en el hecho, solamente funcionaba en un sentido, subsistir intangible ante la magnitud de las modernas expediciones, exterminadoras de recursos que, por una razón de contigüidad natural, se ha visto ya que deben reputarse pertenecientes al patrimonio del Estado ribereño. Los pequeños y débiles Estados costeros de otrora se han puesto, entretanto, en aptitud, de utilizar para sí preeminentemente, aquellos recursos. A la luz de estas ideas mal podría pretenderse, por último, que la simple repetición de las anómalas y antijurí-

dicas explotaciones masivas que realizan empresas extranjeras, pudiera ser capaz de generar un derecho consuetudinario en favor de ellas.

La doctrina elaborada para sustentar las declaraciones del Perú y otros Estados entra, pues, en el derecho internacional con características propias basadas en razones nuevas y no necesitaría, por lo mismo, buscar apoyo en normas de derecho internacional ya existentes. Estas no son todas, sin embargo, inconciliables con la nueva doctrina, que reconoce antecedentes en ciertos desarrollos apuntados del derechos del mar. Abrese así paso un derecho nuevo, un derecho que debe ser fomentado en nombre, sobre todo, de la justicia y la equidad que, con la costumbre, constituyen, como se sabe, otras tantas fuentes del derecho internacional.

PROYECCIONES DEL CASO ONASSIS

42. Las repercusiones mundiales del *affaire* Onassis —cuyas incidencias se relatan cronológicamente en el Anexo V— han promovido un debate intenso en torno de los problemas del derecho del mar, que está impulsando eficazmente la propagación y asimilación de los conceptos que el Perú sustenta.

Un conjunto de circunstancias propicias han concurrido a favorecer la posición peruana de este "caso célebre" y a hacerla acreedora de la respetabilidad internacional. En primer término, la discutida personalidad del armador ballenero, célebre por sus golpes de fortuna y cuya nacionalidad ni siquiera se halla bien definida. El eco ingrato que tuvieron sus sarcasmos a propósito de nuestra jurisdicción marítima y la desafiante actitud que asumió expresada, por curiosa coincidencia, hasta en el nombre de su nave mayor "Olympic Challenger" (Retador Olímpico). El propósito deliberadamente malicioso de violar la reglamentación peruana y de convertir esa violación en medio indebido de lucro, al amparar la expedición de la flota ballenera con una póliza de seguro de Lloyd's contra el riesgo expreso de incautación gubernativa, y provocar en seguida la realización del riesgo, el cual perdía de este modo su típica calidad de elemento aleatorio contingente para convertirse en cosa prevista y cierta que desnaturaliza el contrato de seguro. El jactancioso anuncio que se hizo desde Hamburgo, dos días antes de la captura por nuestra armada de cinco de las naves de Onassis, de que la expedición había consumado sus objetivos de caza dentro de la zona marítima cuya jurisdicción el Perú reclama. El poco amparo que presta al armador, el pabellón que ostentan sus naves, dada la posición adoptada por Panamá desde 1946, muy vecina a la del Perú, al reclamar jurisdicción sobre sus aguas epicontinentales. Los cuantiosos resultados de la expedición, llevada a cabo sin ningún control internacional, con una técnica exterminadora y sin más límite que la codicia del armador o la capacidad de sus naves ([26]).

([26]).—Atribúyese a una expedición como la de Onassis, con los elementos de

La inconsistente base que todos estos elementos le han prestado a Gran Bretaña —única gran potencia indirectamente implicada en el asunto— para impugnar la actitud del Perú y sostener las reservas que formulara por la vía diplomática en resguardo de Lloyd's de Londres, la entidad de seguros que cubrió el riesgo de incautación de las naves de Onassis por el Gobierno peruano.

43. La solidaridad que ante el hecho de la captura de los barcos de Onassis le expresaron al Perú, Chile y Ecuador, los otros dos países signatarios de la Declaración de Santiago de 1952; la reafirmación subsiguiente de los compromisos entonces contraídos y la elaboración, luego, en la Segunda Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur efectuada en Lima en diciembre de 1954, de un conjunto de convenios sobre sanciones, vigilancia y licencias, son hechos que han perfeccionado y conferido adicional firmeza y autoridad al régimen marítimo adoptado por los tres países. Contribuirá, asimismo, a su justificación internacional, el acuerdo de contestar en términos comunes las reservas hechas, a raíz del debate en torno de la expedición Onassis, por varios países, a la Declaración de Santiago.

44. Con el pago de la multa de tres millones de dólares impuesta en el fallo de la autoridad portuaria de Paita a los capitanes de las cinco naves capturadas y la consiguiente liberación de estas, quedó formalmente clausurado el caso Onassis ([27]). Empero, habría sido prematuro inducir que este desenlace iba a ser admitido, de inmediato, con todas sus consecuencias favorables a la tesis peruana, por la entera comunidad de naciones. Seguramente el Perú ha ganado adeptos al criterio que sustenta, como lo reflejan no pocos comentarios de la prensa mundial y autorizadas opiniones extranjeras. Pero las grandes potencias interesadas en la intangibilidad de los conceptos tradicionales y en las consecuencias que de ellos derivan, continuarán librando batalla en las próximas deliberaciones de organismos y conferencias internacionales. Cabe prever, sin embargo, que se batirán en retirada, del mismo modo que se baten en retirada otras doctrinas que antes prevalecieron en el mundo, tales como las de imperialismo y colonialismo, a cuyos espíritu y prácticas no puede dejar de asociarse, en cierta manera, las irregulares y antijurídicas ventajas que se pretende aún derivar de un anacrónico concepto de la libertad de los mares y de la soberanía marítima de los Estados.

---

que disponen sus barcos (tal el harpón-cañón y otros modernos instrumentos de exterminio), la capacidad de cazar, en una campaña, 15 mil ballenas, cuyo producto se estima en 45 mil toneladas de aceite o sea un valor más o menos de 10 millones de dólares.

([27]).—Véase texto completo del fallo en Anexo VI.

INCIDENTES CON LOS "TUNA-CLIPPERS" NORTEAMERICANOS

45. Escuchándose aún los ecos del caso Onassis, y a las seis semanas escasas del pago de la multa en él impuesta, ha ocurrido una nueva transgresión de nuestra soberanía marítima, esta vez por nacionales de los Estados Unidos de América.

El buque factoría "Tony Bay" y el pesquero "Western Clipper", pertenecientes a la "Trans-Pacific Fishing and Packing Co." de Seattle, llegaron inesperadamente al Callao, de arribada forzosa. Visitados los barcos por las autoridades locales comprobaron éstas que traían pescado extraído, sin permiso ni licencia, del mar peruano de 200 millas. Las naves fueron entonces embargadas y abrióse contra sus capitanes un juicio sumario, a semejanza del instaurado en el caso Onassis. El fallo expedido con fecha 23 de enero de 1955 impuso a los capitanes de los dos buques, solidariamente, una multa de cinco mil dólares. El 28 de enero se anunció que el Embajador de los Estados Unidos había entregado a la Cancillería peruana una nota impugnando la legitimidad de estas medidas. No obstante, los capitanes de los buques apresados pagaron al día siguiente la multa impuesta y obtuvieron, consiguientemente, la libertad de aquellos. El 12 de febrero informóse que la víspera había sido entregada a la Embajada de los Estados Unidos la nota de respuesta de la Cancillería peruana.

46. No se ha publicado todavía el texto de las notas aludidas. Pero según informaciones proporcionadas a los periódicos y agencias noticiosas, ([28]) en la nota de los Estados Unidos se demanda la libertad de las naves reiterando las reservas norteamericanas a la soberanía marítima del Perú hasta el límite de 200 millas y se sugiere, a la vez, la realización de una conferencia entre los dos países para discutir el problema de fondo, o sea el derecho del Perú a ejercer jurisdicción y soberanía en la zona oceánica de 200 millas ([29]).

En la nota de respuesta de la Cancillería peruana se habría expresado que la protesta de los Estados Unidos es improcedente, por haber reconocido los propios interesados, o sea los capitanes de los barcos infractores, la jurisdicción y soberanía del Perú al pagar, sin reservas, la multa que les fué impuesta. En cuanto a la conferencia entre los dos países, el Gobierno peruano habría manifestado que ello requerirá el previo consentimiento de los Gobiernos de Chile y Ecuador, a los cuales el Perú está ligado por instrumentos jurídicos internacionales para todo lo relativo a la explotación y conservación de las riquezas marítimas del

([28]).—Las que aquí se recogen son tomadas del diario "La Prensa" de Lima, del 12 de febrero de 1955.

([29]).—La idea de la conferencia puede provenir de la que celebraron Estados Unidos y Ecuador en la ciudad de Quito, en marzo-abril de 1953, con motivo de la captura por unidades patrulleras ecuatorianas de "tuna-clippers" norteamericanos que pescaban sin licencia en aguas jurisdiccionales del Ecuador.

Pacífico Sur. Estimaríase además necesario, para la realización de tal conferencia, el conocimiento previo del criterio del Gobierno de los Estados Unidos sobre los alcances del mar territorial. Reiteraríase, finalmente, en la nota, que el paso y tránsito de naves por aguas jurisdiccionales del Perú está permitido sin restricciones; pero es exigencia del Gobierno peruano que la pesca y la caza que se quieran realizar en esa zona jurisdiccional del mar sean previamente autorizadas.

47. A despecho de la advertencia implícita en las sanciones impuestas a la flota ballenera de Onassis en noviembre y a los "tuna-clippers" norteamericanos en enero, la presencia de toda una expedición de "tuna-clippers" norteamericanos fué advertida, a mediados de febrero, ejercitando actividades pesqueras sin licencia de la autoridad peruana, en la zona Norte del litoral, a pocas millas de Máncora. Destacadas nuevamente unidades de nuestra armada, capturaron éstas, el 18 de febrero, hasta ocho pesqueros, entre ellos el buque madrina "Alaska Reefer" de 860 toneladas. Otras cuatro embarcaciones que integraban la flota, procedente de puertos de la costa oriental de los Estados Unidos, habrían logrado evadir la persecución de los destroyers peruanos.

Dado el número de embarcaciones comprometidas en esta incursión, pareció que del apresamiento efectuado derivaríase un incidente de mayores proporciones que el de los "tuna-clippers" embargados y multados en enero por la autoridad portuaria del Callao. Pero, salvando el posible conflicto, resolvióse rápidamente el asunto mediante el cobro de los derechos de exportación correspondientes al pescado encontrado en cinco de las naves detenidas. Efectuado un pago por este concepto, a la aduana de Talara, el 21 de febrero, de la cantidad de 2,050 dólares, a razón de 10 dólares por tonelada, fueron libertados los barcos capturados. Según versiones publicadas en los diarios que informaron de este incidente, uno de los capitanes habría pagado bajo protesta y reservándose el derecho de reclamar ulteriormente por la detención de su nave. Díjose, asímismo, en un despacho telegráfico, que tres de las embarcaciones capturadas habrían estado operando con licencia de la autoridad peruana.

48. El criterio con que se ha resuelto este incidente, si bien difiere del que determinó la instauración de proceso sumario y la imposición de multa en el caso Onassis y en el de los "tuna-clippers" embargados en enero, deja en pie la tesis que el Perú sustenta, pues la liberación de las naves a cambio del pago de los derechos de exportación del pescado extraído de la zona de 200 millas, importa siempre una reafirmación de la competencia marítima que nuestro país proclama.

49. La repetición de las violaciones de nuestra soberanía después del sonado *affaire* Onassis, justifica y requiere permanecer en actitud vigilante y pronta a reprimir las incursiones no autorizadas de expedi-

ciones pesqueras extranjeras. Es de esperar que el buen sentido de quienes se manifiestan todavía reacios a admitir las reivindicaciones del Perú y otros Estados, los lleve pronto a respetarlas y aceptarlas, con todos sus efectos, sometiéndose al régimen de licencias y control que compete al Perú mantener.

ACONSEJABLE CAMBIO EN LA ACTITUD DE LOS ESTADOS UNIDOS

50. Los bien entendidos intereses de los Estados Unidos parece que debieran llevarlos a un re-examen de su actitud en esta materia, si acaso a un viraje de 180 grados de los que ya han demostrado que son capaces de dar ante otros problemas internacionales, con un sentido realista de las cosas. ¿Por qué no han de admitir, con todos sus efectos, las reivindicaciones del Perú y otros Estados latinoamericanos? La adhesión que los Estados Unidos y las demás naciones ribereñas del hemisferio prestaran a la zona jurisdiccional marítima de 200 millas reclamada por Perú y otros Estados imprimiría, desde luego, un valor incontrastable a la regla y tal actitud, por lo demás, guardaría consonancia con medidas de jurisdicción ya asumidas por algunos Estados más allá de sus aguas territoriales y con otras de orden político, como son la zona de seguridad hemisférica demarcada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y las "zonas de peligro" ya aludidas establecidas por los Estados Unidos en torno de ciertas islas en el Océano Pacífico. ¿Podría concebirse, acaso, que los Estados Unidos consintieran impasibles, en las actuales circunstancias, que una flota soviética pesquera o de guerra viniera a situarse o a evolucionar frente a las costas de los Estados Unidos o del Canal de Panamá, más allá del límite de las tres millas del mar territorial norteamericano y en áreas que según el criterio norteamericano repútanse de "alta mar"? Hipótesis como éstas envuelven para los Estados Unidos riesgos y problemas potenciales de una magnitud tal que no se ve cómo podrían considerarse compensados con la libertad de cazar y pescar que reclama para sus nacionales en áreas de alta mar.

Es claro que la adopción por los Estados Unidos, y por las demás naciones ribereñas del hemisferio, de las 200 millas como límite jurisdiccional uniforme, le plantearía a los Estados Unidos no pocos problemas de orden práctico, en razón de los convenios sobre pesquerías que tienen vigentes con otros países. Pero no serían tales problemas insolubles como tampoco los que resultarían en el Caribe y otras áreas de la superposición de jurisdicciones por efecto de la proyección hasta 200 millas de las aguas territoriales.

Resulta pertinente anotar a este propósito que no ha dejado de ser propugnada por autorizadas opiniones norteamericanas, y en términos inconcebiblemente ambiciosos, la extensión de las aguas territoriales de los Estados Unidos. En su artículo ya citado del año 1946 los profesores

Clark y Renner, aludiendo a la proclamación Truman, expresaron, en efecto, la opinión de que los Estados Unidos habían sido demasiado modestos en sus pretensiones y que de los 140 millones de millas cuadradas de regiones oceánicas, 50 millones debieran anexarse a los Estados Unidos. "En vez de plantarnos —dijeron— al borde del zócalo continental, deberíamos extender nuestras reivindicaciones más allá, hasta el centro mismo de los océanos" (Referencia de Jonkheer P. R. Feith, contenida en su trabajo "Rights to the Sea Bed and its Subsoil" presentado a la conferencia de la "International Law Association", reunida en Bruselas en 1948).

IMPORTANCIA DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE 1955, SOBRE MAR TERRITORIAL

51. Diferida hasta el año 1956, en virtud de una resolución adoptada el 14 de diciembre de 1954, la consideración por la Asamblea de las Naciones Unidas de los temas "zócalo continental" y "conservación y regulación de pesquerías" que fueran incluídos, a instancias de Estados Unidos y otros países, en la Agenda de la Asamblea de 1954, queda la Conferencia Interamericana que debe celebrarse en 1955 y cuya fecha no ha sido aún fijada, como el más próximo "forum" de naciones para la consideración de aquellos temas. Con el extraordinario interés que le imprimen las implicancias y repercusiones mundiales del *affaire* Onassis y los más recientes incidentes con los "tuna-clippers" norteamericanos, ha asumido la conferencia interamericana una excepcional importancia. La actitud del Perú habrá de ser allí enjuiciada. Ojalá que los Estados Unidos y las demás naciones americanas acuerden sumarse con su consenso a las tesis que sustentan el Perú y otros Estados. Con ello consultarían sus propios intereses, prestarían, a la vez, un señalado servicio a los de la comunidad regional que integran y promoverían la admisión de los nuevos conceptos en el plano universal de las Naciones Unidas ([30]).

([30]).—Inesperadamente ha resultado anteponiéndose a cualquier otra reunión internacional sobre la materia, la conferencia para la conservación de los recursos vivos del mar convocada en la sede de la FAO en Roma para el 18 de abril de 1955, en virtud de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 7 de diciembre de 1954 ya mencionada en nota de la página 16. Si bien esta conferencia, según los términos cuidadosamente redactados de la indicada resolución, tiene un carácter técnico, debiendo abstenerse de "prejuzgar los problemas conexos que esperan consideración de la Asamblea General" y solamente está llamada a producir "recomendaciones científicas y técnicas" sobre el régimen internacional de pesquerías —comprendido en los proyectos elaborados por la Comisión de Derecho Internacional de las N. U.— es obvio, como lo admite, por lo demás, la propia resolución en su preámbulo, que los estudios técnicos que le competen se hallan "estrechamente conectados" con la solución de todos los problemas relativos al derecho del mar. Difícilmente podrá, pues, hacerse abstracción de estos problemas al tratarse de un régimen "internacional" para la conservación de pesquerías en zonas de alta mar. De suscribirse, sin reservas, convenios al respecto por naciones como el Perú que tienen proclamados derechos sobre áreas oceánicas más allá de las tres millas tradicionales, podría decirse que estaban abdicando, implícitamente, de sus

LEGITIMIDAD DE LA ACTITUD PERUANA

52. Hállase así el Perú a la luz de los antecedentes expuestos y después de haber demostrado su capacidad para ejercitar y hacer efectivos los derechos que reivindica, en una excepcional posición para sostener aquellos derechos en las próximas deliberaciones internacionales y hacerlos prevalecer al cabo. Cuenta para ello con un conjunto de instrumentos jurídicos que confirman y desarrollan la declaración originaria de 1947. De todos ellos aparece la legitimidad de los derechos que reivindica y que su actitud no es violatoria de ningún compromiso internacional del que el Perú sea parte y que, antes bien, le prestan amparo los desarrollos sobrevenidos en el derecho del mar e incontestables consideraciones de justicia y equidad.

53. Las sanciones consistentes en las multas de tres millones de dólares y de cinco mil dólares impuestas, respectivamente, en el caso de las naves de Onassis y en el de los "tuna-clippers" apresados en el Callao, se basan en disposiciones legales internas concernientes al mar territorial que, automáticamente, se hicieron aplicables hasta la extensión de 200 millas, a partir del Decreto de 1947 que el fallo de la autoridad naval del puerto de Paita menciona (31).

La cifra de la multa impuesta a las cinco naves de Onassis, en sí cuantiosa, es muy inferior, por cierto, al valor de las naves capturadas y menor también que la que autorizaría el convenio sobre sanciones suscrito en Lima, después de la captura, por Perú, Chile y Ecuador. Conforme a este convenio la multa, en efecto, puede ser de 1 a 5 veces el valor comercial del producto de caza o pesca obtenido con ocasión de la infracción.

