Juan Miguel Bákula

EL DOMINIO MARITIMO DEL PERU

FUNDACION
M. J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE

Juan Miguel Bákula

EL DOMINIO MARITIMO DEL PERU

Digitalizado por:
Asociación por la Cultura y la Educación Digital
ACUEDI - 2013

FUNDACION
M. J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE

PROLOGO

El 17 de diciembre de 1985, tuvo lugar en la Librería "Studium" la presentación de este libro. Luego de unas breves palabras del doctor Manuel Bustamante Olivares, Presidente de la Fundación "Manuel J. Bustamante De la Fuente", correspondió al doctor Fernando de Trazegnies G., Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, disertar sobre la obra "El Dominio Marítimo del Perú", en los términos que, a manera de prólogo, se insertan a continuación.

Me siento particularmente honrado de haber sido encargado para presentar el libro del Embajador Juan Miguel Bákula sobre "El Dominio Marítimo del Perú".

Me satisface hacerlo porque reúne tres aspectos que lo hacen extraordinario: la importancia del tema, la calidad de su autor y las circunstancias en que ha sido editado.

El mar —¡qué duda cabe!— es un factor condicionante de la vida peruana. A veces, su importancia no es suficientemente comprendida, sobre todo por los extranjeros. El Perú es visto desde fuera como un país eminentemente minero, como un país andino. Un europeo que había venido al Perú por unos días por razones de trabajo y a quien llevé a conocer nuestros desiertos y la fauna de nuestras islas, quedó muy asombrado y tomó numerosas fotografías del mar peruano. Pero me decía: "No voy a poder mostrar estas fotografías a mi regreso porque en mi Compañía van a pensar que he estado en cualquier parte menos en el Perú".

Sin embargo, nuestros 1,900 kms. de costa no solamente marcan el espíritu y la forma de vida de nuestros habitantes sino que además constituyen una promesa y un seguro para el mañana. El mar nos puede proporcionar proteínas, minerales, energía, en cantidades todavía insospechadas. Es por ello que resulta de singular importancia su protección internacional, tanto en los aspectos jurisdiccionales como ecológicos. La defensa de nuestros derechos sobre el mar es una de las luchas más rentables de nuestra diplomacia y de nuestro Derecho Internacional; y, por ello también, la adecuada defensa de nuestras riquezas marinas es materia de inmensa responsabilidad de quienes tienen a su cargo la política internacional del Perú. Hay una ineludible responsabilidad ante la Historia; responsabilidad en la que se incurre no solamente por acción equivocada sino también por omisión timorata: no basta actuar para quedar indemne. Ciertamente, si nuestra defensa internacional del mar se debilita por omisión, la Historia juzgará severamente la conducta de quienes prefirieron no tomar decisión por el temor de comprometer una imagen política personal, la conducta de quienes no asumieron los riesgos políticos inherentes a los cargos para los que habían sido elegidos.

El libro de Bákula se inscribe dentro de esa batalla aguerrida, denodada, tenaz, que ha dado el Perú desde hace casi 40 años. Batalla de la diplomacia, batalla del Derecho. Y esto es algo muy importante de destacar. El caso del Derecho del Mar es una muestra del poder del Derecho, del poder de la razón, es un mundo que cada vez se inclina más a creer solamente en la fuerza. Porque un grupo de países sin fuerza, sin capacidad de presión económica, sin posibilidades de intimidación militar, ha logrado poco a poco horadar la roca de los intereses creados internacionales, doblegar las resistencias políticas y económicas y llevar a los países más poderosos a sentarse en una mesa de negociaciones para discutir lo que no querían poner en discusión; e incluso han obtenido que los países fuertes —cuando menos una buena parte de ellos— acepten las tesis de los débiles. Perú, Chile y Ecuador primero —superando sus tradicionales discrepancias, en un bello ejemplo que muestra las posibilidades de la fraternidad latinoamericana— secundados más tarde por otros países del Tercer Mundo, han conseguido con la fuerza de la argumentación llevar a los países desarrollados hasta una Convención en la que se les reconoce los reclamados derechos económicos sobre las 200 millas de mar adyacente.

Pienso que este hecho es digno de ser destacado, no sólo por sus repercusiones en el campo internacional sino por lo que ello significa con relación a la naturaleza y al papel del Derecho, en nuestra sociedad contemporánea y con relación a las posibilidades de establecer acuerdos y conquistar derechos por vías pacíficas.

Una perspectiva fundada en un materialismo simplista nos quiere hacer creer que los poderosos mandan irrestricta e ineluctablemente, tanto en el campo nacional como en el internacional. El Derecho no sería sino la expresión de la voluntad de los poderosos; y si los demás no están de acuerdo, los pode-

rosos se encargarán de someterlos con la ayuda de la fuerza, ejercida en algunos casos legalmente, como cuando se aplica la coerción jurídica, y en otros casos ejercida incluso ilegalmente (porque los poderosos —por definición, de acuerdo a esta perspectiva— están por encima del Derecho ya que son los autores del Derecho), como cuando se utiliza el abuso, la prepotencia económica, el atropello del fuerte, la invasión, la guerra. Así, los débiles no tendrían nunca defensa legal de sus derechos ni participación en la creación del orden jurídico nacional o internacional. Para quienes piensan de esta manera, no cabe otra forma de defenderse que por la acción violenta, por la revolución o por la guerra. Y, como los débiles, por definición, no pueden contra los poderosos, se termina en un pesimismo nihilista que lleva a intentar hacer saltar la sociedad en pedazos aunque todos pierdan, ante la idea de que no es posible tener éxito para ordenar mejor las cosas en un mundo minucioso establecido por los poderosos.

Pero, paradójicamente, henos aquí ante el caso del mar, en donde vemos que los débiles se han impuesto sin disparar un solo tiro, sin colocar una sola bomba. Y es que paralelamente a la fuerza física, paralelamente al poder económico, hay una fuerza espiritual. La visión pesimista y apocalíptica de ese materialismo simplista ignora que además de los cañones están las razones. Es verdad que muchas veces las argumentaciones son ahogadas por el ruido de las detonaciones. Pero es verdad también que otras veces —muchas más de las que nos permite apreciar el cristal materialista que tratan de ponernos ante los ojos— el espíritu se cuela por los intersticios del poder material y se impone a pesar de las dificultades: esa fuerza del espíritu es, pues, la razón y su forma de acción social es el Derecho.

En el fondo, el Derecho no es sino un sistema de persuasión. Los positivistas han querido hacernos creer que el Derecho es un conjunto monolítico de normas que se deducen las unas de las otras a través de una lógica demostrativa. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. El Derecho no es un cuerpo sólido de *mandatos* sino un conjunto plástico, maleable, de *argumentaciones* que se estructuran, se desestructuran y se reestructuran, en función de las polémicas de los hombres, de los grupos, de las naciones: todos tratan de utilizar sus normas y principios para hacer primar lo que piensan que les corresponde. El juego consiste en convencer a un cierto auditorio, a un interlocutor válido, que aquello que planteamos es efectivamente lo que nos corresponde. Si convencemos al juez tendremos una decisión judicial, si convencemos a los legisladores tendremos una ley, si convencemos a las naciones tendremos una convención. Para ello usaremos todas nuestras razones: invocaremos los planteamientos que ya han sido aceptados, invocaremos la propia conveniencia del auditorio al que pretendemos convencer, invocaremos el principio de no contradicción a fin de obligar al interlocutor a mantener una coherencia en el pensamiento, a veces a su pesar, invocaremos también los *topoi*, aquellos aspectos que la comunidad universal actualmente acepta como cimientos válidos de una construcción racional. Así, dado que la sociedad contem-

poránea reconoce el valor de la vida y de la dignidad humana, trataremos de establecer que los recursos económicos del mar adyacente son esenciales para la vida digna de los pobladores de los Estados ribereños; así también, dado que la sociedad contemporánea ha comprendido y aceptado (cuando menos en principio) la importancia de la ecología, trataremos de persuadir que la mejor manera de respetar las exigencias ecológicas es encargando su control a los países que se encuentran dentro del ciclo ecológico del mar. Hemos hecho uso de los tópicos para fundar lo que consideramos justo o conveniente o útil. En otras palabras, la razón intenta, primero, encontrar ciertos consensos y luego construye sobre ellos un sistema: en primer lugar, identifica las rocas firmes de consenso que se encuentran bajo el agua de las opiniones y luego levanta sobre ellas pilotes y plataformas de argumentos cuya solidez resulta así incontrastable.

El Derecho es, entonces, ante todo un *consensus gentium*. En cada relación jurídica hay un enfrentamiento de razones de diversas partes interesadas cuya validez parece evidente para los que las sostienen, pero que no todas ellas son compatibles entre sí. Serán necesarias, en consecuencia, concesiones recíprocas. La discusión sobre "¿quién concede qué?", puede ser muy ardua: cada uno tratará de convencer al otro, para que el otro sea quien ceda. Pero, a la larga, ambos deben ceder.

Eso es el Derecho: la capacidad de argumentación, el poder de persuasión, la posibilidad de organizar grupos sociales vivibles gracias a la compatilización de intereses, un terreno neutro en el cual todos pueden ceder algo sin que ninguno en definitiva pierda nada. El Derecho no es un conjunto de "cosas" jurídicas, como leyes, cargos, facultades, deberes, etc., sino más bien es un espacio en el que esas "cosas" interactúan y se recrean mutuamente. El Derecho es básicamente un espacio y un método para resolver no disruptivamente los conflictos de poder. En el interior de este espacio, los actores sociales utilizan eso que hemos denominado "cosas jurídicas" según las posibilidades de la situación: unas veces recurrirán al amparo de una ley, otras de un principio, unas veces podrán someter sus diferencias a un juez, otras tendrán que llevarlas a una mesa de negociación. La vida del Derecho no son las "cosas" sino las estrategias que los actores desarrollan con la ayuda de esas "cosas jurídicas".

Es en este sentido que el Derecho Internacional es un verdadero Derecho: el hecho de que carezca de coerción simplemente implica la falta de uno de los posibles elementos del juego jurídico; pero en ningún caso la inexistencia del Derecho mismo. Hay quienes han planteado que la falta de coerción confiere al Derecho Internacional una categoría de pre-Derecho o de Derecho incipiente, una suerte de Derecho vergonzante que aun no tiene una partida clara de nacimiento porque aparentemente carece de un papá que haga cumplir los castigos. Sin embargo, esta idea obedece a una concepción positivista que sólo imagina el Derecho como un conjunto de normas que son la expresión de voluntad de un Estado, como una colección estática de "cosas jurídicas". Con-

secuentemente, si no existe un supra-Estado o Estado Internacional, no puede existir tampoco un Derecho Internacional propiamente dicho. En cambio, si pensamos que el Derecho es un campo dinámico de argumentaciones, si pensamos que el Derecho no es la expresión vertical de un Estado que se sitúa como un Poder (con "P" mayúscula) por encima de los actores sociales sino la forma como se enfrentan, se concilian y se reestructuran ordenadamente los poderes de los actores sociales mismos, si pensamos que el Derecho es ese espacio racional dentro del cual y en base a ciertas reglas admitidas por consenso pretendemos convencer a nuestro interlocutor, entonces el Derecho Internacional es un Derecho pleno. Aún más; la presencia de normas coercitivas en el Derecho nacional lleva a veces a la distorsión de que la argumentación jurídica se reduzca a una combinación mecánica de leyes. En cambio, en el Derecho Internacional, dado que existe un menor número de disposiciones normativas y que en muchos campos de la vida internacional no existen aún instrumentos positivos, el ejercicio de la argumentación se manifiesta en su forma más prístina: el Derecho Internacional revela de manera más clara la verdadera naturaleza de todo Derecho, como discusión de principios, como batallas de persuasión.

Bákula describe detalladamente este proceso de argumentación llevado a cabo por los países del Pacífico Sur para obtener el reconocimiento internacional de sus derechos al mar adyacente. Desde la primera afirmación de lo que considerábamos nuestro derecho a través del Decreto Supremo de 1º de Agosto de 1947, luego la "Declaración de Santiago" de 1952, las sucesivas conferencias sobre el Derecho del Mar, las discusiones en los diversos foros en los que se trató el tema hasta la Convención Universal sobre el Derecho del Mar aprobada por las Naciones Unidas en 1982 y que constituye el final triunfal de este periplo diplomático, todos los hitos están descritos en el libro con una prolijidad de historiador. Por sus páginas desfilan múltiples personajes claves para la política marítima del Perú. Ahí podemos seguir las defensas del recordado doctor Enrique García Sayán, pionero del Derecho del Mar en el Perú, firmante del Decreto Supremo que reivindica el mar peruano y abogado eminentísimo del Perú en las múltiples conferencias internacionales sobre el mar durante muchísimos años. Ahí encontramos también a los gobernantes que ha tenido el Perú desde 1948 hasta el régimen del Presidente Belaúnde y a sus Ministros de Relaciones Exteriores, algunos de ellos prematura y lamentablemente desaparecidos, como Carlos García Bedoya. Bákula reseña también las posiciones de los diferentes partidos políticos. Esta primera parte del trabajo es denominada "Los Hechos: Acciones y Prácticas".

La segunda parte está constituida por el análisis de los elementos del razonamiento peruano que justifican nuestra pretensión sobre las 200 millas de mar adyacente, así como por las razones que hacen indispensable adherir a la Convención Universal. El argumento central de Bákula es de una lógica irrefutable: mientras no existía una Convención, nuestra declaración por la que planteamos la tesis de las 200 millas, tenía validez plena. Sin embargo,

a partir del momento en que existe una Convención Universal sobre la materia, la única manera de defender jurídicamente nuestra tesis es a través de la Convención.

En efecto, tanto el Decreto Supremo de 1947 como la Declaración de Santiago son manifestaciones unilaterales de voluntad: en el primer caso es el Perú solo y en el segundo caso son los tres países: Perú, Chile y Ecuador quienes manifiestan unilateralmente —es decir, sin tomar en cuenta lo que piensen los demás países del mundo— que quieren disponer soberanamente de los recursos económicos de las 200 millas de mar adyacente. Hasta aquí no estamos sino ante una posición de hecho. Es una situación similar a la que se presenta en Derecho Privado antes de que las partes celebren un contrato: cada una de ellas manifiesta su intención a través de múltiples formas (cartas, *memoranda*, expresiones, actitudes y hasta gestos). Pero, mientras no se establezca el *consensus* contractual, no hay contrato: las intenciones de las partes no pueden ser reivindicadas jurídicamente frente a los demás porque aún no tenemos un derecho sino una intención. Esa intención es racional —¡evidentemente!— pero su racionalidad, mientras no sea compartida, socializada, no obliga a los demás. Es el acuerdo de voluntades lo que produce un salto cualitativo: a partir de él, ya no estamos ante una colección de voluntades individuales sino ante una voluntad colectiva que deslinda los derechos y las obligaciones de las partes y que da lugar a que tales derechos puedan ser invocados jurídicamente basándose en el *consensus contractual*. En otras palabras, hemos pasado del hecho al Derecho.

Lo mismo sucede en el plano internacional. La Declaración establece una situación de hecho; la Convención convierte el hecho en Derecho. Esto no significa que el hecho no sea importante desde el punto de vista jurídico. El hecho le da el cuerpo o la materia al Derecho; sin esa corporeidad fáctica, el Derecho sería una ilusión, una fantasmagoría o a lo sumo una abstracción. Pero a ese cuerpo *ex-facto* hay que infundirle un espíritu *ex-iure*. Si recurrimos nuevamente a la comparación con el Derecho Privado —porque, en última instancia, el Derecho es uno solo— quien ocupa una tierra establece sobre ella una posesión, es decir, una situación *ex-facto*; pero si la ocupación es legítima y exclusiva de acuerdo a criterios aceptados por la sociedad, la posesión adquiere el carácter de propiedad, que es una situación *ex-iure*. La posesión es un hecho, pero de naturaleza importantísima: sin posesión los Derechos Reales carecerían de corporeidad. Pero ese hecho tiene que ser legitimado dentro de una situación de derecho.

La Declaración peruana sobre el mar fue un hecho, un hecho necesario, que no era todavía jurídico en términos de Derecho Internacional pero que tendría efectos jurígenos. Mientras no existía aún una Convención sobre la materia, la Declaración jugó un papel fundamental, pues representó la manifestación de intención del Perú como país soberano. Pero una vez que se ha creado un orden jurídico internacional a través de una Convención Universal sobre el Mar, la intención tiene que ser legalizada internacionalmente, el hecho

tiene que recibir el espíritu jurídico gracias al consenso y transformarse así de mera declaración de voluntad en un derecho reclamable ante la Comunidad Internacional. Mientras no existía el consenso universal, cada país estaba reducido a su intención. Si esta intención no era aceptada por los demás países, no nos quedaba sino uno de dos caminos: o afirmábamos agresivamente nuestra intención y repelíamos las posiciones contrarias por la fuerza (como tuvimos que hacer algunas veces) o intentábamos convencer al otro de "nuestra" razón hasta el punto de que se convierta también en "su" razón. Logrado esto último, ya tenemos un consensus; y a partir de ahí es posible obligar al otro a admitir que no puede infringir los ordenamientos que surgen de tal consensus, basándonos en los principios de coherencia y de no contradicción. La Convención se ha convertido en una razón común —ya no unilateral, sino común— que nos permite defendernos racionalmente porque el eventual contrario, al haberse adherido a ella, también acepta nuestras razones y todo lo que tenemos que hacer es demostrarle que nuestros actos y planteamientos se encuentran conformes con esa razón comúnmente aceptada y que, en cambio, los suyos no lo están. Indudablemente, esto nos brinda medios de defensa muchísimos más eficientes que la simple defensa militar; particularmente si somos países cuya capacidad bélica frente a las grandes potencias es mínima y si somos vulnerables a las represalias económicas. A partir de una Convención, el hecho no tiene como única defensa otros hechos sino que, al haberse convertido en Derecho, puede ser defendido jurídicamente con la fuerza de la razón. Y nuestro país no se encuentra aislado frente al agresor, sino que recibe el apoyo de todos los que participan de la Convención.