CONSECUENCIAS DE LA DECLARACION ORIGINARIA DE 1947

54. Ha cobrado así el Decreto del 1º de agosto de 1947 el carácter de trascendental punto de partida del nuevo régimen del mar que el Perú entero defiende. Son hoy evidentes la previsión, el acierto y la legitimidad de ese acto gubernativo ya histórico, en virtud del cual se incorporó al Perú lo que se ha denominado "su más rica región", como es, probablemente, la constituída por el área litoral de cerca de 600 mil kilómetros cuadrados que abarca la proyección hasta el límite de 200 millas de nuestra soberanía marítima.

---

derechos proclamados. De la cita de Roma pueden obtenerse, sin duda, muy útiles e importantes resultados de orden técnico y científico. Pero promovida, como lo ha sido, por algunos de los países que expresamente controvierten la posición adoptada por el Perú, todo aconseja concurrir a la reunión de Roma prevenidos contra posibles derogaciones que allí se planteen, aunque sea implícitamente, de los derechos que el Perú sustenta.

(31).—Véase texto completo del fallo en Anexo VI.

CONCLUSIONES

No corresponde a la finalidad de estas notas sumarias entrar en un mayor examen de los problemas considerados. Son ellos tan vastos y complejos que apenas si cabía aquí bosquejarlos. Con todo, llegado a este punto espero haber cumplido, en alguna medida, con el objeto enunciado al principio, a saber: contribuir a una mejor elucidación de la génesis y justificación del Decreto Supremo del 1º de agosto de 1947.

Recapitulando ahora lo dicho en apoyo de este acto gubernativo procede expresar, a manera de conclusiones, lo siguiente:

(a) La proclamación de ciertos derechos sobre el subsuelo submarino y los mares adyacentes, formulada unilateralmente por el Perú y otros Estados ribereños, es signo de una creciente disconformidad con la doctrina clásica en materia de jurisdicción marítima y de la insuficiencia del régimen tradicional de aguas territoriales.

(b) Los soberanos atributos reclamados en las declaraciones del Perú y otros Estados no implican transgresión de la ley internacional, pues emanan del derecho de conservación o de auto-defensa inherente a todo Estado; tienen como antecedente otros actos unilaterales de jurisdicción ejercitados por los Estados ribereños que han sido al cabo reconocidos por la comunidad internacional y se fundan, en todo caso, en la justicia y la equidad que, con la costumbre, son otras tantas fuentes del derecho internacional.

(c) Considerado el zócalo continental como una prolongación submarina del Estado ribereño, no sería concebible que pudiera ser explotado por otro Estado que no fuera el costero o sin su licencia o protección, justificándose, por lo mismo, el que quede sometido al pleno dominio de aquel.

(d) El derecho de conservar y utilizar las pesquerías y otros recursos del mar y el de protegerlos de su destrucción o disminución por expediciones extranjeras, debe serle reconocido al Estado ribereño hasta una distancia que satisfaga plenamente el ejercicio de su derecho de conservación y le permita asegurar, por tanto, dentro de ese límite, la preservación de la unidad del complejo biológico, en función de las necesidades alimenticias e industriales del Estado ribereño.

(e) En defecto de reglas o acuerdos internacionales para la adecuada protección de estos derechos, la doctrina y la práctica internacionales se inclinan a admitir la determinación por cada Estado de su dominio marítimo a condición de que al hacerlo proporcione el Estado una adecuada justificación en vista de los intereses señalados en el punto an-

terior y de que no invada áreas ya reclamadas por otros Estados ribereños.

(f) Habida cuenta de estas circunstancias, el límite de 200 millas señalado en el Decreto de 1947 y confirmado en la Declaración de Santiago de 1952 se justifica plenamente porque cubre, según datos técnicos, la región marítima dentro de la cual es menester ejecutar medidas de conservación y control para preservar la unidad del complejo biológico y, consiguientemente, la provisión de peces para la creciente industria pesquera nacional y para las aves guaneras.

(g) Los derechos reclamados en las proclamaciones bajo distintas denominaciones (soberanía, jurisdicción, control), no son absolutos ni irrestrictos, pues guardan todos respeto al principio de libre navegación y tienden al ejercicio de una competencia preeminente del Estado costero que no excluye la posibilidad de que, con su licencia, concurran también otros Estados a la utilización de los recursos existentes en sus mares adyacentes.

(h) Como en la determinación del límite de las zonas marítimas adyacentes difícilmente podrá adoptarse una regla uniforme aplicable a todos los Estados, deben merecer especial atención la posición geográfica y ciertas condiciones peculiares como por ejemplo, en el caso del Perú, la especial protección debida a los peces que sirven de alimento a las aves guaneras de nuestro litoral.

(i) Las consideraciones de preservación y defensa del patrimonio económico del Estado, que predominantemente han determinado las modernas proclamaciones, cuentan con el amparo de una justificación jurídica que partiendo del derecho de conservación inherente a todo Estado atribuye a los derechos reclamados por los Estados ribereños, por una razón de contiguidad geográfica, un carácter preexistente al de su formal reivindicación y a la jurisdicción ejercitada, el de una jurisdicción *ipso-jure*.

(j) Al capturar naves de expediciones extranjeras no autorizadas, dentro de la zona de soberanía marítima declarada en 1947 y confirmada en 1952, el Perú ha ejercitado una medida legítima de defensa de su jurisdicción marítima y ha demostrado, a la vez, su capacidad para cumplir dentro de aquel límite, las medidas de conservación que le atañen en virtud de la soberanía asumida.

(k) Las razones económicas determinantes de las declaraciones del Perú y otros Estados y los modernos progresos técnicos en la caza y pesca marítimas así como en la explotación del suelo y subsuelo sub-

marinos, imponen un re-examen de las doctrinas tradicionales y una pronta, constructiva y apropiada remodelación del derecho internacional en esta materia.

(1) Para obtener los resultados deseables en orden a la conservación y utilización controlada de las pesquerías y otros recursos naturales del mar o de la plataforma submarina, así como para promover la causa de la justicia, la base más propicia para las negociaciones internacionales sería la de admitir una fórmula, como la de las 200 millas, que dé una amplia medida de jurisdicción a los Estados ribereños, más que la alternativa de permitir la destrucción de las pesquerías por flotas extranjeras u otras intrusiones intolerables en las aguas adyacentes de los Estados litorales.

Lima, 1º de Marzo de 1955.

PROGRESION DE UNA TESIS

Prólogo a Convenios y otros documentos
1952–1969
Tercera Edición. Secretaría General
de la Comisión Permanente del
Pacífico Sur, Lima.
Enero, 1970.

En los albores de la década del 70, es pertinente señalar que próximamente se cumplirán dieciocho años de la Declaración de Santiago —que suscribieron en 1952 Chile, Ecuador y Perú en su primera Conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur— y veintitrés años de las proclamaciones nacionales antecedentes de Chile y del Perú, de 1947, sobre la zona de 200 millas. Y bien puede afirmarse que a lo largo del período transcurrido desde entonces, los principios y normas enunciados en tales actos tienen asumido un carácter precursor, como que no han cesado de abrirse camino y de ganar adeptos. Al propio tiempo, adviértese que vienen perdiendo terreno los conceptos llamados tradicionales sobre el derecho del mar, que aún pugnan por sostener, con razones cada vez menos consistentes, determinadas grandes potencias.

1. La Declaración de Santiago sentó los principios del régimen marítimo tripartito. Ratificada por los Congresos de los países signatarios, tiene hoy la fuerza de un tratado internacional y es ley para las partes. Y como puede verse de los demás convenios que esta publicación reúne —adoptados unos al mismo tiempo que la Declaración de 1952 y otros en conferencias subsiguientes— existe constituída toda una organización marítima regional que cuenta con órganos propios y con normas complementarias en materia de reglamentación y control de la caza y la pesca, de intercambio y promoción de investigaciones científicas, de sanciones y penas a los infractores, etc.

2. En Conferencias de plenipotenciarios de las que ya se han realizado cuatro, son concertados los convenios sujetos a ratificación por las partes contratantes según sus respectivos procedimientos constitucionales. A una Comisión Permanente, que tiene celebradas diez períodos de sesiones ordinarias y que cuenta con Secciones Nacionales en cada país le corresponde, entre otras tareas, cuidar de la aplicación de convenios y reglamentos, asignar cuotas a los tres países para el funcionamiento administrativo de la organización, elegir al Secretario General así como a los Sub-Secretarios Jurídico y Científico y adoptar los demás acuerdos que estime pertinentes. Estos forman ya todo un cuerpo de reglas y medidas de orden práctico —con carácter de obligatorio a menos que sean impugnadas dentro de un determinado plazo— que vienen perfeccionando y haciendo cada vez más operante el funcionamiento del sistema.

3. Según el Convenio suscrito en enero de 1966, la Comisión Permanente ha sido erigida en persona jurídica de derecho internacional y el Secretario General en funcionario internacional sujeto a la autoridad de la Comisión Permanente, a la que representa legalmente en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a dicha Comisión. Desde antes, sin embargo, de esta formal investidura, se le ha reconocido al organismo regional tripartito su carácter propio al invitársele en calidad de observador a reuniones internacionales convocadas por las Naciones Unidas, como la conferencia sobre conservación de los recursos vivos del mar que se realizó en Roma en 1955, a las dos conferencias de Ginebra, de 1958 y 1960, sobre el Derecho del Mar, y a reuniones en la FAO del Comité de Pesca de esa Organización así como a sus conferencias bi-anuales.

4. Al mismo tiempo, institutos de investigación del mar que se establecieron bajo distintas denominaciones en los tres países con la ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas y el concurso de la FAO, realizan un trabajo científico

de primer orden que está dotando del necesario respaldo técnico a las actividades pesqueras y a la política de conservación de las especies. El primero en constituirse fue el "Consejo de Investigaciones Hidrobiológicas" en el Perú en 1954, en cuyas funciones sucedió el "Instituto de Investigación de los Recursos Marinos" desde 1960 y luego, a partir de 1964, el "Instituto del Mar del Perú", como entidad del sub-sector público independiente. En el Ecuador existe desde 1961 el "Instituto Nacional de Pesca" y en Chile el "Instituto de Fomento Pesquero" creado en 1963.

Concurre ahora a los fines antedichos, la "Comisión Coordinadora de las Investigaciones Científicas y sus Métodos de Trabajo" (COCIC), órgano asesor de la Secretaría General constituído en 1966, que ya tiene celebradas tres profícuas reuniones. Un nuevo funcionario, el Sub-Secretario Científico, designado por primera vez en diciembre de 1968, se ha hecho cargo por otra parte, de las tareas técnicas y de investigación que competen a la Secretaría General y sirve como coordinador de las funciones de COCIC.

5. El patrullaje ejercido por los tres países en sus respectivas zonas marítimas, tiende cada vez más, por otra parte, a excluir de ellas las intrusiones foráneas y a someter a las naves pesqueras extranjeras a la reglamentación de los respectivos Estados costeros. La resonancia mundial del affaire Onassis ocurrido en 1954 dentro de la zona marítima peruana, así como otros incidentes menores, han sido serias y reiteradas advertencias de que los tres Estados integrantes del sistema regional están resueltos a hacer respetar el régimen de soberanía y jurisdicción marítima que tienen proclamado.

De esta suerte viene funcionando y perfeccionándose desde hace cerca de dieciocho años este trascendental sistema marítimo regional, al que sirven de enlace un fenómeno oceánico con influencia en los tres países: la corriente de Humboldt y, también, la inmensidad del espacio marítimo frente a sus costas, las que no han conocido históricamente de actividades pesqueras foráneas tradicionales o continuadas, capaces de haberse erigido en costumbre.

6. Aún cuando no exista establecido condominio y cada país tenga su propia zona marítima frente a su respectivo litoral, el pacto de Santiago está en línea con la evolución histórica hacia las integraciones económicas estatales. Dada, por otra parte, la eficacia con que viene funcionando el sistema desde su creación, cabe esperar que habrá de redundar en una explotación cada vez más racional de los recursos marinos que protege, no sólo en beneficio de los tres Estados costeros sino de la humanidad, ya que el régimen establecido provee a la conservación de las especies y no excluye el otorgamiento de permisos a nacionales de otros Estados. Sin mengua, en efecto, de las medidas de conservación, estos permisos se vienen solicitando y otorgando continuadamente para ciertas especies lo que importa un tácito reconocimiento de la jurisdicción proclamada.

7. Entretanto, al amparo de esta firme y sostenida actitud oficial ha ocurrido en los tres países, desde 1952, el notable desarrollo que se conoce, de una industria pesquera. En Chile, la extracción que fue de 119 mil toneladas en 1952, se elevó a 1'052,825.0 T.M.B. en 1967. En el Ecuador se registró, en el mismo período, un incremento de 10 mil a 57,351.0 T.M.B. Y en el Perú ha dado la industria el asombroso salto de 151 mil toneladas en 1952 a 10'034,107.5 T.M.B. en 1967, gracias a la captura masiva de la anchoveta, habiéndose convertido de tal suerte, desde 1962, en el primer país pesquero del mundo. Hay razones para creer que las

potencialidades pesqueras de los mares adyacentes a los litorales de Chile y del Ecuador, ponen también al alcance de estos países espectaculares incrementos en su extracción pesquera.

8. La justificación jurídica, histórica, geográfica, biológica y humana de sus reivindicaciones la han hecho los tres países en certámenes interamericanos, como la 3ra. reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos efectuada en la ciudad de México en 1956, en las dos conferencias sobre el Derecho del Mar convocadas por las Naciones Unidas en Ginebra, en 1958 y 1960 y en reuniones en la FAO. Cabe atribuir, en buena parte, al movimiento de ideas y a las discusiones generadas por los actos antecedentes de los tres países, estas confrontaciones internacionales. Y si bien de ellas no ha resultado aún el general asentimiento de la comunidad de naciones a los derechos proclamados, es evidente que éstos —según se deja dicho al comienzo de esta presentación— se están abriendo paso y cuentan cada día con más adeptos. Por lo pronto el reconocimiento prestado en uno de los Convenios adoptados en Ginebra en 1958, a los "derechos especiales" del Estado ribereño en lo que atañe al aprovechamiento y conservación de los recursos pesqueros frente a su litoral, fue un signo elocuente —por más que todavía tasado— del terreno ganado por los nuevos conceptos.

9. Disciérnese claramente que la tendencia hacia la extensión de los derechos del Estado costero, puesta ya de manifiesto en la frustrada conferencia sobre codificación de 1930 en La Haya y acentuada a partir de la proclamación Truman de 1945, se acusa cada día más en todos los continentes. En el nuestro, el límite de las 200 millas al que se adhiriera Costa Rica en 1955 en concordancia con un Decreto del año 1948 y que El Salvador incorporara a su Constitución desde 1950, ha sido proclamado por la República Argentina en la ley No. 17094, promulgada el 29 de diciembre de 1966, por la que se extiende la soberanía de la Nación hasta esa distancia. Compartiendo también los principios y propósitos de la Declaración de Santiago, la Asamblea Nacional de Panamá aprobó en 1967 un proyecto de ley por el cual se proclama la soberanía de la República "a una zona de mar territorial de 200 millas náuticas". La más reciente adhesión al límite de 200 millas es la del Uruguay, que por Decreto presidencial del 2 de diciembre de 1969 y tras una prolongada gestación del asunto, acaba de proclamar que la soberanía de la República se extiende a una zona de mar territorial de 200 millas marinas. Expresamente reconoce el Decreto que sus disposiciones no afectan, más allá de las doce millas, las libertades de navegación y sobrevuelo. Encuéntrase también esta salvedad en la ley argentina, aunque con más amplitud, pues está referida a toda la zona. El Decreto uruguayo sujeta, por lo demás, a la autorización gubernativa, la pesca y caza acuáticas, aunque tratándose de una zona hasta de doce millas, a lo que establezcan acuerdos internacionales sobre la base de la reciprocidad.

Al lado de estas concluyentes medidas cabe mencionar que en Colombia hállase adelantada, desde hace tiempo, la consideración del tema, contándose ya con la aprobación por la Cámara de Diputados de un proyecto de ley al respecto; y que en el Brasil autorizadas voces demandan el alineamiento de la nación con el límite de 200 millas.

De continuar la progresión que denotan estos actos y proposiciones, bien puede esperarse que la zona marítima de 200 millas llegue a abrazar pronto la mayor parte del litoral latinoamericano.

10. Diríase, pues, que nos aproximamos en nuestro hemisferio a la cristalización del proceso descrito, como una consecuencia ineluctable de la nueva conciencia que están cobrando los países en vías de desarrollo de sus derechos y posibilidades en lo que atañe al aprovechamiento de los recursos vivos de sus mares adyacentes. Niéganse, con razón, estos países, por lo general con poblaciones sub-alimentadas, a seguir sometidos a restricciones derivadas de una concepción de la libertad de los mares que elaboraron, con un criterio expansionista, las grandes potencias europeas de antaño, en orden a extraer de mares lejanos los recursos pesqueros que escaseaban o pudieran faltar frente a sus propias costas. Los Estados Unidos se sumaron a esta política desde fines del s. XVIII constituyéndose en los más celosos propugnadores del límite de tres millas para el mar territorial.

11. Pero conceptos jurídicos como el de la libertad de pesca en alta mar medida desde un límite estrecho de mar territorial, no podían permanecer invariables ni intangibles. Su contenido y su aplicación tenían que evolucionar con el cambio de circunstancias tales como, de una parte, el creciente aprovechamiento por los Estados ribereños de los recursos vivos de sus mares adyacentes y, de otra, la magnitud y la capacidad depredadora de las grandes empresas foráneas de caza y pesca. Ante estas realidades no les fue difícil a los Estados responsables de las modernas reivindicaciones encontrar el amparo de una justificación jurídica suficiente en conceptos como el del derecho inherente de los Estados costeros, esto es, consustancial a su posición geográfica, para conservar y utilizar las pesquerías y otros recursos del mar y protegerlos de su destrucción o disminución por expediciones extranjeras, hasta una distancia que satisfaga plenamente el ejercicio de su derecho de conservación y les permita asegurar la preservación de la unidad del complejo biológico en función de las necesidades alimenticias e industriales del Estado ribereño. Habida cuenta de estas circunstancias, el límite de 200 millas no es arbitrario y se justifica suficientemente porque cubre, según datos técnicos, la región marítima dentro de la cual es menester ejercitar medidas de conservación y control para la provisión de peces para la alimentación humana y la industria pesquera nacionales y, además, en el caso especial del Perú, para la subsistencia de las aves guaneras.

12. En orden a fundamentar así en un título natural derivado de su posición geográfica, los derechos reivindicados por Estados ribereños, sólo hacía falta ir a la raíz, a la razón de ser de los derechos del Estado costero y enunciarlos en función de los nuevos conocimientos y de los factores económicos, humanos y científicos determinantes de las modernas proclamaciones. Porque es así como se ha constituído, en su mayor parte, el derecho internacional del mar, cuyas normas provienen más que de tratados, de actos unilaterales, incluso las que se refieren a la extensión del mar territorial. Fúndanse además los llamados nuevos derechos —por más que por su naturaleza sean anteriores y preexistentes a su formal reivindicación— en la justicia y la equidad que, con la costumbre, son otras tantas fuentes del derecho internacional.

13. Los derechos reivindicados —soberanía, jurisdicción, control— no son, por lo demás, absolutos ni irrestrictos. Por más que hayan sido enunciados como exclusivos, guardan respeto al principio de libre navegación y tienden, en suma, al ejercicio de una competencia preeminente del Estado costero que no excluye la posibilidad de que, con su licencia, concurran nacionales de otros Estados a la explotación de los recursos existentes en los mares adyacentes así segregados de la antigua noción de la alta mar que elaboraron, con todos sus atributos,

las grandes potencias de otrora.

14. En cuanto a la consabida doctrina de la libertad de los mares a la que todavía se acogen quienes impugnan reivindicaciones como las de Chile, Ecuador y Perú fue, históricamente, esencialmente negativa. Una reacción, en realidad, contra reivindicaciones de soberanía sobre áreas de alta mar, que amenazaban la libertad de navegación. Mas como se señala en un Memorándum que preparó la Secretaría General de las Naciones Unidas para la Comisión de Derecho Internacional antes de las conferencias de Ginebra, dicha doctrina "no provee un régimen para la utilización del mar como fuente de riqueza desde que ella omite prescribir medios para conservar los recursos del mar o para prohibir actos **contra bonos mores**" (U.N. Doc. A/CN. 4/32, julio 14, 1950, pp. vi 112). Y que no se diga que la Conferencia de Ginebra de 1958 ha llenado el vacío apuntado con la Convención que elaboró y adoptó sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar; porque en aquella Convención que sólo obliga, desde luego, a los Estados que la han suscrito y ratificado —en un afán de generalización y de formular reglas aplicables a todos los Estados— se tuvo escasamente en cuenta las circunstancias particulares y los casos de excepción de ciertos países. Sin embargo, la Comisión de Derecho Internacional de las N.U., al referirse en su informe final a las cuestiones suscitadas por ciertos Estados que reivindican derechos exclusivos de pesca fundándolos en situaciones especiales, había dicho que se abstenían de presentar propuestas concretas al respecto por considerarse incompetente "en materia de biología y economía para estudiar suficientemente estas situaciones especiales". Limitóse, respecto de ellas, a llamar la atención diciendo que podrían responder "a problemas y a intereses que merecen ser reconocidos por el derecho internacional". A la luz de este informe fue que la Asamblea de N.U. convocó a la primera Conferencia de Ginebra con la finalidad de examinar el derecho del mar "teniendo presentes no solamente los aspectos jurídicos del problema sino también los aspectos técnicos, biológicos, económicos y políticos". Empero, pese a estos términos de referencia, las dos conferencias —1958, 1960— carecieron de los datos y elementos necesarios para el estudio y plena comprensión de las situaciones especiales que se les expusieron.

15. Importa señalar también que algunos de los que combatieron en Ginebra el reconocimiento al Estado costero de un derecho preferente o especial para conservar y utilizar las pesquerías y otros recursos del mar, propugnaron el reconocimiento al Estado ribereño de derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Países como los Estados Unidos y Gran Bretaña —que tan tenazmente se opusieron a los planteamientos de los tres países del Pacífico Sur— resultaron así, con esta actitud ambivalente, los grandes beneficiarios, con sus extensas y ricas plataformas continentales, del reconocimiento por la mayoría de la comunidad de naciones, de derechos soberanos del Estado costero sobre su plataforma continental. El asunto, como se sabe, era de escaso interés para países como Chile, Ecuador y Perú con plataformas continentales por lo general estrechas cuando no exiguas.

16. Aparece así plenamente justificado el mantenimiento y afirmación de la posición de nuestros países, después de las conferencias de Ginebra. Las flotas pesqueras que intentaran seguir incursionando en la zona marítima proclamada por Chile, Ecuador y Perú lo harían en manifiesta violación del **status** geográfico creado por la espontánea distribución que la naturaleza ha hecho de sus recursos entre los

diferentes pueblos, según su ubicación en el planeta. Tendrá al cabo que admitirse por todos como antijurídico y anómalo, el que intereses particulares de fuera pretendan convertir en objeto de lucro, para provecho suyo, riquezas naturalmente incorporadas al patrimonio de un **habitat** extraño. Esta segunda forma adulterada del derecho a la pesca y a la caza –que nunca estuvo incluída en el régimen usual de la libre navegación– es la que no reconocen Estados como los del pacto tripartito cuando proclaman derechos de soberanía o jurisdicción hasta una distancia determinada de sus costas.

17. Después de haberse visto que en las conferencias de Ginebra estuvieron a punto de ser consagradas como "derechos históricos", según fórmula de Estados Unidos, actividades pesqueras frente a litorales ajenos mantenidas durante un período de diez años –que luego se redujo a cinco al cabo de los cuales sólo podrían seguirse ejercitando por diez años más– bien puede sostenerse que el ejercicio coincidente por Chile, Ecuador y Perú, desde hace dieciocho años por lo menos, de su jurisdicción marítima hasta el límite de las 200 millas, es ya una costumbre o práctica internacional debidamente establecida, como que se halla investida de la claridad, certidumbre y justificación que debe tener toda norma jurídica.

18. Mas no ha cesado, entretanto, el empeño de ciertas grandes potencias en abatir o menoscabar los regímenes de 200 millas de jurisdicción marítima, como lo demostró en 1967 el frustrado intento en la FAO de enmendar su Constitución para que pudieran constituirse –con finalidades asesoras bastante mal definidas– comisiones de pesca para cualquier zona marítima con la ingerencia de cualquier Estado interesado, así se tratara de Estados lejanos y sin litoral en el área oceánica objeto de la competencia de la comisión. Y como fue a propósito de la codiciada zona del Pacífico Sur Oriental que se suscitó la cuestión, demás está decir que la primera comisión en constituirse –de haberse enmendado la Constitución de la FAO– habría sido precisamente para la zona objeto del sistema marítimo que tienen constituído Chile, Ecuador y Perú.

En el campo de la Organización de las Naciones Unidas propiamente dicha, se halla en curso, en cumplimiento de una resolución de la Asamblea General de 1967, el estudio de la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos. Los tres países del Pacífico Sur no podían dejar de sumarse a lo que de plausible pueda tener esta iniciativa y es así como han participado en las reuniones de una comisión especial creada al efecto; mas han debido, al mismo tiempo, oponerse a más de una proposición que entrañaba limitación a las jurisdicciones marítimas y desconocimiento de nuestra posición. Otro tanto puede decirse de la más reciente expresión de esta campaña: las sendas consultas norteamericana y soviética sobre una nueva conferencia internacional del derecho del mar, a efecto de señalar, conforme a un proyecto de articulado común a las dos proposiciones, un límite de 12 millas al mar territorial y zona contigua de pesca.

19. Imponen estas y otras acciones permanecer en estado de vigilancia y llevar al conocimiento de todos, en especial de los países en desarrollo de nuestro hemisferio y de los otros continentes, un más cabal conocimiento de las razones que nos asisten, de los fundamentos de nuestra posición, y que el sistema constituído por Chile, Ecuador y Perú –al que aportan hoy refuerzo actos propios de otros países latinoamericanos– no es infractorio del derecho internacional, en el que es menester aceptar la progresión de nuevos conceptos. Entretanto éstos vienen siendo

gradualmente asimilados y mientras logran el general asentimiento de la comunidad de naciones, hállanse incorporados a repertorios jurídicos y a los debates doctrinarios, pudiendo considerarse a nuestro sistema, pese a las impugnaciones de que es aún objeto, como una realidad bien sentada y siempre perfectible, que sigue inspirando decisiones de otros Estados ribereños hacia la extensión de derechos relativos a la conservación y aprovechamiento de las riquezas vivas y otras, de sus mares adyacentes.

Lima, 2 de enero de 1970.

LA DOCTRINA DE LAS 200 MILLAS Y EL DERECHO DEL MAR

Publicado en la revista Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Número 32, Lima, Perú. Traducida de una transcripción magnetofónica en inglés. Es el texto de una conferencia que por invitación de la Universidad de Oxford ofreció en el "All Souls College" de ese antiguo centro de estudios, el doctor Enrique García Sayán, el 14 de Mayo de 1973, sobre el límite de las 200 Millas, en el derecho del mar. Presentó al conferencista el Profesor principal de Derecho Internacional Público en Oxford, Daniel P. O'Connell, quien destacó el papel del doctor García Sayán, como Ministro de Relaciones Exteriores, en la formulación en 1947 de la tesis peruana y luego en una sucesión de reuniones internacionales en las que ha participado.

Bien puede decirse que ninguna otra rama del derecho internacional público ha cambiado más en los últimos cuarenta años que la relativa al derecho del mar. La Conferencia de La Haya de 1930 convocada por la antigua Liga de Naciones con la intención de codificar las leyes del mar y en la que participaron 42 países, llegó a su fin sin haber alcanzado su propósito y todo lo que quedó de ella fue la evidente tendencia de los Estados costeros a extender los límites de su jurisdicción marítima, y la existencia de una variedad de medidas concernientes a las aguas territoriales. La supuesta regla de las tres millas fué, según expresión de Gidel, "el ídolo caído" de la Conferencia.

En ausencia de normas internacionales que gobernaran la utilización del mar como una fuente de riqueza, el mundo entró, entonces, en una nueva era de medidas unilaterales de "auto-protección" adoptadas por los respectivos Estados. Un Memorándum del Secretario General de las Naciones Unidas publicado en 1949 encontró que la acción de los Estados a adoptar tales medidas era inatacable desde el punto de vista de la justicia internacional, dado que el conflicto de intereses había frustrado hasta ahora los intentos de codificación y había hecho la adopción de reglas que pudieran ser aceptadas por todas las naciones más difícil en este campo del derecho internacional que en cualquier otro.

Un nuevo intento de codificación se llevó a cabo por la Organización de las Naciones Unidas en las dos conferencias que convocó en Ginebra en 1958 y 1960. Pero tampoco se llegó a un acuerdo sobre el límite de las aguas territoriales. Sin embargo, cuatro convenciones, adoptadas por mayoría, resultaron de la Conferencia de 1958, de las que la relativa a la plataforma continental es la única que incorpora un nuevo concepto al derecho del mar.

En la continuada ausencia de reglas internacionales, la tendencia de los Estados costeros a extender su jurisdicción ha proseguido y las proclamaciones que datan de la década de los años 40 bien puede decirse que están adquiriendo fuerza de costumbre y, en todo caso, consolidándose. Al mismo tiempo, el desarrollo de la ciencia y de la tecnología demuestra aún más claramente las posibilidades que ofrece el mar como fuente de alimentación y de riqueza, en general, para la humanidad. En consonancia con este proceso, las Naciones Unidas están otra vez preparando una tercera Conferencia Mundial sobre el derecho del mar en la que alrededor de 140 países participarán para debatir y resolver, si es posible, las cuestiones y problemas pendientes, así como algunos nuevos que se han suscitado, tales como el desarrollo y aprovechamiento de los fondos oceánicos más allá de los límites jurisdiccionales de los Estados costeros, para el bien común de la humanidad.

* Traducida especialmente para nuestra Revista de una Transcripción magnetófónica en inglés, publicamos la conferencia que por invitación de la Universidad de Oxford ofreció en el "All Souls College" de ese antiguo centro de estudios, el doctor Enrique García Sayán, el 14 de mayo de 1973, sobre el límite de las 200 millas en el derecho del mar. Presentó al conferenciante el Profesor principal de Derecho Internacional Público en Oxford, Daniel P. O'Connell, quien destacó el papel del doctor García Sayán, como Ministro de Relaciones Exteriores, en la formulación en 1947 de la tesis peruana y, luego, en una sucesión de reuniones internacionales en las que ha participado. Consideramos que la disertación del doctor García Sayán conserva toda su vigencia ante los últimos desarrollos, incluso la Conferencia de Caracas, en cuya primera fase de debates y proposiciones (julio-setiembre 1974) la distancia de 200 millas ha sido generalmente aceptada como límite, aunque sin haber cobrado expresión tal consenso en ninguna resolución. Asímismo, conceptuamos que dicha disertación debe haber tenido la virtud de familiarizar con la génesis, fundamentos y progresión de nuestro caso, a un auditorio como el de Oxford, poco propicio a aceptarlo y en circunstancias en las que Gran Bretaña impugnaba a Islandia, en la llamada "guerra del bacalao", la extensión de la jurisdicción pesquera de esa pequeña isla.

LAS PROCLAMACIONES DEL PRESIDENTE TRUMAN, 1945

El movimiento de ideas que siguió a la frustrada Conferencia de La Haya de 1930, llegó a un punto de consecuencia de gran alcance, con las proclamaciones del Presidente Truman de los Estados Unidos de América del 28 de setiembre de 1945, expresadas en realidad en dos instrumentos distintos, aunque complementarios. El primero declaraba la pertenencia de los Estados Unidos y su "jurisdicción y control" (respecto a los recursos naturales) de la plataforma submarina o zócalo continental, con expresa exclusión de los mares que la cubren. En el segundo instrumento se declaraba el derecho de los Estados Unidos de establecer "zonas de conservación" para proteger los recursos pesqueros en áreas de alta mar contiguas a sus costas.

Se introdujo de esta manera, unilateralmente, en el vocabulario internacional y se le invistió de autoridad oficial por una de las mayores potencias, el concepto de la plataforma submarina o zócalo continental y el del derecho del Estado costero de establecer en alta mar, área de jurisdicción y control para la conservación y utilización de las pesquerías y otros recursos marinos.

Aún cuando el lenguaje de estas proclamaciones del Presidente Truman fue extremadamente cauto, y el concepto de soberanía no es mencionado en ellos -solamente se habla de jurisdicción y control- y por más que el respeto a la libertad de alta mar sea reiterado, hay nociones generales como la de "auto-protección" mencionada en el preámbulo, que estaban llamadas a estimular otras reivindicaciones.

Las proclamaciones Truman no dieron lugar, por lo demás, a observaciones o reparos de parte de otros Estados, que vieron las ventajas que su adopción podía traerles -especialmente a aquellos con extensas plataformas continentales-. Sin embargo, fueron varios países latinoamericanos -México, Argentina, Chile y Perú- los primeros en inspirarse en las proclamaciones del Presidente de los Estados Unidos para formular sus propias declaraciones que iban más allá de la de los Estados Unidos. México por una declaración del 29 de octubre de 1945, reivindicó la plataforma submarina con las riquezas que contiene y, además, el aprovechamiento y control de zonas de protección pesquera "independientemente de las distancias que las separa de las costas" y "de las que depende el bienestar nacional". La proclamación argentina (11 de octubre de 1946) sin señalar una distancia particular, declaró la soberanía de la nación sobre el zócalo continental y el mar que lo cubre. Chile, por una declaración presidencial (23 de junio de 1947) proclamó la soberanía de la nación sobre el zócalo continental y los mares adyacentes a sus costas hasta una distancia de 200 millas náuticas. Luego vino el Perú. Alineándose con su vecino del sur, Chile, y por algunas razones adicionales que le son propias, también proclamó, por Decreto presidencial del 1º de agosto de 1947, la soberanía y jurisdicción nacionales sobre la plataforma submarina y las aguas que la cubren así como respecto de una zona de mar adyacente a su línea costera, hasta una distancia de 200 millas náuticas, para reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que en o debajo de dicho mar se encuentren. Todo esto sin perjuicio de la libre navegación de barcos de cualquier bandera. Se entendió también que la naturaleza exclusiva de la jurisdicción así proclamada no impediría al gobierno peruano el autorizar a nacionales de otros Estados para ejercitar actividades pesqueras dentro de la zona sometida al control del Perú y según las reglamentaciones del régimen peruano.

De esta manera hizo su entrada en el derecho internacional del mar, la soberanía del Estado costero hasta una distancia de 200 millas náuticas. Fue este un nuevo límite jamás pensado antes y ciertamente hubo reservas tanto en el caso de Chile

cuanto en el del Perú, de parte de ciertas potencias marítimas (Reino Unido, Estados Unidos) que consideraban al nuevo límite contrario al derecho internacional.

La proclamación del Perú, fue seguida por la de cuatro Estados centroamericanos. Mas ningún otro acto confirmatorio tuvo mayor significación para la doctrina de las 200 millas que la llamada "Declaración de Santiago" firmada en la capital de Chile en junio de 1952 por Chile, Ecuador y Perú. Desde entonces los tres países han sostenido la soberanía que proclaman sobre un área de 200 millas, dentro de todo un sistema subregional, conocido como el sistema Marítimo del Pacífico Sur, el que cuenta con una Comisión Permanente, un Secretariado General y que ha sido mejorado y consolidado a través de una serie de convenios y resoluciones que hoy forman un cuerpo no sólo de doctrina, sino también de medidas prácticas para la conservación de las especies en esa zona.

En el corto tiempo a mi disposición no puedo describir, como no sea muy brevemente y en sus grandes lineamientos, el desarrollo de una doctrina con la que nueve países latinoamericanos están hoy asociados por actos de derecho positivo, y en la que todos los otros, como veremos, han convenido de algún modo. Sin embargo, antes de entrar a ocuparme de este proceso, desearía concentrarme en el principal propósito de esta disertación que es el de examinar los factores y circunstancias que llevaron a las proclamaciones de 200 millas y, también, las varias razones geográficas, biológicas, económicas, sociales y jurídicas, alegadas en su apoyo. Creo que ningún otro caso ilustra mejor el razonamiento que el caso de mi propio país, el Perú. Porque Perú -poseedor posiblemente, de los más ricos campos pesqueros del planeta- ha llegado a ser, desde 1963, al amparo de su límite de 200 millas, la primera nación pesquera del mundo, proveyendo así la más convincente evidencia en favor de las razones en que se basa nuestro planteamiento.

ACTOS DE DERECHO POSITIVO

Las proclamaciones iniciales a las que me he referido, de Estados Unidos, México, Argentina y Chile, diferían en su contenido y alcance, pero derivaban todas no tanto de motivaciones políticas o de doctrinas preconcebidas, como de consideraciones económicas de orden práctico. Ellas dejaron establecida, de una parte, la pertenencia del Estado costero respecto de los recursos de la plataforma submarina o zócalo continental y de otra la existencia bajo distintas denominaciones y atributos de una competencia exclusiva o preeminente del Estado costero respecto de áreas específicas consideradas antes como de alta mar, contiguas a sus costas, en la extensión necesaria para asegurar la conservación y el uso para beneficio de su población, de los recursos vivos y minerales existentes en esas áreas.

En vista de la fundamentación de estas proclamaciones se vió claro que estábamos en los albores de una nueva era en el derecho internacional marítimo. En el caso del Perú, la situación tenía que ser mirada con el mayor cuidado, en razón de sus intereses y aspectos particulares.