El Embajador Bákula sostiene en su libro que la Convención Universal sobre el Derecho del Mar contiene todo lo que el Perú había siempre reclamado y que, por consiguiente, el Perú debe adherirse a ella si no quiere quedarse al margen de la legalidad internacional sobre el mar. Algunos han pretendido que la Convención no era satisfactoria porque, en vez de reconocer la existencia de un mar territorial hasta las 200 millas, se limitaba a calificar ese mar adyacente como una zona económica exclusiva. Sin embargo, la discusión corre el riesgo de llegar a las sutilezas de las viejas polémicas medievales sobre el sexo de los ángeles. Tratándose de derechos tan importantes para el Perú y de los cuales depende de alguna manera nuestro futuro, no podemos perdernos en las etiquetas. Aquí, como en muchos otros casos, debemos adoptar la sabiduría del boticario: cuando no está seguro del contenido de un pomo porque la etiqueta es equívoca, lo abre y lo huele. No nos quedemos entonces al nivel de las etiquetas tradicionales sino abramos el contenido jurídico de las categorías en juego y veamos realmente qué derechos y qué obligaciones contienen; sólo así podremos hacer una comparación válida y verificar si ganamos o perdemos con la Convención Universal. Husserl proclamó una bandera metodológica que tenía por objeto limpiar la filosofía de las discusiones meramente verbales. "Regresemos a las cosas", dijo: y este mismo lema tendría un enorme valor terapéutico en el campo del Derecho.

Es verdad que la Convención distingue entre un mar territorial de 12 millas y una zona económica exclusiva entre las 12 y las 200 millas. Pero, ¿tiene esta distinción un sentido profundo? Si la juzgamos desde el punto de vista de la noción tradicional de territorio, en el fondo ni uno ni otro espacio marítimo es propiamente un territorio: territorio viene de tierra y aquí estamos hablando de agua. Sin embargo, podría decirse con toda razón que el uso de la categoría "Territorio" es en este caso simbólico; es decir, puede argumentarse válidamente que al hablar de territorio no nos estamos refiriendo a un espacio físico sino a un territorio jurídico, no estamos hablando de una tierra sino del espacio (sea tierra o mar) en el que los países ejercen su soberanía y jurisdicción. Esta, para mí, es una observación válida. Pero entonces, olvidémonos de las palabras, abandonemos las etiquetas y veamos realmente dónde se ejerce soberanía y jurisdicción de acuerdo a la Convención. Comprobaremos que, según la Convención, los países tienen soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas para fines económicos y que, por consiguiente, en un exacto sentido, todo el mar adyacente es "territorial", aunque no se use esa palabra por razones políticas: si por "territorio" entendemos el espacio en el que un país ejerce jurisdicción y soberanía, los Estados tienen un mar territorial de 200 millas, aunque la Convención (en materia de palabras) distinga entre el mar territorial de 12 millas y la zona económica exclusiva de 188 millas adicionales.

En realidad, existe alguna diferencia efectiva entre lo que la Convención denomina mar territorial y lo que denomina zona económica exclusiva; paradójicamente, no se relaciona con el mar sino con el espacio aéreo: mientras que los aires encima del territorio son también objeto de soberanía, los aires sobre la zona económica exclusiva pueden ser libremente sobrevolados; lo que se explica porque en el espacio aéreo no hay recursos económicos que proteger sino un interés universal por preservar: la libertad de comunicaciones, pero sin que ello impida que desde el aire —sobre la zona económica exclusiva— se adopten las medidas de control y de precaución necesarias para la protección de los recursos del mar y el ejercicio de los derechos de soberanía sobre los mismos. Alguien podría decir que también existe una diferencia en materia de navegación: en el mar territorial sólo se permite el paso inocente, mientras que en la zona económica exclusiva hay libertad de navegación. Pero esto es una manera eufemística de plantear las cosas; porque la Convención también establece limitaciones a la navegación dentro de las 200 millas si ella afecta la soberanía del Estado ribereño, lo que en buena cuenta equivale a decir que ahí también sólo se permite el paso inocente.

Todo ello nos lleva a coincidir con la recomendación metodológica de un ilustre peruano, el doctor Javier Pérez de Cuéllar, Secretario General de las Naciones Unidas, quien al comentar la Convención sobre los Derechos del Mar hizo unas observaciones cuya precisión no permite otra cosa que reproducirlas textualmente. Dijo: "La Conferencia ha producido acuerdos por su esencia no confesionales, depurados de doctrina partidaria. Sus decisiones, en

última instancia, proceden más de una conciliación pragmática de intereses que de un cotejo de doctrinas. Este trabajo, forzosamente, ha tenido que hurgar más allá de las posiciones declaradas, pese a que éstas a veces parecían talladas en mármol. Se ha aventurado fuera de la caverna platónica, y se ha procurado atender y satisfacer las necesidades fundamentales que yacían detrás de las ideas y a veces detrás de las leyes nacionales, que son, al fin y al cabo, hechura del hombre. Abrigo la esperanza de que los Estados, al considerar soberanamente la firma y ratificación de esta Convención, puedan inspirarse en este enfoque adoptado por la Conferencia, y así despojar su propio proceso de decisión de toda mitología".

Al comenzar esta presentación señalaba que me satisfacía hacerla no sólo por la importancia del tema de este libro sino también por la calidad del autor.

El doctor Bákula es probablemente una de las pocas personas calificadas para escribir un análisis de la posición del Perú sobre el Derecho del Mar, porque ha sido testigo presencial y protagonista de las luchas peruanas. Abusando de la terminología de las Ciencias Sociales, debemos decir que el Embajador Bákula ha sido un observador participante de todos los detalles y desarrollos recientes de esta polémica peruana con las grandes potencias.

Hace ya muchos años, cuando trabajé en el Ministerio de Relaciones Exteriores mientras realizaba mis estudios de Derecho, el Embajador Bákula era Director de Fronteras y Límites de ese Ministerio. Pero pronto los límites clásicos fueron demasiado triviales para este espíritu inquieto; y entonces se consagró al estudio de esos otros límites sinuosos, ondulantes, imprecisos, polémicos, del mar. Esa enorme frontera líquida por la que el Perú colinda no con un país en particular sino con la humanidad entera. Y es así como Juan Miguel Bákula ha sido Presidente de la Delegación del Perú en las reuniones de la Comisión Permanente del Pacífico Sur habidas en 1969, 1974, 1977 y 1983. También ha presidido la Delegación peruana ante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en sus seis períodos de sesiones habidos en 1973, 1974, 1975, 1976 y 1977 y ha participado como observador en su sétimo, octavo, noveno y décimo período de sesiones en 1978, 1979, 1980 y 1981. Además, fue Asesor Especial de la Delegación peruana en el décimo primer período de sesiones de 1982 que culminó con la propuesta de Convención Universal.

Y, *last but not least*, el autor del libro que presentamos ejerció la importantísima función de Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur durante los años 1978 a 1981.

No quiero mencionar, porque me parece innecesario, los demás altos cargos que el Embajador Bákula ha ocupado y que, sin tener relación directa con el problema del mar, muestran el nivel en el que el autor se ha desenvuelto en el campo de la diplomacia: Embajador en Ecuador, Embajador en Francia,

Secretario General de Relaciones Exteriores, profesor de la Academia Diplomática, el doctor Bákula ha servido a su país con las más altas responsabilidades en el campo de las relaciones internacionales. No es, pues, extraño que la información de su libro sea extraordinariamente completa y que su juicio se encuentre cargado de experiencia viva.

Finalmente, mencioné al iniciar estas líneas que el libro de Bákula ha sido publicado en circunstancias extraordinarias.

En efecto, el trabajo que se entrega al lector ha merecido por su seriedad, por su rigor, por su acuciosidad, el Primer Premio del Concurso sobre investigación en Derecho organizado por la Fundación "Manuel J. Bustamante De la Fuente". Cuando el jurado se reunió después de haber leído los trabajos presentados en forma anónima, todos comentamos que la investigación sobre el Derecho del Mar —cuyo autor obviamente ignorábamos— tenía que ser sin lugar a dudas la obra de un investigador experimentado y muy familiar con el tema. No podíamos imaginar que se trataba de uno de los protagonistas de la historia. El trabajo recibió el primer premio en forma unánime, considerando que es una investigación sobresaliente. Y, dada su inusual calidad, la propia Fundación Bustamante acordó publicarlo.

No quisiera terminar sin manifestar mi admiración y mi respeto por don Manuel J. Bustamante De la Fuente, cuya memoria debe ser evocada en esta ocasión. No es frecuente que en el Perú las personas asignen parte de su patrimonio a una fundación de carácter no lucrativo. Son pocos los ejemplos. Sin embargo, cuando tales fundaciones se han constituido en la mayoría de los casos se han orientado a aliviar la niñez abandonada, la ancianidad desvalida, los ciegos, los sordomudos y otros que merecen la ayuda de la comunidad nacional. Creo que la Fundación Bustamante es la única que se ha preocupado de la cultura peruana, es la única que pretende promover la investigación en campos tan importantes para el desarrollo armónico del Perú y tan olvidados por la ayuda nacional: el Derecho, que puede canalizar la vitalidad nacional y ordenarla de manera productiva, y la Historia, que nos ayuda a tomar conciencia de nuestra propia identidad nacional y nos muestra los términos de referencia del pasado frente a los cuales el hombre peruano debe construir su mañana.

Por todo ello, quiero terminar estas líneas manifestando en nombre de todos aquellos que por una razón o por otra tenemos interés en el desarrollo cultural del Perú, nuestro más sincero agradecimiento al fundador de esta institución y a quienes supieron continuar la tarea que él se trazó.

FERNANDO de TRAZEGNIES G.

Testimonio de agradecimiento a la Fundación "MANUEL J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE", por su decisión de publicar este trabajo, dedicado a la memoria de

ALBERTO ULLOA,

Presidente de la delegación del Perú a la I y II Conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar,
y de

ALEJANDRO DEUSTUA,

Presidente de la delegación del Perú al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

J. M. B.

NOTA PRELIMINAR

El título de "Dominio Marítimo del Perú" fue escogido a fin de reunir, dentro de un término ampliamente comprensivo, diversos aspectos de la política marítima del Estado peruano, entendiendo al espacio oceánico como una unidad, en todos cuyos ámbitos —hoy regidos por la Convención Universal sobre el Derecho del Mar— existen intereses que proteger, derechos que ejercer y obligaciones que cumplir, ya sea en el mar territorial, en la zona económica exclusiva o en alta mar, así como en los fondos marinos.

En los últimos años, han ocurrido acontecimientos de toda índole en la arena internacional: entre ellos, la clausura de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, después de aprobar la Convención Universal más importante que recuerda el curso de la convivencia humana. El 30 de abril de 1982, se puso término al proceso iniciado en 1958, con la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; y se consagró la tesis de las 200 millas, sostenida indeclinablemente por el Perú, en unión de las Repúblicas del Pacífico Sur y de los demás países en desarrollo de América, Africa y Asia, que dieron su voto a favor de la Convención, en términos de coincidencia que tampoco tiene paralelo en la historia de las relaciones internacionales. El 10 de diciembre del mismo año, la Convención fue suscrita por 119 países.

La adopción de esta tesis y la consagración del principio que declara la riqueza de los fondos marinos como "patrimonio común de la Humanidad", constituyen el mejor triunfo de la acción diplomática del Perú y del esfuerzo de varias décadas, que se inicia con el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, se reafirma en la "Declaración de Santiago" y se consolida a lo largo de las conferencias sobre el Derecho del Mar. En la perspectiva de estos 35 años, nada es más llamativo que el permanente impulso de la política internacional marítima, dentro de una misma dirección y con el propósito exclusivo de proteger en la mejor forma los intereses nacionales involucrados.

Estos apuntes no pretenden ser exhaustivos, por cuanto en los 35 años que cubren, han sido muy variadas y, a veces, contradictorias las situaciones que se han presentado, mientras la acción diplomática peruana buscaba la mejor opción y la manera de identificar y precisar los intereses marítimos del país, para lograr en el contexto universal su protección viable y efectiva.

En razón de la brevedad, se ha prescindido de antecedentes importantes —como las conferencias de Barcelona 1925 y de La Haya 1930— y, con mayor razón, de la mención de los instrumentos que caracterizan la evolución del Derecho Marítimo, a partir de la Convención de París, de 1856. Supera la naturaleza de este trabajo, seguir la transformación del Derecho Marítimo para tiempo de guerra, primero, y para tiempo de paz, poco más tarde, —que caracteriza al siglo XIX— hasta alcanzar al Derecho del Mar de nuestro tiempo, que ha orientado su acción a los problemas económicos, científicos y técnicos, en consonancia con la nueva realidad jurídico-política derivada de la Carta de las Naciones Unidas.

En este sentido, deben anotarse dos elementos íntimamente ligados. El resultado obtenido representa para el Perú y los países del Pacífico Sur, el primer logro de una acción política y diplomática de perspectiva universal —cuyo planteamiento sigue siendo incomprensible para algunos criterios parroquiales— y ha requerido de una acción solidaria con los restantes pueblos del III Mundo, sin claudicar ante las super-potencias que tienen intereses coincidentes entre sí y opuestos a los de los países en vías de desarrollo.

Por último, debo dejar bien establecido que los criterios expresados son de mi exclusiva responsabilidad y no representan, obligatoriamente, la versión oficial de la posición peruana, si bien abrigo la esperanza de estar muy cerca de ella. En el pórtico de estos apuntes recuerdo las frases del doctor Alberto Ulloa Sotomayor, tomadas del prólogo de su obra "Posición Internacional del Perú":

> "...creo que quienes, por cualquier razón, tienen oportunidad de ocuparse, en diversa forma, de los intereses externos de nuestro país, deben aportar a su estudio no sólo el esfuerzo ocasional de la representación que pueda caberles, sino los elementos constitutivos de que sean capaces para el edificio poliforme de la grandeza del Perú.
> Este libro no trata de las cuestiones internacionales sino en cuanto ellas pueden ser conocidas por el público, es decir, en cuanto tienen interés directo para la formación de la conciencia de éste. Nada que pertenezca al dominio de lo reservado en materia internacional, se expresa, ni siquiera trasciende a estas páginas. Si hubiese hecho las mismas observaciones y tuviera los mismos pensamientos, habría podido escribirlas cualquiera que se hubiera detenido a estudiar la posición internacional de nuestro país".

PRIMERA PARTE

LOS HECHOS: ACCIONES Y PRACTICAS

CAPITULO I: La política marítima del Perú.

CAPITULO II: La Declaración de Santiago.

CAPITULO III: El Perú en las Conferencias del Mar.

CAPITULO I: LA POLITICA MARITIMA DEL PERU

1.1. La decisión del Gobierno Peruano: 1982.

1.2. Resumen de la posición de los Gobiernos: 1948-1980.
- 1.2.1. Gobierno del general M. A. Odría.
- 1.2.2. Gobierno del doctor Manuel Prado.
- 1.2.3. Gobierno de la Junta Militar.
- 1.2.4. Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry.
- 1.2.5. Gobierno revolucionario de la Fuerza Armada.
  - 1.2.5.1. Canciller E. Mercado Jarrín.
  - 1.2.5.2. Canciller Miguel Angel de la Flor.
  - 1.2.5.3. Canciller José de la Puente.
  - 1.2.5.4. Canciller Carlos García Bedoya.
  - 1.2.5.5. Canciller Arturo García.

1.3. La posición de los partidos políticos.
- 1.3.1. Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.
- 1.3.2. Partido Aprista Peruano.
- 1.3.3. Partido Popular Cristiano.
- 1.3.4. Partido Socialista Revolucionario.
- 1.3.5. Partido Acción Popular.

1.4. Declaraciones bilaterales.

1.5. Declaraciones del Sistema Interamericano.
- 1.5.1. El Comité Jurídico Interamericano (CJI), 1952.
- 1.5.2. II Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, 1953.
- 1.5.3. X Conferencia Interamericana, 1954.
- 1.5.4. III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, 1956.
- 1.5.5. Conferencia Especializada de Ciudad Trujillo, 1956.
- 1.5.6. La Resolución de Río de Janeiro, (CJI), 1965.
- 1.5.7. La Resolución de Río de Janeiro, (CJI), 1973.

1.6. Reuniones latinoamericanas sobre el Derecho del Mar.
- 1.6.1. Reunión de Montevideo, 1970.

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

1.6.2. Reunión de Lima, 1970.
1.6.3. Reunión de Expertos del Grupo de Montevideo, 1971.
1.6.4. Reunión de El Salvador, 1973.
1.6.5. Reunión del Grupo Latinoamericano de Nueva York, 1973.

1.7. Otras reuniones.
1.7.1. La Reunión de CECLA. 1971.
1.7.2. El Parlamento Latinoamericano.
1.7.3. La Federación Interamericana de Abogados.
1.7.3.1. La V Conferencia de Lima, 1947.
1.7.3.2. XI Conferencia de Miami, 1959.
1.7.3.3. XVI Conferencia de Caracas, 1969.
1.7.4. El Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional.
1.7.4.1. La Reunión de Madrid, 1951.
1.7.4.2. La Reunión de San Pablo, 1953.
1.7.4.3. La Reunión de Quito, 1957.
1.7.4.4. La Reunión de Buenos Aires, 1969.
1.7.4.5. La Reunión de Lima, 1970.
1.7.5. A modo de conclusión.

1.8 La acción en el Tercer Mundo.
1.8.1. Los primeros pasos.
1.8.2. El Comité Consultivo Legal Afro-Asiático y el Seminario de Yaundé.
1.8.3. El Movimiento No Alineado.
1.8.3.1. La Conferencia de Argel, 1973.
1.8.3.2. La Conferencia de Nueva Delhi, 1983.

1.1.—*La decisión del Gobierno Peruano: 1982*

Desde hace varios lustros, la apertura del año lectivo en la Academia Diplomática del Perú, ha sido ocasión propicia para que el ministro de Relaciones Exteriores formule declaraciones o pronunciamientos sobre la política internacional del Perú, aprovechando la solemnidad del acto y la audiencia de representantes diplomáticos extranjeros, ante los cuales se hace una presentación pública, que tiene, además, el particular sentido de un mensaje dirigido a los futuros diplomáticos, cual lección magistral destinada a una permanente memoria.

El 1º de abril de 1982, en idéntica ocasión, el canciller de la República, doctor Javier Arias Stella, formuló una exposición sobre el desarrollo de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar —cuya última sesión inaugurada el 8 de marzo debía concluir cuatro semanas más tarde— enfocando su atención en el problema de los fondos marinos; la importancia que la solución del mismo tiene para la economía del Perú y de los otros países en desarrollo, y concluyendo en la necesidad de dotar a la comunidad internacional de un estatuto jurídico que garantice el ejercicio de derechos soberanos sobre los recursos, y asegure el respeto al principio, según el cual, la riqueza acumulada desde el comienzo de los tiempos en las profundidades oceánicas, constituye patrimonio común de la Humanidad. De la exposición de esta realidad geológica y económica, hasta hace poco desconocida, llevó a su auditorio, sin esfuerzo, a la obvia conclusión de que la Convención Universal sobre Derecho del Mar es, no sólo un imperativo de la convivencia pacífica entre los pueblos, sino, más aún, la única defensa posible con la que pueden contar los países débiles.