EL MAR PERUANO

Un conjunto de circunstancias naturales favorables han hecho del mar adyacente a las costas del Perú -de una longitud de cerca de mil millas- uno de los más ricos en recursos biológicos. Entre estas circunstancias debe mencionarse las características geológicas y morfológicas de nuestra costa, la corriente fría que corre a su largo proveniente del Antártico, y las substancias minerales y orgánicas que descargan en el mar los ríos que descienden de los Andes o que son traídas por los vientos, desde las montañas. La concurrencia de éstos y otros factores, que no trataré de

describir ahora, dá a las aguas adyacentes a nuestra costa su extraordinario poder vital y hacen así de este mar uno de los más ricos en recursos pesqueros.

LA TIERRA Y LA NUTRICION

Así como la naturaleza fue pródiga al llenar los mares contiguos a nuestra costa con abundantes recursos, del mismo modo puede decirse que fue avara en lo que respecta a la tierra. El Perú cubre 1'250,000 kilómetros cuadrados, o sea una extensión aproximadamente igual a la de España, Portugal, Francia, Bélgica, Holanda y Dinamarca juntas y tiene, según el último censo, cerca de catorce millones de habitantes. Qué significa todo esto para el Perú? Una enorme tarea por realizar. Los índices de crecimiento de la población indican que se habrá llegado a los veinte millones de habitantes en 1980.

Frente a esta fuerte presión demográfica, el problema de la insuficiencia de recursos alimenticios se está haciendo agudo. El cinturón verde que corre a lo largo de la costa de Sudamérica se detiene en el Perú. La costa peruana es un desierto; sólo 3.1/2% de su superficie está bajo cultivo por medio de sistemas de irrigación. Además, los Andes cubren una gran parte de nuestro territorio y constituyen una barrera formidable a las comunicaciones. De aquí que la tierra cultivada sea escasa y no provea a nuestro pueblo de suficiente alimentación.

COMPENSACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS

En esta situación de desnutrición la abundancia de los recursos pesqueros provee de una fuente fácilmente accesible de proteínas, grasas, minerales y vitaminas para nuestra población sub-alimentada. Aunque los habitantes de nuestro territorio que viven cerca del mar han usado esta fuente de alimentación desde tiempos inmemoriales, es solamente en los últimos treinta años aproximadamente, que en el Perú y otros países americanos se ha tomado plena conciencia de la magnitud e importancia del mar como fuente de alimentación. La industria pesquera moderna sólo tiene esa antigüedad. Antes de ella, los métodos empleados eran primitivos e individuales.

LAS AVES GUANERAS

Intimamente relacionada con nuestra ecología marítima y con el marco socioeconómico del hombre en el Perú, está el singular fenómeno de las aves productoras del guano, que viven en las islas y promontorios de nuestra costa. Los depósitos de estas aves -de los que un promedio de 300,000 toneladas se ha extraído en los años máximos- constituyen un fertilizante natural de un alto contenido de nitrógeno y fosfatos, que llegó a proveer a la agricultura peruana de cerca del 90% de sus requerimientos en la materia. Ellas también proveen al Estado, a quien pertenecen estos recursos, de una fuente de ingresos. Un pequeño pez, la anchoveta (diferente de la anchoa europea) es el principal alimento para estas aves. Sin embargo, a pesar de su abundancia, la anchoveta estaría amenazada de extinsión por la pesca indiscriminada que de ella se hace para convertirla en harina de pescado o en carnada para especies mayores, como el atún. Autoridades técnicas en la materia, como el finado biólogo norteamericano Robert Cushman Murphy, han señalado en términos dramáticos el peligro que se cierne sobre un elemento tan importante de nuestro bioma marino, como es la anchoveta, eslabón básico de nuestra cadena ecológica y del que depende la producción futura del guano y de la harina de pescado en el Perú, y han insistido en la necesidad de adoptar medidas de conservación.

LA NECESIDAD DE UNA ACCION PROTECTORA

Ante tal vista del cuadro y con datos e informaciones que diariamente traían más pruebas adicionales de la inmensidad de nuestros recursos marinos, la necesidad de adoptar las medidas pertinentes de salvaguardia se hizo evidente y apremiante.

Al llevar a cabo los estudios necesarios de las medidas requeridas, se reunió material de varias fuentes. La Marina proveyó cartas geo-morfológicas y batimétricas de nuestra costa y del mar adyacente. Entre los estudios ecológicos y biológicos tomados en consideración estuvieron los del profesor Erwin Schweigger, una reconocida autoridad en este campo. En su libro "La Costa del Perú", publicado en 1947, expresó que el límite biológico de la corriente peruana se encontraba a una distancia de 80-100 millas de la costa en el verano y de 200-250 millas en el invierno. Era un hecho conocido que mientras algunas especies, tales como la anchoveta, se encuentran generalmente cerca de la costa, ellas emigran ocasionalmente -bajo la influencia de varios factores- a 60 ó más millas hacia afuera. Otras especies como el atún y el barrilete se encuentran entre las 20 y las 30 millas de la costa; mientras que los cachalotes y las ballenas emigran algunas en la zona norte hasta 100 ó más millas de la costa. Se vio así que en orden a conservar estas especies aprovechables de nuestro complejo marítimo biológico, era necesario extender una política de control y preservación hasta una distancia de alrededor de 200 millas. Se decidió entonces por el gobierno de la época, usando el derecho de auto-preservación, tomar la acción necesaria a tal fin.

En atención a todo ello, y como Ministro de Relaciones Exteriores en la época, preparé un proyecto de declaración que sometí a la ilustrada consideración del entonces Presidente del Perú, José Luis Bustamante y Rivero, un jurista eminente que más tarde iba a ser elegido Juez de la Corte Internacional de Justicia y, subsiguientemente, su Presidente. El proyecto cobró forma, finalmente, en un Decreto Supremo, expedido el 1º de agosto de 1947, que el Presidente Bustamante firmó y que yo, a mi vez, refrendé. De esta suerte me siento, pues, asociado, desde su origen, con la proclamación que hizo el Perú de un límite de soberanía y jurisdicción marítima hasta las 200 millas.

Aparte de las razones geo-morfológicas y socio-económicas mencionadas en el preámbulo del Decreto para ejercer la soberanía sobre el zócalo continental y los recursos pesqueros y otros naturales en los mares adyacentes, el caso de las aves guaneras y las especiales medidas de salvaguardia que requerían, fueron también expresadas en el Decreto. No nos alineamos, pues, con el límite de 200 millas adoptado unas seis semanas antes por Chile, simplemente como una generalización de tal límite, sino en consideración a realidades de nuestro propio caso. Además, tanto para el Perú como para Chile, el concepto del zócalo continental era insuficiente. En algunos puntos no alcanza ni a dos millas de ancho, y sólo en un sector se extiende hasta 60 u 80 millas.

El Decreto, en su parte declarativa, proclamó la soberanía y la jurisdicción nacional sobre el zócalo continental y las aguas que lo cubren y -haciendo abstracción de la anchura del zócalo- sobre un área de mar adyacente a la costa hasta una distancia de 200 millas náuticas, en orden a reservar, proteger, mantener y utilizar los recursos naturales y las riquezas de cualquier clase existentes en o debajo de ese mar. El límite de 200 millas quedó sujeto, por lo demás, a alteración "por razón de los nuevos descubrimientos, estudios o intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro". Parece obvio que si hubiésemos proclamado soberanía simplemente sobre el zócalo continental y las aguas suprayacentes, habríamos quedado cortos en proteger nuestras pesquerías, que se encontraban en ese tiempo amenazadas. Tam-

poco habrían quedado ellas suficientemente protegidas por la mera afirmación de un derecho de establecer en una fecha ulterior zonas de conservación en alta mar, a manera de la proclamación de los Estados Unidos.

Finalmente el Decreto establecía, como la proclamación chilena, que el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones dentro de la nueva zona y de acuerdo con el derecho internacional, no era afectado.

Fué generalmente entendido que la jurisdicción exclusiva así proclamada no impediría al Gobierno peruano autorizar a los nacionales de otros países a participar en operaciones pesqueras en la zona, sujetándose a la reglamentación que se expediera posteriormente.

EFECTOS DE LA ACCION TOMADA

La trascendental acción así adoptada casi simultáneamente por Chile y Perú, no fue objeto al principio de muchos comentarios, poco preparada como estaba la opinión pública para captar plenamente su alcance y significado. Pero la reacción de afuera no tardó en manifestarse en la forma de reservas oficiales de parte de ciertos poderes marítimos, como el Reino Unido y los Estados Unidos. Consideraban que nuestras reivindicaciones eran contrarias al derecho internacional. Luego de nuestras respuestas con argumentos de apoyo, empezó un debate general que ha durado ya por 25 años. De este debate, lo que al principio pudo haber sido sólo una tesis, puede decirse que ha emergido una doctrina. Y esta doctrina no ha cesado de ganar terreno en el derecho internacional del mar.

Creo oportuno decir aquí que el límite de las 200 millas nunca se declaró con un sentido de aplicación universal. Se justificaba en países como Perú y Chile, con inmensos espacios oceánicos frente a sus costas, prácticamente no tocados por actividades pesqueras foráneas, con problemas socio-económicos para los cuales los recursos marítimos ofrecían una solución. Sin perder de vista que el derecho internacional es en principio uno y uniforme, que siempre ha buscado formular reglas generales aplicables a todos los Estados, seguimos creyendo que es posible, sin renunciar a esta idea, considerar la elaboración de reglas tales que puedan ser adaptadas a la particular situación de ciertos Estados.

Teniendo en mente esta idea, trataré de referirme, en sus lineamientos generales, a los sucesos más significativos en la consolidación de la doctrina de las 200 millas.

DESARROLLO DE LA REIVINDICACION DE LAS 200 MILLAS

Dos repúblicas Centroamericanas fueron las primeras en asociarse al límite de las 200 millas: Costa Rica en 1948 y El Salvador en 1950, la última incorporando el principio en su Constitución, como aguas territoriales. Guatemala (1949) y Nicaragua (1948-1950) y el Brasil también declararon al zócalo continental como parte del territorio nacional. Gran Bretaña, el más consistente adversario a innovaciones en estas materias, pasó "Orders in Council", entre los años 1948 y 1950, incorporando a sus posesiones en el hemisferio americano (Honduras Británica, Bahamas, Jamaica y las islas Falkland) el área del zócalo continental que se encuentra debajo del mar contiguo a las costas de estas posesiones.

En 1952, Chile, Perú y Ecuador por la ya mencionada "Declaración de Santiago" establecieron la innovación de este documento fue que el límite de las 200 millas quedó fijado y, en realidad, se señaló como una distancia mínima; y la expresión "libre-navegación" usada en las declaraciones originarias de Chile y del Perú, se cambió por la de "pasaje inocente".

En el mismo ámbito latinoamericano se llevaron a cabo varias reuniones, pudiendo señalarse como el más importante desarrollo a los llamados "Principios de México" (1956) en los que se enunció -como una expresión de la conciencia jurídica del hemisferio- que cada Estado puede establecer dentro de límites razonables, la extensión de sus aguas territoriales.

En el año de la "Declaración de Santiago" (1952) una expedición ballenera francesa se aventuró cerca de nuestras costas y obtuvo una abundante captura. La inmunidad con que se llevó a cabo esta primera expedición, cuando el patrullaje era deficiente, fue contrarrestada por la captura, en 1954, de la mayor parte de la expedición ballenera organizada como un desafío a la proclamación peruana, por el naviero griego Onassis. La publicidad mundial que se dió a este incidente, que terminó con la liberación de los barcos capturados después del pago de una multa de tres millones de dólares, hizo ver claro a quienquiera que pudiera haber estado pensando en transponer nuestra soberanía pesquera, que el Perú actuaría firmemente con los transgresores. Hacia esta época hubo también una protesta británica motivada por el hecho de que Onassis se había asegurado en el Lloyds de Londres contra el riesgo de captura de sus barcos. Fue así como Lloyds pagó la multa, pero nunca reclamó de ese pago.

Reglamentaciones para el otorgamiento de permisos y licencias habían sido entretanto, adoptadas por Perú, Chile y Ecuador, para barcos de bandera extranjera que pescarán en sus respectivas aguas. Desde luego, estos permisos incluían el pago de ciertos derechos y, en el caso del Perú, excluían a especies como la anchoveta cuya captura quedaba reservada a los nacionales. Algunos de los tuna clippers de California se proveyeron de los permisos respectivos, pero otros que no lo hicieron fueron capturados por patrulleros peruanos o ecuatorianos y llevados a puerto donde fueron multados. El pago se hizo bajo protesta y dio lugar a incidentes diplomáticos con los Estados Unidos.

La progresión de los derechos de los Estados costeros se extendió, entretanto a otros continentes. Por actos unilaterales dirigidos ya fuera a la utilización de las pesquerías, como en el caso de Islandia o de la República de Corea, o hacia la utilización de los depósitos de petróleo en el zócalo continental como en los casos de Filipinas, Australia, Pakistán, Irán, también Islandia y un número cada vez mayor de Estados y emiratos del Medio Oriente y del Golfo Pérsico. No menos de 30 territorios independientes habían tomado acción de tal suerte hacia el año 1955.

Mientras tanto, continuaba el trabajo de la comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en la codificación del Derecho del Mar. Fue discutida una proposición para conceder al Estado costero del derecho de imponer medidas de conservación marítima de los recursos en una zona adyacente a sus aguas territoriales hasta un límite de 200 millas náuticas, pero la idea quedó abandonada.

Por otra parte, en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1956, anterior a la primera Conferencia Mundial sobre el Derecho del Mar, los tres países del Pacífico Sur -Chile, Ecuador y Perú- explicaron su posición con respecto a las 200 millas. Los tres dijeron, en ese entonces, que no habían reclamado aguas territoriales hasta tal distancia, sino una zona especial para la conservación y utilización de las pesquerías y otros recursos existentes en dicha zona.

PRIMERA CONFERENCIA SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Vino luego la primera Conferencia sobre el Derecho del Mar, en 1958. Los tres países del Pacífico Sur explicaron entonces, ante un foro internacional especializado, las bases y fundamentos de su posición. Al mismo tiempo objetaron las inno-

vaciones extremadamente limitadas contenidas en el proyecto de la Comisión que sirvió de base para las discusiones y que lo más que reconocían al Estado ribereño era el papel de un socio minoritario en el gobierno de las pesquerías en alta mar más allá de sus aguas territoriales, las que no deberían exceder, según la Comisión, de 12 millas. Hubo, con todo, una reacción positiva y alentadora hacia nuestras reivindicaciones de parte de un buén número de delegados de países en desarrollo, pero no en la medida suficiente para nuestra posición, todavía no lo suficientemente conocida o expuesta como para ser reconocida o incorporada como una nueva regla del Derecho del Mar. Para los delegados de las grandes potencias, adictas a los llamados principios tradicionales, éramos poco más que heréticos. Observaciones sarcásticas se nos hicieron. Uno de los delegados me preguntó por qué 200 millas y no 500? Me tocó contestar a ésto informándolo de las bases técnicas y científicas en que nos habíamos basado para adoptar aquella distancia.

Como es sabido, no se llegó a un acuerdo en la Conferencia de 1958 en cuanto al límite del mar territorial y otros asuntos relacionados con la materia. Sin embargo, sí se obtuvo una mayoría de dos tercios para la adopción de cuatro Convenciones: sobre mar territorial y la zona contigua, sobre la alta mar, sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, y sobre la plataforma continental. Aunque ninguna de estas Convenciones satisfacía los derechos proclamados hasta el límite de 200 millas, un tímido avance se logró con el reconocimiento de los derechos especiales de los Estados costeros, inherentes a su posición geográfica en materias relacionadas con las pesquerías.

Después de esto, Perú, Chile y Ecuador consideraron necesario hacer una declaración conjunta, en la que dejaron establecido que los resultados de la Conferencia demuestran el reconocimiento creciente del derecho especial del Estado costero inherente a su posición geográfica y una amplia medida de apoyo a nuestras reivindicaciones. A la vez hicieron constar su intención de mantener en plena vigencia el sistema regional marítimo del Pacífico Sur, hasta que soluciones justas y humanas fuesen encontradas.

SEGUNDA CONFERENCIA

Como un corolario de la primera Conferencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Segunda Conferencia del Derecho del Mar, en Ginebra, en 1960, para considerar mayormente las cuestiones del mar territorial y el límite de las pesquerías. Ochentiocho Estados estuvieron representados en esta Conferencia, dos más que en la primera. Careció también esta segunda Conferencia de la suficiente preparación científica y técnica para considerar las situaciones especiales de ciertos Estados costeros. Otra vez abogamos por nuestro caso y presentamos un proyecto de resolución que reconocía, en casos excepcionales, al Estado ribereño, el derecho de explotar los recursos pesqueros del mar frente a sus costas. Mantuvimos que tal derecho del Estado ribereño a los recursos de su mar adyacente, era inherente a su posición geográfica y, por lo tanto, pre-existente a cualquier reivindicación hecha ante la comunidad internacional; que fue por virtud del principio geográfico de la contigüidad que en la Conferencia de 1958 se reconoció la soberanía del Estado costero sobre la plataforma continental, un reconocimiento éste que benefició a los diferentes Estados de una manera muy desigual. Por ejemplo, en ningún otro respecto había esta situación de beneficio y privilegio sido más aparente que para los seis países que bordean el Mar del Norte, todo el cual es zócalo continental.

La Segunda Conferencia tampoco llegó a adoptar con la necesaria mayoría de los dos tercios, la propuesta para un límite de seis millas de mar territorial, más

otras seis millas adicionales de zona pesquera exclusiva. Este adverso resultado, interpretado como una consolidación adicional para el límite de las doscientas millas, llevó al jefe de la delegación peruana, Profesor Ulloa, a emitir una declaración, que se incluyó entre los documentos de la conferencia, en la que expresó que el reconocimiento por varias delegaciones de la situación especial de ciertos Estados costeros, haría una profunda impresión en el derecho internacional contemporáneo respecto del mar y conduciría a un decisivo paso adelante en el desarrollo de ese derecho.

DESARROLLOS SUBSIGUIENTES A LA SEGUNDA CONFERENCIA MUNDIAL

El fracaso de este segundo intento de las Naciones Unidas para resolver las cuestiones pendientes, puede haber estimulado a otros Estados a expandir, sin más, sus derechos marítimos. Me referiré brevemente a tales acciones en los varios continentes.

EUROPA

Por más obvio que pueda ser el mencionarla ante este ilustrado auditorio, debo referirme a la Convención Europea de Pesquerías firmada en Londres en 1964 por trece gobiernos, incluyendo al Reino Unido. Provee esta Convención el reconocimiento de una zona de pesquería exclusiva de seis millas y, además, que "dentro de la faja situada entre las seis y las doce millas, desde la línea de base del mar territorial, el derecho a pescar será ejercido sólo por el Estado costero y por las demás partes contratantes cuyos barcos pesqueros hayan pescado habitualmente en esa faja entre el 1º de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962". Esto es todo un apartamiento de la posición que los países signatarios mantuvieron cuando la Conferencia en Ginebra en 1960 llegó a su término. A este respecto también debo hacer referencia al caso de Islandia, que como todos lo sabemos, extendió sus límites pesqueros a 50 millas náuticas, a partir del 1º de setiembre de 1972. Las razones dadas para esta extensión fueron primordialmente dos: la urgente necesidad de conservar el stock de peces que en las aguas de Islandia estaba en peligro inminente de agotamiento, y las necesidades económicas de la población de Islandia que depende casi exclusivamente de las pesquerías costeras para su supervivencia. Conozco, desde luego, las objeciones que presentaron Gran Bretaña y la República Federal de Alemania a este respecto. Aún cuando seamos buenos amigos de Gran Bretaña, no podemos dejar de simpatizar a la vez con el dramático caso de la pequeña Islandia y, debería agregar, con su modesta reivindicación comparada con la nuestra. Algunos islandeses consideran que sus reivindicaciones no han ido lo bastante lejos y se acogen en su defensa a nuestros argumentos, por lo que nos sentimos algo así como socios que luchan por una causa común.

AMERICA DEL NORTE

La tendencia a extender los límites marinos alcanzó también a los Estados Unidos de América y al Canadá. Los Estados Unidos, sin especificar los límites de su mar territorial, extendieron sus límites pesqueros en 1966 hasta las 12 millas. Más recientemente, en un documento común circulado por Estados Unidos y la U.R.S.S. en el que consultaban con otros países respecto de la próxima Conferencia Internacional sobre el Derecho del Mar, sugirieron un límite de 12 millas para el mar territorial. También es significativo que la legislatura del Estado de Massachusetts aprobase en 1969 un acuerdo en el que se recomienda al Congreso Federal la

adopción de un límite de 200 millas para la pesca en la costa Atlántica, a fin de evitar la pesca indiscriminada de ciertas especies que vienen haciendo flotas extranjeras, con riesgo de agotarlas. En la Cámara Federal de Representantes, 25 de sus miembros presentaron recientemente un proyecto de ley que incorpora esta recomendación de Massachussetts, no cabe, pues, duda que la cifra de 200 millas ejerce un cierto hechizo y continúa ganando amigos.

El Canadá en 1970, extendió a su vez su jurisdicción pesquera hasta 100 millas en el archipiélago ártico. Al mismo tiempo estableció límites de pesca cerrados frente a ciertas zonas, en las que consideró necesario reservar los recursos para sus nacionales.

AFRICA

Desde 1963 los nuevos Estados africanos entraron también en la contienda. Siete de ellos han proclamado de algún modo la jurisdicción nacional más allá de las 12 millas. Ghana estableció así, en 1963, el límite de 100 millas como una zona de conservación pesquera y el 28 de marzo del presente año de 1973 anunció la extensión de sus aguas territoriales de 12 a 30 millas náuticas. Por otro decreto de la misma fecha se dijo que el Gobierno podría declarar la distancia de 100 millas naúticas a partir del límite exterior de las aguas territoriales como una zona de conservación pesquera. Guinea, en 1964, extendió el límite de su mar territorial a 130 millas. En el Camerún la Asamblea Nacional autorizó en 1967 la extensión de su mar territorial a otras 18 millas. Senegal, a su vez, estableció en 1968 una zona exclusiva pesquera de 18 millas. Dahomey, en el mismo año, extendió su soberanía respecto del subsuelo y el zócalo continental hasta 100 millas de la costa. Gabon en 1970, fijó sus aguas territoriales en 25 millas. Y Sierra Leone estableció su límite en 200 millas, convirtiéndose así en el primer país africano que se ha alineado con la distancia latinoamericana. Kenya, aún cuando no ha adoptado este límite, lo está considerando, desde que en la reunión de Agosto de 1972 en Ginebra del Comité de las Naciones Unidas sobre el lecho submarino, formuló un proyecto de articulado en el que se propone la jurisdicción económica exclusiva hasta las 200 millas, incluyendo las pesquerías y 12 millas de mar territorial (UN Doc. A/AC 138 SC 1'/1.10).

A esta lista de países africanos debiera ahora agregarse el caso de Marruecos. Por un Decreto del presente año de 1973, ha sido declarado un mar territorial de 70 millas en las costas del mar Mediterráneo y del Océano Atlántico. En reciente reunión en Nueva York del Comité preparatorio de la III Conferencia de las N.U., la delegación marroquí habló, sin embargo, de "derechos exclusivos de pesca" como propósito del Decreto.

Esta variación en los límites y en su naturaleza jurídica demuestra que los Estados africanos han procedido independientemente en la expresión de un común deseo. En orden a establecer una coordinación, se han realizado importantes reuniones como la del Comité consultivo Afro-Asiático en Colombo (Sri Lanka) en 1971 y en Lagos (Nigeria) en enero de 1972; y el Consejo Científico para Africa en Ibadan, Nigeria, en Noviembre de 1971.

ASIA

Seis países han extendido sus límites jurisdiccionales marítimos más allá de las 12 millas. La República de Corea en 1952 estableció una zona exclusiva de pesca de 20 a 200 millas. La India en 1956, Ceylán (ahora Sri Lanka) en 1957 y Pakistán en 1966 fijaron zonas pesqueras de conservación de 100 millas más allá del límite de sus aguas territoriales. Pakistán nuevamente, después de su separación de Bangla-

desh, por una ley fechada el 23 de marzo de 1973 fijó en 12 millas el límite de sus aguas territoriales en el Mar de Arabia, más 60 millas de una zona exclusiva de pesca. Por otra parte, Filipinas e Indonesia han adoptado el concepto del archipiélago, en el que sus aguas territoriales se extienden entre las líneas de base de las islas más distantes para constituir una unidad que difícilmente puede ser impugnada. Por su parte, la República Popular China, sin haber extendido sus propios límites marítimos, y desde que estableció relaciones diplomáticas con el Perú y otros países latinoamericanos, ha expresado varias veces su apoyo a la reivindicación de las 200 millas.

AUSTRALASIA

Australia y Nueva Zelandia, que han estado siguiendo todos estos desarrollos con mucha atención, especialmente los de América Latina, han iniciado a su vez una campaña. En un documento conjunto de trabajo circulado en 1972 en el Comité del lecho submarino, consideran al Estado Costero como titular de una jurisdicción exclusiva respecto de los recursos vivos del mar en una zona adecuada, por su anchura, de la alta mar adyacente a sus aguas territoriales. Esta zona de pesquería, de acuerdo a una declaración de Nueva Zelandia ante el Comité "puede formar parte de una zona económica general". Tan cauto esquema acaba de ser precisado por los dos países en una nueva declaración conjunta hecha en Nueva York el 9 de marzo de 1973 ante el Comité preparatorio de la III Conferencia, en el sentido de que la nueva Convención sobre la materia debiera considerar derechos exclusivos de pesca hasta 200 millas para los Estados costeros. Este es, en verdad, un gran apoyo a nuestra causa.

NUEVAS PROCLAMACIONES DE 200 MILLAS Y OTROS DESARROLLOS EN AMERICA LATINA

De la América Latina puede decirse que la extensión de los derechos del Estado costero ha continuado un curso progresivo y hasta triunfal y que el límite de las 200 millas está, de algún modo, generalizado. A las proclamaciones originarias de Perú y Chile en 1947, siguieron, en efecto, las de Costa Rica (1948) y El Salvador (1950). Vino luego la Declaración de Santiago (1952) que suscribieron Chile, Ecuador y Perú. Siguieron las de Nicaragua (1965), Argentina (1966), Panamá (1967), Uruguay (1969) y Brasil en 1970. Nicaragua hizo su proclamación como la de una zona pesquera. Todos los otros países que siguieron a los tres del Pacífico Sur, como mar territorial, respecto del cual reclaman soberanía y jurisdicción.

En cuanto a las proclamaciones de Argentina y Uruguay, tienen ciertos aspectos particulares que importa señalar. Dentro de las 200 millas de mar territorial reconocen una primera zona hasta las 12 millas con todas las competencias y prerrogativas del mar territorial, tales como pasaje inocente y derecho de pesca reservado, en principio por lo menos, a los nacionales; y una segunda zona entre las 12 y las 200 millas, con libertad de navegación y sobrevuelo y la posibilidad de autorizar a barcos pesqueros de bandera extranjera, de acuerdo con las reglamentaciones del Estado costero. Pero ninguna proclamación ha sido más radical que la del Brasil que venía objetando nuestra posición tan obstinadamente. Ahora sus 200 millas son mar territorial en toda su extensión, sin ninguna concesión respecto a la navegación o al sobrevuelo.

De esta suerte, el límite marítimo de las 200 millas se extiende ahora, ininterrumpido, a lo largo del litoral de seis países: Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, cubriendo el 78.8% de las costas del subcontinente. Y a ésto

debe agregarse la proclamación de Francia en favor de la Guayana Francesa, de un límite exclusivo de pesca de 80 millas.

REUNIONES LATINOAMERICANAS

Con el fin de coordinar posiciones ante la próxima conferencia del derecho del mar y de encontrar comunes denominadores para una acción práctica, importantes reuniones se realizaron en Montevideo (Uruguay) y en Lima (Perú) en 1970; otra, de los países del Caribe, tuvo lugar en Santo Domingo en 1972. De estas reuniones han emanado importantes documentos con declaraciones de principios. Intensa actividad diplomática continúa para clarificar y fijar ideas en orden a presentar un frente unido y ganar nuevos aliados.

DECLARACION DE MONTEVIDEO SOBRE DERECHO DEL MAR (MAYO 1970)

A iniciativa del Uruguay los nueve países del llamado "Club de las 200 millas" se reunieron en Montevideo en Mayo 1970 y suscribieron al cabo, el 8 de ese mes, un documento al que se denominó "Declaración de Montevideo sobre Derecho del Mar" en el que, sin aludir específicamente a la distancia de 200 millas, se recogió y desarrolló la fundamentación de la "Declaración de Santiago" de 1952, reconociendo "la existencia de un nexo geográfico, económico y social entre el mar, la tierra y el hombre que la habita del que resulta una legítima prioridad en favor de las poblaciones ribereñas para el aprovechamiento de los recursos naturales que les ofrece su ambiente marítimo". En la parte declarativa del instrumento, que enuncia seis principios básicos del derecho del mar, se establece en el primero, "el derecho de los Estados ribereños a disponer de los recursos naturales del mar adyacente a sus costas, y del suelo y sub-suelo del mismo mar, para promover el máximo desarrollo de sus economías y elevar los niveles de vida de sus pueblos".

DECLARACION DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (LIMA, 8 DE AGOSTO DE 1970)

Continuando con la política de contactos para ganar adeptos y alinear posiciones, todos los países latinoamericanos fueron invitados a reunirse en Lima en Agosto de 1970, en una cita que tuve el honor de presidir. Diecinueve países concurrieron a la invitación y algunos observadores, entre ellos uno de Islandia y otros de Africa. En la declaración de principios comunes que fue entonces firmada, después de repetir el primer preámbulo de la Declaración de Montevideo, se agrega que como consecuencia de la relación preeminente entre el mar, la tierra y el hombre que la habita, ha sido reconocido el derecho de los Estados ribereños a establecer los alcances de su soberanía o jurisdicción marítima de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus realidades geográficas, geológicas y biológicas, y a sus necesidades y responsabilidades socio-económicas; y en su parte declarativa reafirma, en términos similares a los de la Declaración de Montevideo, "el derecho inherente del Estado ribereño a explorar, conservar y explotar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas y del suelo y subsuelo del mismo mar, así como de la plataforma continental y su subsuelo, para promover el máximo desarrollo de sus economías y elevar los niveles de vida de sus pueblos".

Aunque el límite de las 200 millas fue el principal factor de la reunión de Lima, no se hace mención a él en la Declaración, desde que no todos los países que acudieron a la cita lo tenían adoptado. Como en Montevideo, hubo algunas exposiciones razonadas de los votos, para clarificar cuestiones relativas a la libre navega-

ción y al pase inocente. Pero las bases económicas que justifican la extensión de los derechos del Estado ribereño permanecieron firmes, esto es: las necesidades de subsistencia y desarrollo del pueblo que habita el territorio, y el vínculo o relación que existe entre el mar, la tierra y sus habitantes.

DECLARACION DE SANTO DOMINGO (JUNIO DE 1972)

A continuación quince de las repúblicas ribereñas del área del mar Caribe, entre ellas Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, Santo Domingo y Honduras, con sus problemas geográficos propios e instadas por Colombia que deseaba consolidar su punto de vista ya expresado, se reunieron en Santo Domingo en Junio de 1972 para considerar las recientes tendencias sobre el Derecho del Mar y buscar una política común que tomara en consideración las distintas posiciones geográficas que no permitían, en todos los casos, un límite hasta las 200 millas. Los resultados de la reunión fueron expresados en la Declaración de Santo Domingo, aprobada el 7 de Junio por todos los participantes excepto, por una parte, El Salvador y Panamá, desde que ya estos dos países habían adoptado el límite de 200 millas, y por otra Barbados, Guayana y Jamaica los que, por razones temporales, como miembros de la Comunidad Británica, no se habían todavía asociado al "Club". Sin embargo, expresaron sus simpatías con los resultados de la reunión y El Salvador que sin ser ribereño del Caribe, insinuó la posibilidad de asociarse también a la Declaración.

La Declaración de Santo Domingo cubre los principales aspectos del Derecho del Mar. La adopción de un límite de 12 millas para las aguas territoriales, más una zona adyacente económica llamada "mar patrimonial" con derechos de soberanía sobre sus recursos naturales, fue enunciada. Se recomendó que la extensión del "mar patrimonial" fuera fijada por acuerdos internacionales, preferiblemente mundiales, y que la suma de esta zona con el mar territorial, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas de cada caso, no debería exceder de las 200 millas náuticas, con libre navegación y sobrevuelo. Se pensó que limitando el derecho de paso inocente a una zona inmediata de 12 millas, se evitaría una de las mayores objeciones al límite de 200 millas, cuando éste es asimilado al mar territorial.

La Declaración de Santo Domingo es expresión de un espíritu de compromiso, en orden a ganar la posición de los países latinoamericanos. Mantiene la institución del mar territorial, pero promueve a la vez, el derecho del Estado costero a un posible límite de 200 millas, según las circunstancias geográficas y mediante acuerdo internacional.

Quiérase o no, hay que reconocer a la luz de estas sucesivas declaraciones que existe avenimiento respecto a las 200 millas, sus bases económicas y la necesidad de estar en conformidad con la evolución del Derecho del Mar. Después de esta Declaración bien puede pues decirse que el límite de las 200 millas es hoy proclamado o apoyado por todos los países latinoamericanos.

DICTAMEN DEL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO (9 DE FEBRERO DE 1973)

El siguiente acontecimiento de significación fue el dictamen del Comité Jurídico Interamericano. Es éste el órgano consultivo de la OEA para las cuestiones legales, compuesto de 11 miembros a título personal. Después de una serie de debates que empezaron en 1971, nueve de los miembros presentes firmaron en Río de Janeiro el 9 de febrero de 1973, una recomendación que nuevamente sanciona el límite de 200 millas en los siguientes términos: "La soberanía o jurisdicción del

Estado ribereño se prolonga más allá de su territorio y de sus aguas interiores, a una extensión de mar adyacente a sus costas hasta un máximo de 200 millas náuticas, así como al espacio aéreo, al lecho y al subsuelo de ese mar. De consiguiente, es válida la fijación de hasta 200 millas que haya hecho o pueda hacer cualquier Estado americano, siempre que se respeté lo dispuesto en el artículo 4". Dentro de los límites de la zona adyacente y a partir de la distancia de 12 millas, las naves y aeronaves de cualquier Estado, con litoral marítimo o sin él, gozan del derecho de libre navegación y sobrevuelo, sujeto a las reglamentaciones pertinentes del Estado ribereño relativas a la preservación del medio marino, a las actividades de exploración, explotación e investigación científica que se realicen en él, y a las seguridades para la navegación y el transporte marítimo, y todo ello de acuerdo con el Derecho Internacional". Es este, sin duda, el texto más equilibrado y más cuidadosamente redactado que haya emanado de un cuerpo interamericano facultado para reunir diferentes posiciones. Es también el que se ha puesto más al día, como que toma en cuenta el nuevo problema de la polución oceánica. Sin duda ejercerá influencia en las futuras reuniones preparatorias de la Conferencia Mundial y quizás allane el camino a la unificación de posiciones, especialmente con los Estados Unidos. Es cierto que el miembro norteamericano del Comité, Profesor William Barnes de Harvard, firmó el dictamen con algunas reservas, como lo hicieron también otros miembros del Comité al explicar sus votos.

PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS EN RECIENTES DESARROLLOS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

En vista de este y otros desarrollos que han venido cobrando forma desde la segunda Conferencia de Ginebra (1960), se comprenderá que la Organización de las Naciones Unidas se haya hecho cargo del problema. Fué en 1967, como resultado de una propuesta de Malta, que la Asamblea General adoptó la Resolución Nº 2340 (XXII) sobre la utilización pacífica de las profundidades oceánicas "más allá de los límites de la jurisdicción nacional". Una Comisión especial fue entonces establecida para buscar solución al problema y una serie de resoluciones subsiguientes de la Asamblea General completaron la idea, aludiendo al hecho de que la noción de altamar no dá una guía suficiente al respecto; que los recursos existentes en las profundidades oceánicas son herencia común de la humanidad; y que las actividades de exploración y explotación en esta inmensa región debieran ser reguladas por el derecho internacional que se establezca. Se vió pronto, en el curso de los trabajos de la Comisión Especial, que el asunto concernía a los límites de la jurisdicción nacional, "límites que están aún por definirse" y, así mismo, a la cuestión de la extensión del zócalo continental. De allí nació la idea de convocar a una nueva Conferencia sobre el Derecho del Mar, con facultad de pronunciarse sobre todos los problemas pendientes, tanto los que atañen a los desarrollos ocurridos desde 1960, cuanto a la cuestión de las profundidades oceánicas. Se juzgó también que los problemas relativos al espacio oceánico están íntimamente interrelacionados y debieran ser considerados como un conjunto. Fue por este motivo que se adoptó la Resolución 2750 C (XXV) el 17 de diciembre de 1970, que convoca a una Conferencia sobre el Derecho del Mar en 1973. Por otra resolución de la Asamblea General de la misma fecha se hizo una declaración de principios para reglamentar el uso de las profundidades oceánicas y su subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional. En lo que se refiere al Comité Especial, el número de sus miembros fue luego aumentado y ha venido actuando en la práctica dicho Comité como el preparatorio de la Conferencia. La convocatoria de ésta fue confirmada por la Resolución de la Asamblea Gene-

ral 3029 de diciembre de 1972, que llama a una Sesión preliminar de la conferencia en Noviembre/Diciembre 1973, en Nueva York, para discutir las cuestiones de organización.

ESCLARECIMIENTO DE CARGOS Y RECAPITULACION DE PRINCIPIOS

Después de esta visión panorámica -necesariamente breve- de la tesis de las 200 millas y de su progresión con respecto al Derecho del Mar, creo que debo tratar de sintetizar los principios básicos de nuestra posición y descartar el cargo que se nos hace de que hemos asumido una actitud contraria al derecho internacional. Trataré en primer término del carácter unilateral de las medidas adoptadas.