Pocos días antes, en "El Comercio", había publicado cinco artículos sobre el mismo tema, en los que, después de una documentada relación de hechos, se llegaba a la siguiente conclusión:

> "Estamos pues en una encrucijada. Si no hay Convención (sobre el Derecho del Mar) queda abierta la puerta para la explotación indiscriminada de los minerales de los fondos marinos a partir de 1988. Por ello, todo parecería indicar que el interés de un país minero como el Perú, no puede ser otro que alentar se llegue a adoptar la Convención, aunque sea solamente, como dice el Grupo de los 77: para llenar inequívocamente un vacío jurídico, y así prevenir o por lo menos desestabilizar seriamente eventuales inversiones de explotación al margen de la Convención sobre el Derecho del Mar" (1).

En consecuencia con este pronunciamiento y con la consistente política desarrollada por el Perú durante los últimos 35 años, la delegación del Perú procedió el 30 de abril de 1982, a votar a favor de la Convención. Ese día, llegó a su término el largo proceso de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, iniciada formalmente en 1973, pero precedida por los trabajos de la Comisión Especial y del Comité Preparatorio que, a su vez, tuvieron su origen en la Resolución 2340 (XXII) votada el 18 de diciembre de 1967, a raíz de la histórica proposición del embajador de Malta, señor Arvid Pardo.

Le ha correspondido, así, al Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry el privilegio histórico de participar con el voto del Perú, en el comienzo y en la culminación de este lento camino de quince años de lucha, por afirmar los derechos del Perú sobre la zona adyacente a sus costas hasta las 200 millas, y por la creación de la más novedosa de las instituciones del Derecho Internacional: la "Zona de los fondos marinos", cuyas riquezas constituyen patrimonio común de la Humanidad.

Debe anotarse, a mayor abundamiento, que esta actitud positiva era la lógica culminación de las posiciones adoptadas por el Gobierno constitucional, desde el momento en que asumió sus funciones. En efecto, al acudir por primera vez a la XXXV Asamblea General de Naciones Unidas, a poco de inaugurarse el nuevo régimen, el canciller Javier Arias Stella manifestó:

> "Tenemos grandes esperanzas que los resultados positivos hasta ahora alcanzados por la III Conferencia de NU sobre el Derecho del Mar, se plasmen el próximo año con la firma de una convención mundial que establezca un orden jurídico... es particularmente grato comprobar que la Comunidad internacional haya aceptado finalmente la validez de la tesis de las 200 millas, defendida desde hace más de 30 años por el Perú y el Sistema del Pacífico Sur, con el apoyo de otros países de Latino América y del Tercer Mundo".

Un año después, en 1981, en la XXXVI Asamblea General, reiteró esos conceptos, recordando la activa participación del Perú en la III Conferencia sobre el Derecho del Mar y que "al hacerlo así no hacemos más que proteger los altos intereses nacionales del país", y agregando:

> "Nos satisface que en esta última reunión (la X sesión de la Conferencia del Mar, clausurada en Ginebra el 29 de abril de 1981), se haya convertido en 'oficial' el texto de la Convención hasta entonces 'oficioso'; que la tesis de las 200 millas tan tenazmente defendida, alcance su definitiva consagración;... y que el difícil tema de la delimitación de las zonas económicas y plataformas continentales entre Estados, con costas adyacentes y frente a frente, haya logrado consenso",

para terminar con un expresivo voto a favor del "nuevo Derecho del Mar que, inexorablemente, ha de ser establecido como la única garantía contra el caos, la confrontación y las actividades ilegítimas de cualquier Estado".

En ambos casos, la opinión pública nacional tuvo la oportunidad de conocer ampliamente, por la radio, la prensa y la televisión, estas rotundas afirma-

ciones. Todos los voceros de la prensa hablada y escrita apoyaron esta versión de la política exterior del Perú, y se tributó al doctor Arias Stella un aplauso unánime.

Pueden citarse, además, algunos recientes actos internacionales de particular significación, como han sido las "Declaraciones Conjuntas" suscritas entre el Perú y otros Estados amigos en la ocasión de visitas oficiales, y en las cuales se ha hecho mención a la defensa de la tesis de las 200 millas de mar adyacente, en cuya zona el Perú ejerce soberanía y jurisdicción, tales como las siguientes:

— Declaración Conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y Venezuela, Caracas, 22 de Mayo de 1981;

— Declaración Conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y la República Argentina, Lima, 18 de noviembre de 1981; y el

— Comunicado de la Conferencia de Alto Nivel entre países en desarrollo referente a las negociaciones globales y la Conferencia sobre el Derecho del Mar, Caraballeda (Venezuela), 19 de mayo de 1980. (2)

Importancia especial reviste la "Declaración Conjunta" suscrita en Lima, el 26 de junio de 1981, entre el presidente del Perú, arquitecto Fernando Belaúnde Terry, y el presidente del Brasil, João Bautista de Oliveira Figuereido, con motivo de la visita oficial de este último, cuyo documento incluye el siguiente párrafo:

> "Los dos presidentes, al comprobar los fructíferos resultados de la estrecha coordinación que existe entre el Perú y el Brasil en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, acuerdan continuar con esta importante labor de mutua colaboración e intensificar sus esfuerzos a fin de que se adopte la Convención que acoja plenamente las justas aspiraciones de los países en desarrollo" (3).

En todos los documentos mencionados, cuyo carácter oficial tiene tan alto rango, y cuya trascendencia se da por las circunstancias en las que fueron presentados, se ha prescindido de la expresión "mar territorial" y cuando ha sido necesario se ha empleado el término de "zona de soberanía y jurisdicción" hasta las 200 millas.

Por último y como es de público conocimiento, la política internacional del Gobierno constitucional ha sido expuesta ante el Parlamento en varias oportunidades, y en todas ellas, el canciller Arias Stella ha hecho pormenorizada relación del proceso de la Conferencia sobre el Derecho del Mar y de la invariable posición del Perú, mereciendo en cada caso, el apoyo del Poder Legislativo, sin que alguno de los partidos políticos observara este aspecto de la acción exterior (4). Aparte de las sesiones de carácter reservado, se puede citar el debate en la Comisión Permanente del Congreso. En la sesión del 1º de julio de 1982, se recordó largamente el proceso de gestación de las normas constitucionales incorporadas en los artículos 97º, 98º y 99º, de cuya redac-

ción quedó excluido, expresamente, el término "mar territorial" a fin de que pudieran ser conjugados los principios generales del Derecho Internacional incorporados a la Convención sobre el Derecho del Mar y los intereses del país, como lo expresó el senador Luis Alberto Sánchez, presidente de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente, y lo ratificó el diputado Roberto Ramírez del Villar, miembro de la Asamblea Constituyente, "de tal manera que del texto y del espíritu y de la letra de la Constitución, queda perfectamente claro cuál fue el criterio de la Asamblea Constituyente con respecto a este tema", según la manifestación final del diputado Ramírez del Villar, quien agregó que "el espíritu y el propósito de la Asamblea Constituyente han sido claramente recogidos por la Cancillería".

Esta posición era congruente con otras manifestaciones parlamentarias, como la moción presentada por 14 senadores de Acción Popular y del Partido Popular Cristiano, encabezados por el senador Javier Alva Orlandini, en la que se recordó el esforzado trabajo de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar inspirado en la "tesis peruana constantemente sostenida en diversos certámenes internacionales", y recordando "que el Perú es país pionero en la historia reciente del Derecho del Mar, al haber proclamado el 1º de agosto de 1947 su soberanía y jurisdicción sobre la plataforma continental y mares adyacentes", moción que fue aprobada por unanimidad y con la adhesión expresa de los otros grupos políticos.

Esta situación la resume el Mensaje del presidente de la República, arquitecto Fernando Belaúnde Terry, presentado al Congreso de la República, el 28 de julio de 1981, en el que se expresa que la política de su Gobierno se orienta a la "reafirmación de la tesis de las 200 millas marinas, e impulso a su posición principista para lograr la culminación de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, que decidirá, entre otros puntos, el régimen internacional de los fondos marinos, patrimonio común de la Humanidad" (5).

El Mensaje del 28 de julio de 1982, "Perú 1982", se limita a dar cuenta de la aprobación de la Convención sobre el Derecho del Mar el 30 de abril de 1982, incluyendo la cita del párrafo de la declaración formulada por la Delegación del Perú al emitir *ad-referéndum*, su voto a favor.

Dentro de esta continuidad, se ha abierto un paréntesis a raíz de la decisión adoptada por el presidente de la República de no suscribir "por ahora" la Convención, conforme lo expresa el siguiente comunicado oficial de la Cancillería peruana (6):

> "Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores Nº 001.
>
> El Gobierno del Perú, sin menoscabo del papel protagónico que le correspondió en la elaboración del nuevo derecho marítimo, ha decidido no firmar por ahora la Convención sobre Derecho del Mar pues considera que, por su propia naturaleza, este complejo e importante asunto requiere de más exhaustivos estudios en sus aspectos jurídicos y económicos. A esta tarea se encuentran dedicados los organismos competentes, con el fin de asegurar los más altos y permanentes intereses de la nación. Lima, 15 de marzo de 1983". (El Peruano, Lima, 16 de marzo de 1983).