EL CARACTER UNILATERAL DE LAS MEDIDAS

Como lo he indicado anteriormente, fue la ausencia de reglas internacionales que gobernaran la utilización del mar como fuente de riqueza la que originó las medidas de auto-defensa por los Estados interesados. En un Memorándum del Secretario General de las Naciones Unidas publicado en 1949, antes de la primera Conferencia sobre el derecho del mar, se dijo que la acción de los Estados que habían adoptado tales medidas era inobjetable desde el ángulo de la justicia y la equidad, desde que el conflicto de intereses había hasta entonces frustrado los intereses de codificación y hecho más difícil en este campo que en ningún otro del derecho internacional la adopción de normas que pudieran ser aceptadas por todas las naciones. (Survey of International Law UN doc. A/CN. 4/1/Rev. 1, 10 Febrero 1949, p. 41). Siguiendo esta línea de pensamiento, el profesor Philip Jessup, en su comentario a un opúsculo que escribí sobre el tema, declaró en 1955 que "en esencia la reclamación peruana se basa en el más firme terreno posible, a saber: el interés nacional en la conservación de los recursos naturales del mar adyacente y del lecho submarino agregado a un derecho general de autopreservación". (The American Journal of International Law Vol. 49 No. 4 Oct-Dec, 1955, p. 593).

Es menester señalar que las objeciones al carácter unilateral de las medidas, provienen principalmente de países que no han titubeado en adoptar tal género de limitaciones respecto de la alta mar, cuando las creyeron necesarias, para proteger un interés particular. Qué otra cosa son las competencias especiales ejercidas por varios Estados más allá de sus aguas territoriales, cuando se trataba de la apropiación de bancos de peces sedentarios o de protección de intereses fiscales, aduaneros, sanitarios o de policía? Qué otra cosa son acciones como la proclamación del Presidente Roosevelt poco después del estallido de la segunda guerra mundial, prohibiendo actos de beligerancia en una zona, patrullada desde ese día, de 200 millas desde las costas de los Estados Unidos, y las llamadas "zonas de peligro" establecidas alrededor de las islas del Pacífico cuando se realizaron explosiones nucleares experimentales?

Demuestra esto que en ninguna otra rama del derecho internacional las acciones unilaterales encuentran más favor que en el derecho del mar. La misma Corte Internacional de Justicia, en su fallo ya histórico de 1951 en el caso Anglo-Noruego, dió sanción a la validez de la determinación unilateral de los límites del mar territorial, aún cuando reconociendo que estos límites tienen un aspecto internacional.

La única conclusión lógica a que llevan estos hechos pertinentes es que no existe un derecho internacional que impida que los Estados costeros establezcan los límites que necesitan, siempre que no infrinjan los límites de otro Estado vecino.

LA CUESTION DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL LIMITE DE LAS 200 MILLAS

Desde las proclamaciones por el Perú y Chile en 1947 sobre el límite de las 200 millas y posteriormente, después de la Declaración de Santiago de 1952 y de varias conferencias internacionales, la cuestión de la naturaleza jurídica de esta zona ha sido interpretada de varias maneras, esto es, si se trata de un mar territorial con todas las prerrogativas que ello implica, o de un nuevo concepto de una zona **sui generis**, en la que la soberanía puede ser ejercitada respecto de la conservación y exclusiva utilización de los recursos marinos. Al principio fue generalmente entendido que este último era el caso y el mismo criterio fue expresado por los tres protagonistas del nuevo concepto en las dos Conferencias en 1958 y 1960, porque ni en la proclamación peruana ni en la chilena, ni en la Declaración de Santiago, fue usada la sacrosanta expresión "mar territorial". Sin embargo, mientras en las declaraciones de Chile y del Perú se dijo que ellas no afectaban el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones, en la Declaración tripartita de Santiago expuso que ella no afectará el paso inocente.

De la alusión a "paso inocente e inofensivo" a través de la zona marítima señalada, para las naves de todas las naciones, que generalmente es usada con referencia al mar territorial, así como de otras expresiones en actos de derecho positivo, tales como las de "dominio marítimo de la Nación", que se encuentra en el Decreto peruano, algunos comentaristas no tardaron en inferir que lo que se había en realidad proclamado era un mar territorial de 200 millas, y desde ese entonces han tratado de mantener su punto de vista. Chile, por su parte, nunca ha participado de tal opinión y continuó diciendo que sus aguas territoriales tienen sólo tres millas, una posición comprendible para el país más austral del planeta, obviamente interesado en que el mar libre y las comunicaciones aéreas permanezcan lo menos restringidas que sea posible. Ecuador, sin embargo, creyó conveniente a sus intereses y, como una mejor defensa contra las incursiones de barcos pesqueros foráneos, modificar en 1966 su Código Civil y establecer su límite de 200 millas como mar territorial.

En el Perú, en el lenguaje corriente y en el de la prensa, la zona de las 200 millas suele ser mencionada como "mar territorial". En ciertas leyes especiales promulgadas desde 1952 está implícito que dicha zona es parte del dominio nacional, y en la ley sobre aviación civil se dice que el Perú ejerce soberanía exclusiva sobre el espacio aéreo encima "de las aguas jurisdiccionales" hasta una distancia de 200 millas. Solamente en una ley interna especial, el límite de las 200 millas está incidentalmente mencionado como mar territorial. Pero en ningún acto de derecho positivo público se ha declarado inequívocamente que el mar territorial del Perú se extiende hasta las 200 millas. En los foros internacionales los delegados peruanos al sostener nuestra posición se han abstenido de identificar el límite de las 200 millas con la idea de "mar territorial".

Esta indefinición, que puede ser necesario resolver pronto, se explica por el tiempo en que nuestra proclamación fue hecha (1947). De esta suerte los gobiernos del Perú, Chile y Ecuador, de acuerdo con sus objetivos y conscientes de participar en la formulación de nuevas normas, se cuidaron de identificar los derechos proclamados -por lo menos hasta después de las conferencias de Ginebra- con la clásica institución del mar territorial, por cuanto esta noción era inadecuada y parecía inconveniente para expresar la naturaleza y expresión de una soberanía y jurisdicción exclusiva relativas a la protección y utilización de los recursos marinos hasta una distancia de 200 millas. De allí que la opinión prevaleciente fuera la de que lo que se había establecido era una institución sui-generis.

EL CONCEPTO DE SOBERANIA

Parecería que el uso genérico de la expresión "soberanía y jurisdicción exclusivas" ha hecho más fácil a un número creciente de países cuyas posiciones originales fueron opuestas a la idea de extender sus derechos nacionales hasta tal distancia, el apoyar la zona de 200 millas, y la han adoptado ahora o se proponen adoptarla como el más razonable límite, aunque no como mar territorial. Esta es la fórmula propuesta por Kenya y los países del Caribe y más recientemente por Australia y Nueva Zelandia.

También se ha dicho por los territorialistas que el término soberanía usado en nuestras proclamaciones no admite calificación y que sólo puede entenderse en un sentido absoluto, el que corresponde al mar territorial. Pero aparte del hecho de que, aún tratándose de aguas territoriales existen conceptos limitativos tales como el paso inocente, los que acuden al mencionado argumento pierden de vista algo más, como dijera el profesor noruego Raestad hace más de 50 años: "que la soberanía marítima de un Estado no se verá en lo menor disminuída por la más completa diferenciación que se haga de los derechos que componen el concepto de soberanía" (A Raestad, La Mer Territoriale, París, Pedone, 1917, p. 185). La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y más tarde la Conferencia de 1958, parecieron compartir esta opinión cuando, al redactar la Convención sobre la Plataforma Continental, reconocieron al Estado costero sólo parte de los derechos y prerrogativas que corresponden al concepto de soberanía, al atribuir al Estado ribereño derechos soberanos sobre el zócalo continental sólo para fines particulares: los de exploración y explotación de sus recursos (Convención sobre la Plataforma Continental, Art. 2).

La identificación de la zona de las 200 millas con las aguas territoriales implicaría el ejercicio de las prerrogativas clásicas de mar territorial en cuanto se refiere a navegación, sobrevuelo, jurisdicción penal y civil, etc., es decir toda una serie de atributos que, de acuerdo con algunas opiniones, van más allá de los propósitos de la doctrina establecida, lo que bien pudiera incluir políticas de prevención de la contaminación y la reglamentación de la investigación oceanográfica y otras materias conexas. Sin embargo, el Brasil ha asumido todas estas prerrogativas, mientras que países como la Argentina y el Uruguay reconocen dentro de las 200 millas de mar territorial la libre navegación y sobrevuelo a partir de las 12 millas. Es hacia un régimen de este tipo que se inclinan la Declaración de Santo Domingo y la opinión del Comité Jurídico Interamericano. Y de allí han surgido conceptos tales como los de "zona económica" o mar "patrimonial" o "nacional" como términos sugeridos que pudieran ser capaces de salvar la importante objeción hecha por las grandes potencias marítimas en nombre de la libertad de comunicaciones a fin de obtener un número suficiente de votos para triunfar en la próxima conferencia mundial o para bloquear fórmulas que pudieran dejar de reconocer los principios de nuestra posición. Entre las expresiones propuestas la de "mar nacional" parecería, tal vez, la más satisfactoria para los territorialistas, ya que implica el dominio y el derecho de los Estados costeros a legislar respecto de la zona.

Esto no hace sino demostrar que la connotación ordinaria de los términos hasta ahora empleados en el derecho internacional, puede resultar inadecuada en algunos casos para expresar nuevos conceptos. Pero como lo que realmente importa es el contenido y el alcance de las cosas y de lo que quiere expresar, la adaptación de los términos para adecuarlos con exactitud a los nuevos conceptos, se torna en un problema de semántica o de revisión de la definición de estos términos.

FRENTE A LA PROXIMA CONFERENCIA SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Nos encontramos en vísperas de la III Conferencia Mundial sobre el Derecho del Mar, en la que dos tendencias principales se enfrentarán respecto a la anchura del mar adyacente sobre el cual el Estado costero puede ejercer derechos y la naturaleza de tales derechos. La vieja escuela, representada por las antiguas potencias colonialistas de Europa, Japón y los Estados Unidos, mantiene que cada Estado costero tiene un mar territorial que debiera permanecer tan estrecho como sea posible, y que el área más allá de estos estrechos linderos forma el alta mar que debiera ser libre para que todos la utilicen, y exploten a su albedrío, a pesar de que las medidas de conservación de pesca, igualmente aceptables para todos, debieran ser negociadas e implementadas teniendo en cuenta el interés común.

Las ideas básicas de la escuela progresista son de que el zócalo continental, el fondo océanico y el mar que lo cubre constituyen un tono orgánico y ecológico sobre cuyos recursos orgánicos y minerales, de los cuales, incluso, por lo tanto la pesca, el Estado costero debiera ejercer derechos soberanos hasta una distancia razonable, dependiente de las correspondientes condiciones locales, tanto geográficas, cuanto geológicas, biológicas y económicas. De los países que apoyan esta escuela de pensamiento, son los latinoamericanos con un límite establecido de 200 millas, los que se han convertido en sus líderes y los que subrayan la necesidad y el derecho de los habitantes de la tierra contigua al uso de los recursos marinos, para su propio desarrollo y bienestar. Ellos afirman, igualmente, que antes que cualquier ley existió la relación natural entre el mar, sus recursos, la tierra y el hombre, y que es la presencia de este último lo que ha dado origen a su derecho como una necesidad inherente y un atributo, a la vez, de la población del Estado costero.

La asociación con estas ideas de parte de países de otros continentes que han extendido de algún modo los límites de jurisdicción marítima, o que apoyan en todo caso el límite de las 200 millas -la República Popular China y, mediante una sucesión de reuniones, países de Africa, Asia y América Latina y por entidades técnico-jurídicas tales como el Comité Jurídico Interamericano- es prueba tangible y concluyente del grado de aceptación internacional logrado por lo que ahora bien puede denominarse una "doctrina marítima" lo suficientemente madura como para ser admitida como institución en el nuevo derecho del mar: la zona de las 200 millas. Un rico campo de razonamiento legal se ha desarrollado de esta suerte, el que va más allá de los conceptos tradicionales y funda los derechos proclamados por los Estados costeros en un título natural derivado de su posición geográfica.

Esto, en pocas palabras, es lo fundamental de las ideas de un "derecho de conservación" o de un "derecho de auto-ayuda", o de un "derecho de autoprotección", invocado sin distinción para justificar la posición adoptada por el Perú y otros Estados. Ciertamente que no se trata de un invento arbitrario. El mar territorial, con sus clásicos linderos, existe y fue instituído en virtud del concepto del derecho del Estado a la conservación. De este modo, la noción tiene un origen común y es claramente afin al principio de auto-defensa.

Tal vez nadie haya enunciado con mayor lucidez la esencia legal de estos conceptos que el eminente estadista norteamericano Elihu Root, cuando en 1914, dijo en relación a la Doctrina Monroe: "La doctrina (Monroe) no es derecho internacional, pero se basa en el derecho de auto-protección, y este derecho es reconocido por el derecho internacional... Hállase bien entendido que el ejercicio del derecho de auto-protección puede y frecuentemente extiende sus efectos más allá de los límites de la jurisdicción territorial del Estado que lo ejerce... el principio que sustenta la

doctrina Monroe... es el derecho de todo Estado soberano a protegerse previniendo un estado de cosas en el que de no actuarse oportunamente llegaría a ser tardía cualquier acción protectora".

Esta alusión a la doctrina Monroe resulta por más de un concepto pertinente. Son notables, en efecto, las afinidades que se descubren entre la doctrina Monroe y los nuevos principios en el derecho del mar. Formulada hace cerca de 150 años para excluir del continente americano cualquier acción colonizadora de las potencias europeas, la doctrina Monroe, como ahora las proclamaciones de que nos ocupamos, segregó unilateralmente de la acción de otros Estados una considerable área del mundo. Objetóse, en su tiempo, el derecho de los Estados Unidos para erigirse en único intérprete de la doctrina proclamada. Pero al cabo de la aquiescencia de las grandes potencias no dejó duda alguna respecto de la validez de la nueva doctrina. Puede así decirse de las nuevas teorías en el derecho del mar lo que alguna vez se dijo, con razón, de la doctrina Monroe: que les es inherente "un principio vital que se adapta con la flexibilidad de una planta en crecimiento a las sucesivas condiciones que encuentra".

La confrontación en la próxima Conferencia Mundial de las dos corrientes de pensamiento mencionadas más arriba se realizará bajo condiciones muy diferentes de las que existieron cuando las Conferencias de 1958 y 1960. Alrededor de 140 Estados soberanos tomarán parte, 113 de ellos costeros. La emergencia de las antiguas colonias como Estados independientes hará que los grupos de países del tercer mundo se conviertan en un factor decisivo para llegar a una resolución. Una mayoría de los dos tercios significaría 94 votos. Por otra parte, 47 ó 48 votos bastarán para bloquear cualquier decisión. En base de lo que he dicho puede asumirse que este número de votos lo obtendrían fácilmente los países en desarrollo que presionan por la comprensión y admisión de su posición. De cuadros al día se desprende que no menos de 27 países han extendido expresamente su jurisdicción marítima más allá de las 12 millas. A estas cifras se puede agregar aquellos países que han expresado su adhesión a nuestras ideas.

CONCLUSION

A la luz de estas consideraciones y sin haber mencionado, mucho menos examinado, no pocos de los aspectos de derecho del mar que se debatirán en la próxima Conferencia, creo que es tiempo de dar fin a esta disertación sobre la doctrina de las 200 millas, en la esperanza de que los principios fundamentales que sustentan nuestra tesis sean reconocidos en alguna forma por la comunidad de Naciones. Son principios de una filosofía socio-económica que persigue el establecimiento de un orden más justo para el uso y explotación de los mares como un factor en la paz, bienestar y equidad de todas las naciones del mundo. La vieja institución del mar territorial debería ser cambiada o dar lugar a una división diferente de los océanos de acuerdo a las necesidades y realidades de nuestro tiempo, sin detrimento de las necesidades de las comunicaciones internacionales, y de que se reconozca a los Estados costeros el derecho de soberanía sobre sus mares adyacentes. La aceptación mundial de una fórmula que reconozca estos derechos, tal vez mediante una pluralidad de sistemas, es lo que esperan los países en desarrollo que luchan por una idea humanista y socio-económica con suficiente base jurídica.

Mientras tanto, es cuanto cabe de significativo el que la última Asamblea General de las Naciones Unidas (1972) haya votado a favor de una propuesta presentada por Islandia y el Perú, confirmando que los Estados tienen un derecho permanente de soberanía sobre todos sus recursos naturales, incluyendo no sólo los que se

encuentran en el lecho del zócalo continental, sino también en las aguas suprayacentes. Esta propuesta fue adoptada mediante Resolución No. 3016 el 18 de diciembre de 1972, por 102 votos a favor, ninguno en contra y 22 abstenciones. Sería muy grave si los debates en la próxima Conferencia no alentaran la consolidación de estas ideas y un ordenamiento más justo del derecho del mar. Una actitud inflexible por parte de la Conferencia no tendría la posibilidad de detener el proceso. Las normas establecidas y en vigor por más de 25 años han ganado terreno y respetabilidad, y se puede decir que ya tienen la fuerza de la costumbre y están investidas de la claridad y justificación que debe tener cualquier norma jurídica. Continuarían en vigor, entonces, ganando aliados. Porque si la providencia ha puesto en el mar al alcance de los Estados costeros recursos que les pertenecen por razones a priori de proximidad, el acceso a estos recursos no debiera serles denegado -y aún menos a los países en desarrollo. El caso del Perú sirve de ejemplo de racional utilización de estos recursos de tal suerte que otras naciones en desarrollo bien pudieran seguirlo para utilizar sus propios recursos y elevar el nivel de vida de su población sin incursionar en mares extranjeros.

Nuevos vientos soplan a través de los océanos y, lejos de ser aquellos contrarios, cada día son más propicios en nuestro favor.

ENTREVISTA
EN EL DIARIO "EL COMERCIO" (LIMA)

1° de Agosto de 1978

– ¿Qué piensa usted de la conmemoración del Decreto que suscribieron hace veinticinco años el Presidente Bustamante y usted, sobre las 200 millas?

Creo que todos debemos felicitarnos del recuerdo que se está haciendo de ese acto gubernativo. Fue, en verdad, una proclamación previsora y afortunada la de la soberanía y jurisdicción nacionales respecto de la plataforma submarina o zócalo continental y del mar adyacente a nuestras costas hasta una distancia de 200 millas marinas. Se incorporó así al patrimonio nacional lo que se ha denominado "su más rica región", como es, seguramente, la constituída por el área de más de 600 mil kms. cuadrados que comprende la faja de 200 millas. Al amparo del nuevo límite trazado sobrevino el asombroso desarrollo de una industria que nos ha erigido, desde 1962, en la primera potencia pesquera del mundo.

GENESIS DEL DECRETO

– Sabiendo del papel que tuvo usted como Ministro de Relaciones Exteriores en la dación del Decreto, nos interesaría la información que pudiera ofrecernos sobre el género de consideraciones que determinaron su expedición y la manera como fue confeccionado.