1.2.— *Resumen de la posición de los Gobiernos*: 1948-1980.

Fue en los términos expuestos, que el actual Gobierno del Perú por medio de sus más autorizados voceros, reiteró una posición que se ha caracterizado por la unidad y por la consistencia. En efecto, a partir de la proclamación peruana contenida en el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, todos los regímenes políticos que han ejercido el poder, han mantenido invariablemente la misma línea de conducta e idéntica interpretación, a través de circunstancias muy variadas en lo interno y de múltiples factores negativos en lo externo, desde la incomprensión hasta la amenaza de agresión o agresión económica pura y simple, para lograr abrirse paso, difundirse y consagrarse en una acción diplomática que bien merece ser calificada como "su más clara victoria".

1.2.1. El Gobierno del general Manuel A. Odría.

Corresponde a esta etapa, el momento de la reafirmación de la tesis y de su proyección internacional en virtud de la "Declaración de zona marítima de 200 millas", suscrita en Santiago, el 18 de agosto de 1952, a cuyo estudio se dedica el segundo capítulo de este trabajo.

1.2.2. El Gobierno del doctor Manuel Prado.

Al iniciarse el segundo Gobierno del doctor Prado, noticias difundidas por la prensa, a raíz de una información publicada por "*The New York Times*" atribuyendo al secretario de Estado Foster Dulles haber llegado a determinados compromisos con el presidente Prado, dieron motivo a diversas aclaraciones sintetizadas en el párrafo de la Memoria del canciller don Manuel Cisneros [7] en el que se afirma "que el Perú respetuoso de los convenios y compromisos internacionales, se mantenía fiel, sin modificación alguna, a la 'Declaración de zona marítima' proclamada en agosto de 1952 por los países del Pacífico Sur y a los convenios internacionales que para la aplicación de los principios relativos a la soberanía en el mar establecida por esa declaración, suscribieron en Lima, en diciembre de 1954, los plenipotenciarios de Chile, Ecuador y Perú", subrayando que estos instrumentos internacionales no dificultan ni restringen en lo más mínimo, la libre navegación de las aguas del Pacífico Sur [8].

Fue trascendental la acción del Gobierno en materia de jurisdicción marítima, con ocasión de las Conferencias sobre el Derecho del Mar, reunidas en Ginebra, la primera en 1958 y la segunda en 1960, sobre las cuales se trata en detalle más adelante. A este período están vinculados los nombres de Raúl Porras Barrenechea [9], Víctor Andrés Belaúnde y Luis Alvarado Garrido.

1.2.3. El Gobierno de la Junta Militar.

Durante la Junta Militar de Gobierno de 1962 y 1963, ejerció la cartera de Relaciones Exteriores el vice-almirante Luis Edgardo Llosa, quien había desempeñado las mismas funciones en 1955, y cuya posición respecto a la zona marítima consta, entre otros documentos públicos, en la defensa hecha

de la posición peruana en su condición de secretario general de la Comisión Permanente del Pacífico Sur en 1957 y 1958 (10). También el almirante Llosa había sido delegado del Perú en las Conferencias sobre el Derecho del Mar en 1958 y 1960.

1.2.4. El Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry.

En el Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry, ocuparon la cartera de Relaciones Exteriores juristas de la categoría de los doctores Fernando Schwalb, Jorge Vázquez y Raúl Ferrero. A mediados de 1966, se edita el texto de "Derecho Internacional" de Raúl Ferrero, como publicación patrocinada por la Academia Diplomática del Perú, en la que se resume la posición peruana respecto a la zona de soberanía marítima y se afirma que ésta se funda en un nuevo concepto, que no contradice al Derecho Internacional, sino que lo amplía y actualiza, y que en nada afecta la libertad de los mares, adhiriendo a la clasificación de "soberanía modal" empleada con brillante argumentación por el profesor Alberto Ulloa, como una forma de competencia específica dentro de la zona marítima desde que "ella no ha sido establecida por necesidades de defensa, que son las que dan su naturaleza al mar territorial, sino para atender a la preservación de los recursos vivos del mar y a su aprovechamiento preferente" (11).

Corresponde a este período una difícil situación provocada por la adopción en el Senado de los Estados Unidos, de las llamadas "enmiendas", distinguidas por el nombre del legislador ponente, que abarcaron una amplia gama de medidas coercitivas.

El 7 de noviembre de 1963, por 57 votos contra 29, se acordó, a iniciativa del senador Thomas H. Kuchell, prohibir toda ayuda exterior a cualquier nación que afirme su jurisdicción para fines de control de la pesca, a una distancia mayor de las costas que la reconocida por Estados Unidos. "El propósito de la enmienda —expresó el senador Kuchell— es poner bien en claro que no ayudaremos a aquellas naciones que violen la libertad de los mares". En esos mismos días, el senador Lionel Van Deerlin había propuesto, por su lado, otra enmienda facultando al Ejecutivo para suspender las importaciones de productos pesqueros procedentes de "países agresores". Si bien la primera enmienda fue pospuesta, por decisión del propio Senado, que tampoco aprobó la segunda, existía la ley Nº 680, de 27 de agosto de 1954, sobre protección de los derechos de barcos norteamericanos en alta mar.

El 3 de abril de 1968, el Senado aprobó una nueva enmienda —Bill S. 2269— ampliatoria de aquella ley, contemplando la suspensión de la ayuda económica y militar a los países que no indemnicen a los propietarios de naves pesqueras capturadas en aguas que los Estados Unidos consideran alta mar, cuyo proyecto fue promulgado por el presidente Lyndon B. Johnson, el 14 de agosto de 1968. En 1967, el Senado había aprobado la muy conocida enmienda Pelly —cuyo autor, Thomas M. Pelly, había manifestado: "Si el pre-

sidente no toma medidas por sí mismo, el Congreso iniciará el estudio de la legislación para obligarlo a proporcionar protección militar para los barcos en peligro de captura" por la cual se debe "suspender la venta de armas a todo Gobierno que aprese una embarcación norteamericana en la región que los Estados Unidos considere aguas internacionales"— que, con las enmiendas Hickenlooper, Symington y Roess, y cuya expresión vigente es la *Fishery, Conservation and Management Act*, de 1976, configuran todo un aparato intimidatorio que constituye el lado legal de la "guerra del atún", que ha durado más de 30 años, desde comienzos de la década del 50 hasta el presente, y a la que pone término definitivo la Convención Universal sobre el Derecho del Mar [12].

1.2.5. El Gobierno revolucionario de la Fuerza Armada.

Fue a partir de 1969, que la defensa y promoción de la tesis de "zona marítima de 200 millas", adquirió un singular dinamismo, coincidiendo con la iniciación de las negociaciones que habrían de conducir a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Otras circunstancias, internas e internacionales, contribuyeron a dar a la política peruana los contornos de una enérgica defensa de la soberanía y de la dignidad nacional y de solidaridad con los otros miembros del Sistema del Pacífico Sur que, como en el caso del Ecuador, eran objeto de inaceptables manifestaciones de agresión o de amenaza de agresión.

1.2.5.1. El canciller Edgardo Mercado Jarrín.

La primera declaración oficial, sobre las características de la zona marítima, formulada con el específico propósito de fijar la posición del Gobierno revolucionario, consta de la conferencia pronunciada por el ministro de Relaciones Exteriores, general Edgardo Mercado Jarrín, el 11 de mayo de 1970, ante el Cuerpo Diplomático especialmente convocado. En esta ocasión se afirmó que se trataba "de una nueva expresión de la soberanía marítima, que corresponde a un proceso evolutivo que ha venido operando sobre el Derecho Internacional, por la incorporación de intereses y aspiraciones de profundo sentido económico y social. El criterio de defensa militar que constituyó el fundamento más importante dentro del concepto clásico del mar territorial, ha sido sustituido sustancialmente por el criterio de la defensa económica. Ello comporta la necesidad de varios cambios, tanto en lo que concierne a los límites externos de la jurisdicción nacional, cuanto con relación a la naturaleza de la autoridad del Estado sobre el mar aledaño a sus costas y sobre los espacios suprayacentes y subyacentes. Como se trata de una transformación que está en curso, no existen todavía soluciones uniformes" [13].

1.2.5.2. El canciller Miguel Angel de la Flor.

En 1973, el canciller, general Miguel Angel de la Flor, en una exposición sobre política exterior, ante la Reunión Plenaria de Jefes de Misiones Diplo-

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

máticas. definió en términos coincidentes la tesis peruana: "La defensa de la soberanía y jurisdicción nacionales sobre las 200 millas de mar adyacente a nuestras costas, ha venido siendo una constante mayor en la acción permanente de nuestra Cancillería. En ella, los hombres de nuestro Servicio han desarrollado una infatigable y firme labor en la creación de un nuevo Derecho Internacional del Mar que consulte con justicia la nueva realidad. Hemos sostenido desde un principio, la necesidad de adecuar a nuestros tiempos la vieja institución del mar territorial, concebida por la potencias dominantes como una faja estrecha de soberanía nacional para fines de neutralidad y defensa, más allá de la cual ellas se proponen asegurar, bajo la engañosa libertad de los mares, la hegemonía de sus propias flotas y la explotación de los recursos en favor de sus empresas, con detrimento del desarrollo de otros Estados costeros. Creemos llegado el momento de revisar, por completo, ese régimen y de sustituirlo por nuevas normas, que respeten el derecho soberano de cada Estado a disponer de las riquezas de sus mares aledaños y a proteger los intereses de sus respectivas poblaciones, sin entrabar innecesariamente la comunicación internacional que beneficia a todos los países" (14).

1.2.5.3. El canciller José de la Puente.

Con motivo de la clausura del año lectivo de 1978, en la Academia Diplomática del Perú, el 21 de diciembre, el ministro de Relaciones Exteriores, embajador José de la Puente, pronunció un importante discurso en el que se consigna "un apretado resumen de las líneas maestras que han inspirado la actividad diplomática" durante su gestión y que, por haber sido pronunciado ante el presidente de la República y los miembros de la Junta Revolucionaria, los ministros de Guerra, Marina y Aeronáutica, debe ser calificado como expresión oficial de la política exterior del Gobierno del Perú.

En ese documento, al mencionar los intereses marítimos del Perú y, concretamente, el Océano Pacífico, se refirió a la Declaración de Santiago de 1952, conocida como la "Declaración de zona marítima de 200 millas", a partir de la cual, Chile, Ecuador y Perú, "emprendieron conjuntamente una tarea que, décadas más tarde, ha revertido en beneficio de toda la humanidad y, muy especialmente de las naciones en vías de desarrollo que requieren de todos los recursos a su alcance para acceder a niveles de vida compatibles con la dignidad humana". Subrayó, a continuación, "el papel fundamental cumplido por la diplomacia peruana, que puede exhibir como una de sus más claras victorias la defensa y la indesmayable promoción de la tesis consagrada por el Decreto Supremo Nº 781, promulgado el 1º de agosto de 1947, por el entonces presidente de la República, el Dr. José Luis Bustamante i Rivero, y por su canciller el Dr. Enrique García Sayán".

"Esta visionaria disposición —prosigue el canciller de la Puente— declara el derecho del Perú al ejercicio de su 'soberanía y jurisdicción' sobre el zócalo continental e insular y sobre el mar adyacente a las costas del territorio nacional hasta una distancia de 200 millas", lo que configura una zona de control

destinada a "reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que en o debajo de dicho mar se encuentren". Esta posición invariable y tenazmente defendida y promovida por nuestra diplomacia a lo largo de tres décadas, "ha conseguido imponerse en sus lineamientos fundamentales a una sólida mayoría de países que, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se celebra actualmente, ha recogido la sustancia del Decreto Supremo Nº 781, al consagrar una zona marítima de 200 millas, en la cual el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales vivos y no vivos del mar, su suelo y su subsuelo; y de jurisdicción en materia de instalación de islas artificiales, de preservación del medio marino y de investigación científica".

1.2.5.4. El canciller Carlos García Bedoya.

En lo que se refiere al canciller Carlos García Bedoya, conocido es su pensamiento acerca del dominio marítimo del Perú, su naturaleza, sus exigencias y su futuro:

> "...tema de nuestra política exterior es el mar, el otro gran aspecto de la presencia física del Perú. Se define como la incorporación a la jurisdicción nacional de una gran extensión marítima equivalente a un tercio del dominio terrestre del Estado peruano, cuya riqueza trae consigo un complejo de problemas jurídicos y políticos: la proclamación de las 200 millas de soberanía y jurisdicción del Perú en el mar que baña sus costas... Con la política del mar no solamente aprovechamos estas riquezas y estos intereses, sino que somos consecuentes con un mandato histórico que tiene el Perú en el Pacífico Sudamericano ... Al afianzar nuestro dominio sobre esa área marítima de las 200 millas, estamos afianzando una presencia histórica del Perú en esta parte del continente sudamericano, en esta zona del Pacífico Sur, desde el punto de vista de sus intereses nacionales" (15).

En la XXXIV Asamblea Ordinaria de N. U., el embajador García Bedoya formuló un vehemente llamado en favor de la Convención sobre el Derecho del Mar, ya definitivamente perfilada en setiembre de 1979, pero amenazada por la oposición de las grandes potencias en el capítulo de fondos marinos:

> "El No Alineamiento ha contribuido en forma substantiva a la consagración internacional del nuevo Derecho del Mar. Por ello estamos convencidos, y quisiéramos creer que todas las otras partes de la Conferencia del Mar también lo están, de la importancia de lo que se encuentra en juego. Debemos ser conscientes que nunca antes se ha emprendido un esfuerzo tan vasto de concertación de intereses complejos, pero que deben ser esencialmente comunes... Nos preocupa que alguna potencia sugiera acciones unilaterales que, cuando menos, tendríamos que considerar como amenazas. Descartamos, sin embargo, la idea del fracaso... Mi país, que ha estado en la vanguardia de esta lucha, tiene autoridad para reclamar respeto a la soberanía de los Estados costeros y acuerdo justo para la administración de lo que hemos denominado Patrimonio Común de la Humanidad" (16).

1.2.5.5. El canciller Arturo García.

Por último son dignos de citarse los párrafos del discurso que, como lección inaugural del año lectivo de la Academia Diplomática del Perú, pronunció el ministro de Relaciones Exteriores, embajador Arturo García, el 7 de abril de 1980. Al rendir homenaje al eminente jurista Alberto Ulloa expresa: "Sus aportes por ello son sólidos y en algunos casos visionarios, como cuando negocia y firma la Declaración de Santiago, con la cual Chile, Ecuador y Perú establecen el Sistema del Pacífico Sur para la defensa conjunta de su soberanía sobre las doscientas millas", ideas que desarrolla afirmando:

> "Lejos de encasillarse dentro de una tradición jurídica que aparentemente podría ser muy respetada, Ulloa quiere llevar a la doctrina nuevas concepciones emanadas ya no de la realidad de las grandes potencias, sino de la emergencia de nuevos actores en la escena internacional, con otra Historia, Geografía, otros niveles de desarrollo económico y social y con aspiraciones radicalmente distintas. En este orden de ideas su aporte a la nueva doctrina sobre el Derecho del Mar es definitivo. No sólo rehusó por obsoletos los viejos criterios establecidos para definir la anchura del mar territorial, sino que explica con claridad y precisión la naturaleza de las 200 millas proclamadas por el Perú en 1947. El concepto de soberanía modal que desarrolló el doctor Ulloa, reivindica para el Estado costero la jurisdicción y soberanía sobre la zona marítima. Claro en su juicio, Ulloa, desde la I Conferencia sobre el Derecho del Mar en Ginebra en 1958, sostiene con firmeza la tesis peruana. Estaban aún lejos los días en que dicha proclamación obtuviera reconocimiento universal".

1.3. *La posición de los partidos políticos.*

Hasta el debate en la Asamblea Constituyente, el tema del mar no figura en la plataforma de los partidos políticos que, en los años anteriores, se habían limitado a prestar su apoyo a la acción del Gobierno en cada una de las crisis ocasionadas por la presencia de pesqueros extranjeros en la zona de doscientas millas y la consiguiente polémica con las potencias marítimas, en particular con Estados Unidos, apoyo que era aún más vehemente en las oportunidades en que debía enfrentarse a las "enmiendas" tantas veces mencionadas.

En consecuencia, sólo cabe citar las posiciones de los partidos políticos a partir de la institucionalización del régimen democrático y del debate en la Asamblea Constituyente.

1.3.1. El Gobierno revolucionario de la Fuerza Armada.

A lo dicho anteriormente [17], se puede agregar algunas referencias de hecho, que son particularmente importantes por los antecedentes expuestos y porque las variantes que muestran implican una rectificación de manifiesta importancia en razón de las circunstancias.

El llamado "Plan Inca" fue dado a conocer en 1974, si bien se dijo que había sido preparado desde 1968, afirmación que ha sido puesta en duda en repetidas oportunidades [18]. Entre sus "objetivos", en el capítulo 3, "Política Internacional", se incluye el punto:

"a. Situación

...

(5) Falta de agresividad e iniciativa en la defensa de la doctrina de las 200 millas de mar territorial;

...

c. Acciones

...

(6) Procurar a nivel mundial el apoyo a la doctrina de las 200 millas de mar territorial".

En 1977, se publica el "Plan Túpac Amaru", aprobado por Decreto Supremo Nº 020-77-PM, de 4 de octubre de dicho año, en que se decide:

"7. Impulsar las acciones encaminadas al establecimiento de un Nuevo Derecho del Mar, particularmente a través de la consolidación general de la tesis de las 200 millas; y reafirmar el principio de la Soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales".