La pregunta es oportuna y vendría a cuento parafrasear algo que dijera hace pocos días el Canciller de Colombia, Alfredo Vásquez Carrizosa, en una disertación en nuestra Academia Diplomática: "leer una Declaración, es en realidad, la mitad del problema; entender por qué se hizo y en qué momento se elaboró, da la clave del problema completo". Pues bien, en el año 1947 advertíase bien que nos hallábamos en los albores de una nueva era en el derecho internacional del mar. Tras del fracaso de la codificación intentada en La Haya en 1930, sólo quedó en pie la tendencia de los estados costeros hacia una mayor extensión de sus límites jurisdiccionales, una diversidad de medidas para el mar territorial y que la supuesta "regla" de las tres millas adoptadas por las grandes potencias de antaño con un sentido de defensa estratégica de su territorio terrestre y mantenida después para permitirles el uso indiscriminado de la llamada "alta mar", había quedado –según expresión del profesor Gidel– como el "ídolo caído" de la Conferencia. A este propósito viene también al caso rememorar lo que alguna vez dijera otra reconocida autoridad en la materia, el profesor Georges Scelle. "La búsqueda de una anchura uniforme y común del mar territorial ha sido siempre vana. La razón es que los avances de los Estados ribereños sobre el mar no son legítimos sino a condición de ser necesarios y la necesidad varía con cada situación geográfica, geológica y aún histórica. Así entendido, el Derecho quiere que cada Estado tenga el mar territorial que le conviene. Sólo hay mares territoriales y la búsqueda de una dimensión común –concluída Scelle– es como buscar la cuadratura del círculo".

En tal situación, carente de reglas internacionales para la utilización del mar como fuente de riqueza, sobrevino la proclamación del Presidente Truman de los EE.UU. de América (septiembre de 1945), a la que siguieron las de los presidentes de México (octubre 1945), Argentina (octubre 1946) y Chile (23 junio 1947) que incorporaron a la terminología internacional y dieron curso oficial a ciertos conceptos nuevos, como el de la plataforma submarina o zócalo continental, el del mar epicontinental o suprayacente y el de las zonas de jurisdicción o control para la conservación por el Estado ribereño de pesquerías y otros recursos marinos. Diferían en su contenido y alcance estas proclamaciones, pero obedecían todas más que a motivos políticos o a doctrinas preconcebidas a consideraciones económicas de orden práctico.

Entendiéndolo así y con catos que confirmaban cada día con más evidencia la inmensidad de nuestros recursos pesqueros que empezaban ya a explotar en crecien-

te escala industriales peruanos y sin que hubiesen sido antes extraídos por flotas pesqueras foráneas, se vio la necesidad de adoptar las medidas pertinentes en resguardo de nuestras riquezas ictiológicas. La segunda guerra mundial había dado un impulso considerable a nuestra naciente industria con la demanda de productos enlatados y refrigerados y de aceite de hígado de tiburón, bonito y atún, a lo que se agregó a partir de la creación de la UNRRA (Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y Reconstrucción) la contribución del gobierno peruano en productos de pescado enlatado.

Sometidos los diversos aspectos del problema a la consideración del Presidente Bustamante y Rivero, me autorizó en seguida a preparar, haciendo las consultas técnicas del caso, el proyecto que fuera menester para una acción del Gobierno. La noticia que, por otra parte, se tuvo, de que estaría por alistarse en Europa una expedición ballenera hacia nuestras costas, dio un estímulo adicional a la tarea así asumida por la Cancillería. Hubo consultas con Jefes de La Marina, que proporcionaron datos geo-morfológicos y cartas batimétricas de nuestras costas. Recuerdo, en especial, las entrevistas con los Contralmirantes Carlos Rotalde y Enrique Labarthe; asimismo, con el Jefe de la sección pesquería y oceanografía de la Cía. Administradora del Guano, profesor Erwin Schweigger, para quien el límite biológico de la Corriente Peruana se encontraba a una distancia de 80-100 millas de la costa de verano y de 200-250 millas en el invierno. Entraron también en cuenta estudios de la propia Compañía guanera sobre la anchoveta, que debían culminar más tarde con un informe oficial que presentó al gobierno el biólogo norteamericano Robert Cushman Murphy en el que señala a la especie como el eslabón fundamental y la piedra angular de la cadena ecológica en la zona litoral peruana.

A la luz de estos y otros elementos de información se vio al cabo que de todas las proclamaciones antecedentes la única con la que podíamos identificarnos era la de Chile que había señalado a su soberanía marítima el límite de 200 millas náuticas. Para el Perú como para Chile resultaba insuficiente el concepto de la plataforma o zócalo continental y el del mar que lo cubre -que sí había convenido a la Argentina con su extensa plataforma submarina- dado que el zócalo es por lo general muy angosto a lo largo de los litorales de ambos países, hasta menor de dos millas en algunos puntos. De allí que el Perú, con mayores razones si cabe que las de Chile -como son, de un lado, las que atañen a la necesidad de suplir con el consumo de pescado los bajos índices proteinicos y de calorías de que adolece la dieta alimenticia del pueblo peruano y, de otro lado, las especiales medidas de conservación que requiere la fauna marina de que se alimentan las aves guaneras - demandaba de una fórmula que la permitiera oponerse, desde luego, a la codicia de intrusiones pesqueras foráneas. Fue así como cobró expresión -tras la madura elaboración apenas descrita- el proyecto de Decreto Supremo que, con el voto consultivo del Consejo de Ministros, expidió finalmente el Presidente Bustamante y Rivero, con la refrendación de quien habla, el 1o. de agosto de 1947, bajo el No. 781.

EFECTOS Y PROYECCIONES DE LA PROCLAMACION PERUANA

— Aparte de las conocidas protestas y reservas de que fue objeto el Decreto peruano por ciertas grandes potencias, qué otros efectos inmediatos puede usted señalar a la reivindicación proclamada?

En primer término, la de haber dejado sin efecto la expedición ballenera que se habría estado alistando en Europa. Pero ello no quitó que en 1952 se aventurara hacia nuestras costas la expedición francesa del "Anglo Norse", buque factoría procedente del puerto noruego de Tonsberg, que acompañado de ocho balleneras de

caza obtuvo en una fructuosa campaña de siete meses, los pingües resultados de que dio cuenta una revista europea. La impunidad de esta primera expedición quedó afortunadamente contrarrestada con el apresamiento, en 1954, del grueso de la retadora expedición Onassis. La resonancia mundial del incidente, que terminó como se recordará con la imposición y pago de una multa de tres millones de dólares hizo ver, a quienes intentaran transgredir nuestra soberanía pesquera, la decisión del Perú de reprimirlos.

PERSPECTIVAS ANTE LA PROXIMA CONFERENCIA MUNDIAL

— ¿Qué resultados cabe esperar de la Conferencia Mundial prevista para el año 1973 en Ginebra?

La actitud a tomar en ese magno certamen habrá de determinarla, desde luego, nuestra Cancillería, a la que tocará evaluar todos los elementos que aportan o representan las decisiones unilaterales u otras que se han venido sucediendo en los últimos años, así como los resultados de las distintas reuniones regionales y preparatorias y los de la Comisión Especial de las Naciones Unidas sobre fondos oceánicos más allá de las jurisdicciones nacionales actuales.

Todo ello habrá de entrar en cuenta en la próxima Conferencia Mundial, en la que las dos superpotencias que la han promovido, Estados Unidos y Unión Soviética, estarían de acuerdo en sostener la adopción de un límite uniforme de 12 millas para el mar territorial y poco dispuestas, por lo menos hasta ahora, a reconocer derechos de soberanía o jurisdicción en zonas contiguas adicionales. Estímase que concurrirán a la Conferencia alrededor de 140 Estados, 30 de ellos sin litoral. Los dos tercios, para adoptar resoluciones, serían pues de 93 Estados, anticipándose que los mediterráneos poco o ningún interés tendrán en favorecer la ampliación de los límites jurisdiccionales de los Estados costeros. A la luz de esta necesaria evaluación aritmética de las fuerzas en juego y de la actitud de apoyo un tanto limitado o renuente de ciertos países afroasiáticos, habráse, pues de proyectar nuestra estrategia a seguir.

Aún cuando todos estamos de acuerdo en los objetivos de autoconservación y de defensa socio-económica determinantes del Decreto cuya dación hoy se conmemora, fuerza es reconocer que no existe consenso sobre la interpretación de algunos de sus conceptos, ni de los de la Declaración de Santiago, como son los de soberanía, control, jurisdicción, dominio, libre navegación, paso inocente. Para unos se estableció, al enunciarlos, un mar territorial de 200 millas con todas sus prerrogativas incluso, desde luego, la del espacio aéreo. Para otros, trataríase de una zona suigéneris, de una soberanía para los efectos de la conservación y explotación, con derecho exclusivo de los recursos pesqueros y de todo orden que en o debajo del mar se encuentren, hasta la distancia de 200 millas. Habría en este entendimiento de tales conceptos una innovación en la materia y con tal carácter es que se habría producido la extensión de la soberanía marítima por ciertos Estados, proyectándola más allá del mar territorial propiamente dicho. El concepto de "derechos de soberanía" para determinados efectos se introdujo, por lo demás, con la Convención sobre la plataforma continental adoptada en Ginebra en 1958 y en la que se dice que el Estado ribereño "ejerce derechos de soberanía" sobre la plataforma continental "a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales". Pero los derechos así reconocidos al Estado ribereño no afectan –según la misma Convención– al régimen de las aguas suprayacentes como alta mar, ni al del espacio aéreo situado sobre dichas aguas. Vale decir que se acepta la idea de soberanías superpuestas.

Es ésta, como se ve, una discusión técnico-jurídica sumamente compleja. Y no cabe ignorar que ni siquiera los tres países del Pacífico Sur han uniformado su criterio al respecto. Baste recordar que en la Asamblea General de las Naciones de 1956, los representantes de los tres países sostuvieron que la extensión de su soberanía en el mar hasta las 200 millas -conforme a la Declaración de Santiago y a los Decretos antecedentes de Chile y Perú- no conllevaba extensión del "mar territorial" hasta igual distancia. Con semejante criterio actuaron luego los tres países en las conferencias de Ginebra de 1958 y 1960, poco preparadas por lo demás, para asimilar y menos reconocer innovaciones como las que se les proponía. De allí que fueran objeto de parte de representantes de algunas grandes potencias de expresiones como las de "extravagantes", "exorbitantes" y otras. Pero al cabo de doce años de la última de esas confrontaciones mundiales, las nuevas tesis están siendo mejor comprendidas, han ganado respetabilidad y no son ya objeto de calificativos como los indicados. Entretanto, y con referencia a los países del pacto tripartito de Santiago que pronto cumplirá veinte años de suscrito, mientras representantes oficiales de Chile -sin retraerse, desde luego, del límite de las 200 millas-, han continuado sosteniendo que su mar territorial propiamente dicho, sigue siendo el de tres millas. El Ecuador, por una ley del año 1966 modificatoria de su Código Civil, ha identificado a las 200 millas con el mar territorial.

En el Perú, por otra parte, una sucesión de actos legislativos han hecho referencia a la zona marítima de 200 millas como una zona de derechos soberanos o de aguas jurisdiccionales, aunque sin mencionarla expresamente como "mar territorial". Tales, la ley de Petróleo de 1952, la ley de Aeronáutica Civil de 1965, la ley General de Aguas de 1969, la ley sobre Cuerpo de Capitanías y Guardacostas de 1969, la ley de la Industria Minera de 1970, y la ley General de Pesquería de 1971. Solamente en la Ley Orgánica de la Marina de Guerra del año 1961, a la que por tener carácter reservado no cabría atribuirle sino vigencia interna, se había utilizado la expresión mar territorial hasta las 200 millas, a propósito de las atribuciones de la Dirección General de Capitanías y Marina Mercante.

Es claro que esta sucesión de actos legislativos dictados sin identificar los términos de sus referencias a las 200 millas tienen, como quiera que sea, un peso y significación que no pueden ser ignorados, y tendrían que ser objeto de un reexamen o coordinación, si han de servir para cualquier nueva fijación de nuestra posición, sin abdicar, desde luego, en lo menor, de nuestra irrenunciable soberanía respecto de la zona de 200 millas; porque nadie estaría dispuesto en el Perú a aceptar un límite uniforme de mar territorial -como el que propugnan Estados Unidos y la Unión Soviética- como no fuera asociándolo inseparablemente al concepto de soberanía exclusiva, hasta 200 millas en el caso del Perú, para los efectos de la conservación de las pesquerías y otros recursos naturales que en o debajo del mar se encuentren.

Por lo demás, cualquiera que fueran las resoluciones de las que no participáramos y por más fuerza que se derivara de su adopción por los dos tercios de los países concurrentes a la Conferencia, no tendríamos por qué retraernos de nuestra posición sino esperar a que, con el transcurso del tiempo, llegue nuestra tesis a ganar la aceptación general. Y quiero concluir con un signo de optimismo en el sentido de que bien podrá ser así en un futuro próximo.

ANEXOS

ANEXO I

DECRETO SUPREMO Nº 781 (1)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que la plataforma submarina o zócalo continental forma con el continente una sola unidad morfológica y geológica;

Que en dicha plataforma continental existen riquezas naturales cuya pertenencia al patrimonio nacional es indispensable proclamar;

Que es igualmente necesario que el Estado proteja, conserve y reglamente el uso de los recursos pesqueros y otras riquezas naturales que se encuentren en las aguas epicontinentales que cubren la plataforma submarina y en los mares continentales adyacentes a ella, a fin de que tales riquezas, esenciales para la vida nacional, continúen explotándose o se exploten en lo futuro en forma que no cause detrimento a la economía del país ni a su producción alimenticia;

Que la riqueza fertilizante que depositan las aves guaneras en las islas del litoral peruano requiere también para su salvaguardia la protección, conservación y reglamentación del uso de los recursos pesqueros que sirven de sustento a dichas aves;

Que el derecho a proclamar la soberanía del Estado y la jurisdicción nacional sobre toda la extensión de la plataforma o zócalo submarino, así como sobre las aguas epicontinentales que lo cubren y sobre las del mar adyacentes a ellas, en toda la extensión necesaria para la conservación y vigilancia de las riquezas allí contenidas, ha sido declarado por otros Estados y admitido prácticamente en el orden internacional (Declaración del Presidente de los Estados Unidos de América del 28 de septiembre de 1945; Declaración del Presidente de México del 29 de octubre de 1945; Decreto del Presidente de la Nación Argentina del 11 de octubre de 1946; Declaración del Presidente de Chile del 23 de junio de 1947);

Que el artículo 37 de la Constitución del Estado establece que las

(1).—Publicado en el diario oficial "El Peruano", el 11 de agosto de 1947.

minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado salvo los derechos legalmente adquiridos;

Que en ejercicio de la soberanía y en resguardo de los intereses económicos nacionales, es obligación del Estado fijar de una manera inconfundible el dominio marítimo de la Nación, dentro del cual deben ser ejercitadas la protección, conservación y vigilancia de las riquezas antes aludidas;

Con el voto consultivo del Consejo de Ministros,

DECRETA:

1º Declárase que la soberanía y la jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma submarina o zócalo continental e insular adyacente a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualesquiera que sean la profundidad y la extensión que abarque dicho zócalo.

2º La soberanía y la jurisdicción nacionales se ejercen también sobre el mar adyacente a las costas del territorio nacional, cualesquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que en o debajo de dicho mar se encuentren.

3º Como consecuencia de las declaraciones anteriores el Estado se reserva el derecho de establecer la demarcación de las zonas de control y protección de las riquezas nacionales en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno del Perú y de modificar dicha demarcación de acuerdo con las circunstancias sobrevinientes por razón de los nuevos descubrimientos, estudios o intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro; y, desde luego, declara que ejercerá dicho control y protección sobre el mar adyacente a las costas del territorio peruano en una zona comprendida entre esas costas y una línea imaginaria paralela a ellas y trazada sobre el mar a una distancia de doscientas (200) millas marinas, medida siguiendo la línea de los paralelos geográficos. Respecto de las islas nacionales esta demarcación se trazará señalándose una zona de mar contigua a las costas de dichas islas, hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas desde cada uno de los puntos de contorno de ellas.

4º La presente declaración no afecta el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones, conforme al derecho internacional.

Dado en la Casa de Gobierno en Lima, el día primero de agosto de mil novecientos cuarenta y siete.

JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO
Presidente de la República

ENRIQUE GARCIA SAYAN
Ministro de Relaciones Exteriores

ANEXO II

LEY DE PETROLEO Nº 11780 (Promulgada el 12 de marzo de 1952)

Art. 14º—Para los fines de esta ley, el territorio de la República queda dividido en las siguientes cuatro zonas:

1) Zona de la Costa.—Es la zona ... etc.
2) Zona de la Sierra.—Es la faja longitudinal . . .etc.
3) Zona del Oriente.—Es el territorio ... etc.
4) Zona Zócalo Continental.—*Es la zona comprendida entre el límite occidental de la zona de la costa y una línea imaginaria trazada mar afuera a una distancia constante de 200 millas de la línea de baja marea del litoral continental.*

ANEXO III

PRIMERA CONFERENCIA SOBRE EXPLOTACION Y CONSERVACION DE LAS RIQUEZAS MARITIMAS DEL PACIFICO SUR

DECLARACION SOBRE ZONA MARITIMA (1)

1º—Los Gobiernos tienen la obligación de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia, y de procurarles los medios para su desarrollo económico.

2º—En consecuencia, es su deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países.

3º—Por lo tanto, es también su deber impedir que una explotación de dichos bienes, fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que, por su posición geográfica, poseen en sus mares fuentes insustituíbles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales.

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

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

II) Como consecuencia de estos hechos, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos co-

(1).—Aprobada en el Perú por Resolución Suprema de 11 de Abril de 1953, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

rresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas.

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

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

V) La presente declaración no significa desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el derecho internacional, en favor del paso inocente e inofenvo a través de la zona señalada, para las naves de todas las naciones.

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

Santiago, 18 de agosto de 1952.

Julio Ruiz Beurgeois	*Jorge Fernández Salazar*	*Dr. Alberto Ulloa*
Delegado de Chile	Delegado del Ecuador	Delegado del Perú

ANEXO IV

RESOLUCION SUPREMA Nº 23 (1)

Lima, 12 de enero de 1955.

Considerando que es menester precisar en los trabajos cartográficos y de geodesia la manera de determinar la zona marítima peruana de 200 millas a que se refiere el Decreto Supremo del 1º de agosto de 1947 y la Declaración conjunta suscrita en Santiago el 18 de agosto de 1952 por el Perú, Chile y el Ecuador;

SE RESUELVE:

1º—La indicada zona está limitada en el mar por una línea paralela a la costa peruana y a una distancia constante de ésta, de 200 millas náuticas;

2º—De conformidad con el inciso IV de la Declaración de Santiago, dicha línea no podrá sobrepasar a la del paralelo correspondiente al punto en que llega al mar la frontera del Perú.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Rúbrica del señor Presidente de la República.

AGUILAR CORNEJO.

(Ministro de RR. EE.);

(1).—Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 29 de enero de 1955.

ANEXO V

CASO ONASSIS

CALENDARIO DE INCIDENCIAS

1954

4 de agosto.—Parte del puerto de Kiel (Alemania), enarbolando el pabellón panameño, una flota del armador greco-argentino Onassis, compuesta de 16 barcos comandados por el buque factoría "Olympic Challenger", con el anuncio de que se dirige a cazar ballenas frente a las costas occidentales de Sud América.

26 de agosto.—Un grupo de 9 unidades de esta flota ballenera sale del puerto de Balboa (Panamá) con destino al Pacífico Sur.

4-8 de octubre.—Como consecuencia de la agitación de ideas provocada por la incursión ballenera de Onassis, se reune extraordinariamente en Santiago a iniciativa de Chile, con la concurrencia de delegados de Chile, Ecuador y Perú, la Comisión Permanente creada por la "Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur" que tuvo lugar en Santiago en 1952. En esta reunión extraordinaria de la Comisión Permanente se toman acuerdos sobre un sistema de sanciones y otras materias, para que sean formalmente suscritos como convenios en una Segunda Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, que se decide celebrar en Lima en el mes de diciembre.

13 de noviembre.—Un titulado representante de Onassis informa en Hamburgo a una agencia noticiosa que la expedición ha consumado sus objetivos dentro de la zona de 200 millas reclamada por el Perú y pese a los anuncios de que sería capturada.

15 de noviembre.—Unidades de la armada peruana apresan a dos de las naves de la flota de Onassis.

16 de noviembre.—Se produce la captura de tres naves balleneras más, entre ellas la del buque factoría "Olympic Challenger".

18 de noviembre.—Custodiadas por unidades de la armada peruana el "Olympic Challenger" y las demás naves balleneras apresadas, llegan al puerto peruano de Paita.

19 de noviembre.—El Embajador de Gran Bretaña entrega a la Cancillería peruana una nota en la que expresa: a) la preocupación del Gobierno británico por

el efecto que la detención de los barcos de Onassis pudiera tener sobre intereses británicos, particularmente aquellos de la firma británica que aseguró los barcos; b) que el Gobierno británico se reserva el derecho de reclamar compensación de daños sufridos por tales intereses británicos, particularmente el de los aseguradores; y c) que la actitud del Gobierno británico respecto al derecho de soberanía y jurisdicción que el Gobierno peruano invoca sobre la zona marítima de 200 millas, continúa siendo la indicada en una Nota del 31 de agosto de 1954.

23 de noviembre.—El Ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, en respuesta a la pregunta de un miembro laborista de la Cámara de los Comunes, informa a ésta de la entrega al Gobierno peruano de la Nota del 31 de agosto de 1954, en la que dijo se expresaba las razones por las que Gran Bretaña se niega a reconocer los derechos que el Perú proclama hasta 200 millas. Agregó que notas semejantes se había dirigido a los Gobiernos de Chile y Ecuador.

25 de noviembre.—El Ministro de Relaciones Exteriores del Perú contesta la nota británica del 19 de noviembre, expresando que los procedimientos y actitud asumidos por el Perú con respecto a la flota ballenera de Onassis, constituyen "actos de soberanía respecto a los cuales el Gobierno peruano no puede aceptar ni reservas ni reclamaciones". En tal virtud el Gobierno peruano declina la reserva hecha por el Gobierno de Gran Bretaña.

26 de noviembre.—Pronuncia su fallo, en el proceso instaurado contra los capitanes de las naves capturadas, la autoridad portuaria de Paita. Impónese en el fallo una multa de 3 millones de dólares de la que se hace responsables solidarios a los capitanes de los cinco buques y "a los navieros o propietarios de las naves apresadas y que dichos capitanes legalmente representan".

1º-4 de diciembre.—Se reune en Lima la Segunda Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, con delegados del Perú, Chile y Ecuador. Suscríbense en esta conferencia convenios sobre sistema de sanciones, medidas de vigilancia y control y otorgamiento de permisos para cazar y pescar dentro de la zona de 200 millas a que se refiere la Declaración hecha en Santiago conjuntamente por los tres países en 1952. Quedan sujetos dichos convenios a los respectivos procedimientos de ratificación.

13 de diciembre.—El abogado panameño del armador Onassis acompañado por el representante en Lima de Lloyd's de Londres, paga la multa impuesta, en su equivalente en moneda peruana (S/. 57'000,000.00).

13 de diciembre.—Liberadas por efecto del pago de la multa, las naves capturadas, que habían llegado el 12 de diciembre al puerto del Callao custodiadas por unidades de la armada peruana, se hacen aquellas a la mar con destino a la Antártida, para proseguir la caza de ballenas.

18 de diciembre.—Las agencias noticiosas anuncian que el Gobierno de Panamá, por conducto de su Embajador en Lima, entregaba en esta fecha a la Cancillería peruana, una nota de protesta por las medidas tomadas contra los barcos de la flota de Onassis, de registro panameño. Con anterioridad a esta nota, representantes de Panamá ante la Asamblea de las Naciones Unidas reunida en Nueva York, habrían entablado conversaciones con delegados del Perú a la propia Asamblea, sobre las implicancias de la expedición Onassis.

ANEXO VI

FALLO DEL CAPITAN DEL PUERTO DE PAITA QUE IMPONE LA MULTA DE US$ 3'000,000.00

Paita, 26 de noviembre de 1954.

Vista la sumaria abierta con fecha 17 del actual contra los capitanes don Sofus Sauger, don Willi Schlatermunel, don Juel Eugbretsen, don Bjarne Anderson y don Wilhelm Reichert, de los buques Olympic Víctor, Olympic Lightning, Olympic Fighter, Olympic Conqueror y Olympic Challenger, respectivamente por infracciones de los artículos 731, 740, 742, 743 y 764 del Reglamento de Capitanías y de la Marina Mercante Nacional aprobado por Decreto Supremo Nº 21 del 31 de octubre de 1951 y vigente desde el 1º de enero de 1952;

Habiéndose comprobado que teniendo conocimiento la Superioridad que una flota de barcos balleneros dependiente de las órdenes que impartía el Capitán Wilhelm Reichert del Olympic Challenger estaba realizando la caza de ballenas en aguas territoriales peruanas sin haber antes obtenido permiso correspondiente, sacrificando cetáceos con infracción de las disposiciones internacionales y nacionales dictadas para la preservación de esa riqueza ictiológica, buques de la Armada Peruana interceptaron y apresaron a dos balleneros de nombre Olympic Víctor, y Olympic Lightning, dándose a la fuga otros nueve balleneros, apresándose posteriormente al Olympic Fighter, Olympic Conqueror y Olympic Challenger, todo lo que aparece debidamente probado por los partes y cartas, sobre posiciones, localizaciones y movilización de los barcos de la Armada Peruana que se tienen a la vista;

CONSIDERANDO:

1.—Que en el caso de autos ninguno de los capitanes responsables de la infracción que se juzga ha solicitado permiso al Supremo Gobierno para dedicarse a la caza marina ni costera ni de altura.

2.—Que el personal total de los buques apresados es de 354 hombres de los que 348 son alemanes, 2 noruegos, 1 británico, 1 chileno, 1 canadiense, 1 griego, figurando en el rol de la tripulación del Olympic Cha-

llenger don Antonio Isaza, con el cargo de *inspector, de nacionalidad panameña;* no habiendo podido exhibir ninguno de los capitanes la documentación obligatoria exigida por el Reglamento de Capitanías y por la legislación universal tales como el Diario de navegación, Diario de máquinas y Cartas de navegación, ni tampoco, el Registro de caza de ballenas y Existencia de aceite de ballena, lo que constituye la más completa evidencia del carácter ilícito de las operaciones a que se dedicaban, habiendo declarado el capitán Wilhelm Reichert a fojas 5 que esos libros los arrojó al mar creyendo que había guerra entre Panamá y Perú, aseveración inverosímil tanto por su temeridad intrínseca como porque las instalaciones de radio y comunicación del barco que comanda y su continua relación con las estaciones de sus mandantes, excluyen ese ingenuo pretexto alegado;

3.—Que está acreditado que once barcos balleneros, o sea prácticamente toda la flota ballenera, fueron localizados por los buques de la Armada Peruana, la que los detectó y los avistó en una posición exactamente a 110 millas de la costa peruana; como lo está que los buques Olympic Víctor y Olympic Lightning fueron capturados cuando estaban exactamente a 126 millas del litoral peruano, interceptándose posteriormente, cuando se daban a la fuga, los buques Olympic Fighter, Olympic Conqueror y Olympic Challenger.

4.—Que de los partes de los comandantes de las unidades de la Escuadra y de las declaraciones recibidas resulta que los barcos balleneros fueron previamente conminados a detenerse, lo que sólo se cumplió cuando se hizo efectiva la conminación mediante el empleo de elementos de coacción preliminares a las medidas usuales en estos casos, no habiendo daños en las naves ni en sus tripulantes como consecuencia de esas advertencias.

5.—Que está igualmente demostrado que los barcos apresados y los que fugaron actuaron dentro del mar territorial peruano, cazando ballenas en número de 2,500 a 3,000, según lo admiten en las declaraciones recibidas, corrientes a fojas 3 y siguientes siendo preciso para la debida maniobra que el Olympic Challenger estuviera próximo a los buques cazadores presunción que se afirma por las propias declaraciones del personal de la flota y el hecho de que su captura se produjo fuera del límite de las 200 millas no lo desvirtúa en forma alguna, ya que también por las mismas declaraciones el buque madrina al recibir la noticia de la captura de los dos primeros citados navegó durante 24 horas continuas a alta velocidad y con precauciones especiales, lo que le permitió salir de la zona y llegar al punto en donde se le obligó a regresar a internarse en este puerto, siendo el mismo Olympic Challenger el que dirigía a los barcos cazadores, dándoles su marcación y el que recibía y trataba el producto de la caza realizada dentro de las 200 millas, habiéndose encontrado en sus depósitos una existencia aproximada de 6,800 toneladas de aceite de ballena;

6.—Que en las aguas territoriales solamente pueden cazar y pescar los peruanos y extranjeros domiciliados en la República, conforme lo dispone el artículo 731 del Reglamento de Capitanías, estando prohibido a las embarcaciones extranjeras el ejercicio de la pesca en aguas territoriales considerándose la caza de ballenas y el aprovechamiento comercial de sus productos como industrias que pueden ser ejercidas por todos los ciudadanos nacionales y por los extranjeros domiciliados en el Perú con sujeción a las prescripciones de las leyes y Reglamento en vigor y para que los particulares o entidades comerciales puedan ejercer estas industrias deberán solicitar permiso al Supremo Gobierno precisándose concesión especial cuando se trate de la caza de ballenas según se preceptúa en los artículos 740, 742, y 743 del Reglamento de Capitanías y de la Marina Mercante Nacional, permiso o concesión especial que no ha obtenido ninguno de los capitanes o representantes de las embarcaciones apresadas que han actuado con conocimiento de la declaración de la zona marítima señalada por el Perú, Chile y Ecuador en 1952;

7.—Que se considera en el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947 que es necesario que el Estado proteja, conserve y reglamente el uso de los recursos pesqueros y otras riquezas naturales que se encuentran en las aguas epicontinentales que cubren la plataforma submarina y en los mares continentales adyacentes a ella, a fin de que tales recursos, esenciales para la vida nacional, continúen explotándose o se exploten en lo futuro en forma que no cause detrimento a la economía del país, ni a su producción alimenticia decretándose la soberanía y jurisdicción nacionales sobre el mar adyacente a las costas del territorio nacional, cualquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que en o debajo de dicho mar se encuentran, lo que se armoniza con la declaración sobre Zona Marítima del 18 de agosto de 1952 suscrita por Perú, Chile y Ecuador sobre el cuidado de la conservación y protección de los recursos naturales y reglamentación del aprovechamiento de ellos a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países, por lo que es también deber de ellos impedir que una explotación de dichos bienes fuera del alcance de su jurisdicción ponga en peligro la existencia, integridad, y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos, que por su posición geográfica, poseen en sus mares fuentes insustituíbles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales, principios éstos que defiende el Reglamento de Capitanías al preceptuar el requisito de la concesión o permiso especial, resultando evidente que los capitanes y tripulantes de las naves apresadas contravenían no sólo las reglas nacionales sobre caza de ballenas sino que han actuado en agravio de los intereses y riqueza nacionales al dedicarse a una forma clandestina e ilegal de caza de ballenas, que han tratado de ocultar, al invadir aguas jurisdiccionales peruanas sin permiso de las autoridades y arrojar la documentación no solamente sobre su si-

tuación o ubicación marítimas sino sobre la cantidad, clase y edad de los ejemplares sacrificados; siendo además notorio y de comentario internacional que los buques apresados pertenecen a persona vinculada a una organización industrial que desobedece e infringe todas las normas internacionales adoptadas en defensa de la especie cazada;

8.—Que el principio referido en el considerando anterior, está recogido expresamente y con toda la amplitud necesaria, en el artículo 764 del Reglamento de Capitanías tantas veces citado que establece que toda persona o empresa que pretenda ejercer la industria de la pesca o de la caza marina, ya sea costera o de altura, solicitará permiso al Supremo Gobierno, disposición que por su texto y espíritu es aplicable a personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, domiciliadas en el Perú o sin domicilio en él, actuando dentro de las aguas territoriales o fuera de ellas por cuanto la pesca o caza "de altura" está expresamente definida en el artículo 735 del mismo Reglamento como la ejercida fuera de las aguas territoriales de la República; siendo incuestionable que este requisito del permiso del Supremo Gobierno, que ha sido incumplido en el caso de autos, constituye la medida elemental o primaria para ejercer la protección que es deber y derecho de los Estados extender sobre la fauna marina o complejo biológico existente en las aguas adyacentes a sus territorios, con el fin de evitar el exterminio y desaparición de especies determinadas como consecuencia de la realización de actividades clandestinas intensivas que pueden ocasionar males irreparables;

9.—Que con arreglo al artículo 555 del Reglamento de Capitanías el capitán es el comandante de un buque mercante, tiene a su cargo, bajo su responsabilidad personal, la navegación y el control del buque, tripulación y carga y es el representante y agente confidencial del propietario, razón por la que esta sumaria comprende a los capitanes de los barcos Olympic Victor, Olympic Lightning, Olympic Fighter, Olympic Conqueror y Olympic Challenger, tanto por la circunstancia de ser los ejecutores personales de la empresa de caza cuanto porque su responsabilidad para los efectos del resarcimiento del daño y cumplimiento de la sanción que se imponga es solidaria con la de los navieros o propietarios en el caso de que éstos asumieran el ejercicio que en derecho les corresponde dentro de este procedimiento o cualesquiera otro derivado de él;

10.—Que en el caso que se juzga no solamente hay infracción contra el Reglamento de Capitanías, sino evasión del pago de impuestos fiscales y actitud provocativa de los capitanes o de las personas que los han instruído para la invasión de aguas territoriales a las que no pueden llegar por haber sido público que fueron advertidos de la prohibición del Perú a ingresar a sus aguas y que aún cuando estas circunstancias no son materia de investigación en esta sumaria, si constituyen circunstancias agravantes de la infracción que se juzga;

11.—Que conforme al artículo 33 corresponde a los capitanes de

puerto sancionar las infracciones del Reglamento con las penas y en la forma que él establece, precept .ndo el artículo 34 que toda infracción cuya pena no está específicamente señalada en este Reglamento sujetará al contraventor a una multa que se aplicará de acuerdo con la gravedad de la infracción;

12.—Que el hecho sumariado está previsto en el Reglamento y con arreglo a las dos disposiciones anteriormente citadas debiendo ser sancionado con la severidad que reclama tanto por la gravedad de la infracción misma cuanto por las innumerables circunstancias que la rodean habiéndose precisado para reprimirlo el empleo y movilización de unidades de la Escuadra y de la Aviación;

POR TANTO:

1º—Impóngase en forma solidaria y mancomunada la multa de TRES MILLONES DE DOLARES o su equivalente en moneda nacional a los capitanes Sofus Suger, Willi Schlaternumel, Juel Eügbretsen, Bjarne Anderson y Wilhelm Reichert de los buques Olympic Victor, Olympic Lightning, Olympic Fighter, Olympic Conqueror y Olympic Challenger, respectivamente, y a los navieros o propietarios de las naves apresadas y que dichos capitanes legalmente representan, lo que deberá pagarse en el plazo de cinco días contados desde la fecha de la notificación de este fallo, debiendo consignarse este importe en la Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudaciones, oficina de Lima.

2º—Manténgase la detención de los buques Olympic Victor, Olympic Lightning, Olympic Fighter, Olympic Conqueror y Olympic Challenger en garantía del pago de la multa, medida que será levantada en cuanto se cumpla con abonar su importe íntegro.

INDICE

Pág.

Prólogo I

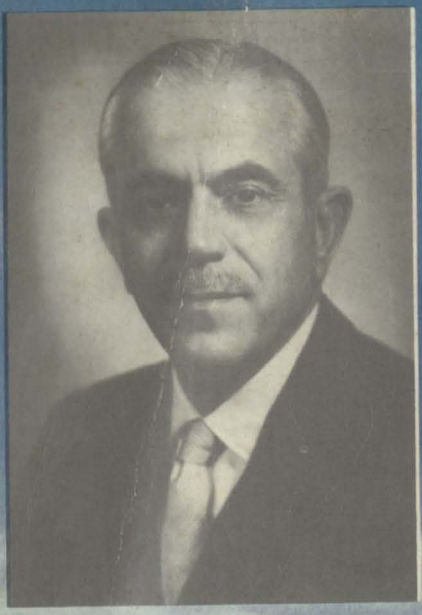
Notas sobre la Soberanía Marítima del Perú 1

Progresión de una Tesis 43

La Doctrina de las 200 Millas y el Derecho del Mar 53

Entrevista en el Diario "El Comercio" 75

Anexos 81



El nombre de Enrique García Sayán está indisolublemente ligado a la soberanía del Perú sobre las 200 millas marinas. García Sayán cumplió durante 30 años un papel protagónico en el desarrollo del nuevo Derecho del Mar. El importante paso dado bajo su gestión como Canciller en 1947 al establecer el Perú en forma unilateral su soberanía y jurisdicción sobre las 200 millas fue una medida precursora. La solidez de los principios que sustentaban la tesis de las 200 millas y la firmeza con que fue defendida la posición peruana en diversos foros internacionales fue reflejándose en una creciente aceptación internacional de dicha tesis. En esa ardua y prolongada batalla García Sayán desempeñó un rol fundamental. Luego de varios lustros, se puede constatar que lo que en un inicio fue una tesis heterodoxa se ha convertido en norma del Derecho Internacional. Este volumen recoge los principales escritos de Enrique García Sayán sobre las 200 millas. Los textos claros y consistentes que aquí se insertan dan una idea cabal de los diferentes aspectos de este complejo tema.