Entre uno y otro documento hay diferencias formales y de fondo. Entre las primeras, aparte de las ya señaladas acerca de su fecha de origen —puesto que sólo a raíz de su publicación, pudo tener auténtica virtualidad— existe una muy importante, en lo que se refiere a su categoría jurídica, pues, el primero, fue un documento político —inclusive anterior al Gobierno militar, según sus autores— sin validez legal y sin fines externos similares a los de una proclamación de Gobierno frente a terceros países; y, el segundo, fue un documento, que al ser aprobado por los procedimientos preestablecidos, constituía un verdadero plan de gobierno, debidamente publicado para su conocimiento y observación. Además, si el primero fue elaborado antes de 1968, no pudo tener en cuenta los desarrollos y transformaciones operados en el ámbito internacional; y el segundo, en cambio, era la consecuencia del proceso seguido por la III Conferencia sobre el Derecho del Mar y de un mejor conocimiento de la realidad internacional, distinguiéndose por el realismo de su finalidad. En este último, también llama la atención la relación de causalidad entre la tesis de las 200 millas y el principio de la soberanía del Estado sobre sus recursos naturales, lo que explica, en último término, la supresión de la expresión "mar territorial", por acto reflexivo y propio de la voluntad política del Gobierno del Perú.

Al abrirse el proceso de la restauración democrática algunos partidos hicieron públicas sus posiciones en relación con los diversos problemas nacionales, al iniciar la campaña política destinada a la elección de representantes en la Asamblea Constituyente. En orden alfabético, se pueden encontrar las siguientes referencias:

1.3.2. El Partido Aprista Peruano.

"Plan de Emergencia 1980-1981
VII.— Programas.
C) Ley de Fronteras

VIII.— Espacio Marítimo

Establecer Programas que permitan a corto y/o mediano plazo la explotación racional de los múltiples recursos que se encuentran en nuestro espacio marítimo, así como la reafirmación de nuestra soberanía sobre dicho espacio". ("El Comercio", Lima, 13 de mayo de 1980).

Al aprobarse la Constitución, el doctor Luis Alberto Sánchez expresó que el texto del artículo 98º, había sido expresamente estudiado por el Comité Político y que, como presidente de este Comité "al tomar ese acuerdo no se ha hecho más que respaldar la tesis aprista que se presentó al Congreso en 1947 y que fue arduamente defendida por Manuel Seoane y Fernando León de Vivero". A su vez, el doctor Sánchez en su calidad de presidente de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente y presidente en ejercicio de ese alto cuerpo, expresó en otra oportunidad, que el mencionado artículo había sido el resultado de largos debates y de muchas consultas, agregando que "la Asamblea Constituyente fue sumamente cuidadosa. Desechó, a pesar de lo tentadora que era, la proposición de llamar mar territorial al mar adyacente. . . " (19).

1.3.3. El Partido Popular Cristiano.

"Programa de Gobierno
D. Relaciones internacionales.
b) Objetivos.
. . .
4. Defender la integridad territorial del Perú que, además del suelo y subsuelo comprende, conforme a la Constitución de 1979, nuestro dominio marítimo hasta las 200 millas y el espacio aéreo que cubre el conjunto". ("El Comercio", 3 de mayo de 1980).

Este texto merece algunos comentarios. En primer lugar, su adopción por el Partido se produce cuando ya estaba terminando el trabajo de la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución había sido aprobada, suscrita y promulgada el 12 de julio de 1979 (el cúmplase dado por el nuevo presidente constitucional, lleva fecha 28 de julio de 1980). También consta en las actas de la Asamblea Constituyente que los miembros del PPC votaron a favor del mencionado artículo, con la excepción de uno de sus representantes, que, por lo mismo, actuó a título personal y sin asumir la personería del Partido, al expresar su disconformidad con la redacción del artículo 98º. Por esta circunstancia, cabe afirmar que la omisión de la expresión "mar territorial" ratifica, una vez más, la posición del Partido al no patrocinar el uso de dicho concepto (20).

1.3.4. El Partido Socialista Revolucionario.

El proyecto de Constitución del PSR incluía un artículo, con el Nº 11, declarando un mar territorial de 200 millas. Posteriormente, según la versión del Profesor García Belaúnde (21), "los principales autores de tal proyecto los

doctores Enrique Bernales B. y Marcial Rubio, profesores de la Universidad Católica, manifestaron haber cambiado de opinión, en vista de la argumentación no territorialista esgrimida a través de todo este debate político". Versión que se confirma en el magnífico estudio de dichos juristas [22], en el cual al tratar el artículo 98º, recogen un hecho que merece repetirse como antecedente:

> "En los últimos años sin embargo, se ha planteado una abierta polémica entre los sostenedores del concepto "mar territorial" y los que, sin renunciar a los conceptos de soberanía y jurisdicción dentro de las 200 millas, prefieren llamar a esta porción de aguas y zócalo con el nombre de mar adyacente o similares. El asunto tuvo amplísima discusión en la Asamblea Constituyente con participación de prominentes miembros de nuestra Cancillería. Los rasgos fundamentales del debate pueden verse en diversos obras (las obras de Raúl Ferrero, Eduardo Ferrero Costa, Alberto Ruiz Eldredge y José Pareja Paz Soldán se extienden en consideraciones notablemente eruditas y fundamentadas sobre este tema en apartados especiales. A ellas nos remitimos para mayor detalle). Finalmente y en aras de una flexibilidad en la negociación internacional, la Asamblea Constituyente adoptó el texto del Artículo 98º que no incluye la noción de mar territorial, aunque si los atributos peruanos de soberanía y jurisdicción sobre las 200 millas" [23].

1.3.5. El Partido Acción Popular.

En el capítulo inicial de este estudio, se ha expuesto en forma pormenorizada la posición oficial del Partido Acción Popular y, lo que es más importante, la expresión política de dichos lineamientos teóricos. A mayor abundamiento, se puede citar el párrafo correspondiente de la plataforma electoral:

> "Esto hizo el Gobierno Constitucional del presidente Belaúnde.
>
> — Defendiendo con firmeza la soberanía nacional hizo respetar la jurisdicción marítima de las 200 millas en 28 incidentes con navíos de bandera extranjera". ("La Prensa", 14 de mayo de 1980).

Un comentario publicado en "El Tiempo", el 13 de mayo de 1979, reproduciendo las declaraciones formuladas por el doctor Fernando Schwalb López-Aldana, perfila aún más el criterio expuesto. A propósito de la aplicación por Estados Unidos de la "Enmienda Magnusson", el futuro primer vice-presidente de la República expresó: "Este penoso incidente sirva también para poner de manifiesto, muy oportunamente, los inconvenientes que tendría considerar la zona de 200 millas marinas, en la cual el Estado ribereño ejerce solamente una soberanía modal, como mar territorial propiamente dicho, con todas las implicaciones jurídicas de este concepto". Para esa fecha, ya la Asamblea Constituyente había aprobado el texto definitivo del artículo 98º.

Una comprobación objetiva surge de la simple lectura de las proposiciones arriba transcritas, que expresan la intención y la voluntad de la acción política de los más importantes partidos del país y lleva a comprobar la exclusión en todas las plataformas y programas del concepto de "mar territorial",

de acuerdo, una vez más, con la permanente línea de conducta internacional del Perú a través de 35 años, en los cuales el Poder ha sido ejercido con muy diversas orientaciones doctrinarias, pero, que en esta materia, ha mantenido una ejemplar e invariable consistencia.

Lo dicho anteriormente no ignora que, en el caso de las mismas agrupaciones o fuera de ellas, existan voces disidentes. Estas opiniones, por muy respetables que sean, no pasan, sin embargo, de ser meras excepciones de carácter personal. Es fácil comprobar, además, que su número es cada vez más exiguo.

1.4. *Declaraciones bilaterales.*

Además de las declaraciones a nivel presidencial entre el Perú y el Brasil, ya mencionadas, es en el proceso de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, que se perfila y afianza definitivamente, la tesis de las 200 millas, gracias a su consagración como norma de doctrina internacional. En esta paulatina consolidación jugaron un papel político de gran valor las declaraciones bilaterales. En efecto, con motivo de visitas oficiales de Jefes de Estado, y de entrevistas entre ministros de Relaciones Exteriores, el Perú se esforzó en todos los continentes, por lograr la aceptación de la tesis de las 200 millas. Estas declaraciones, además de ser la expresión de un acuerdo de voluntades en el terreno político, tienen la particularidad de haber sido concordadas con los personeros de Gobiernos que ofrecen la más amplia variedad de orientaciones doctrinarias y de sistemas de gobierno.

A continuación, se enumeran los principales comunicados conjuntos, en orden cronológico, pero sin transcripción de su texto por ser de muy fácil consulta. Debe anotarse, tan sólo, que en ninguno de estos documentos que definen la opinión oficial del Gobierno del Perú acerca de cómo debe ser interpretada en el exterior la naturaleza jurídica de la zona marítima de 200 millas, aparece la expresión "mar territorial" [24]:

— Declaración conjunta de los cancilleres del Perú y Chile;
Lima, 20 de febrero de 1969.
— Declaración conjunta de los cancilleres del Perú y de la Argentina;
Buenos Aires, 13 de junio de 1969.
— Declaración conjunta de los cancilleres del Perú y Colombia;
Lima, 26 de junio de 1969.
— Declaración conjunta de los cancilleres del Perú y Venezuela;
Lima, 18 de noviembre de 1970.
— Declaración conjunta de los cancilleres de Chile, Ecuador y Perú;
Lima, 12 de marzo de 1971.
— Declaración de Brasilia suscrita entre los cancilleres del Perú y de Brasil;
Brasilia, 24 de marzo de 1971.

— Acta Final de las conversaciones entre el Perú y la República Popular de China;
Lima, 28 de abril de 1971.

— Declaración conjunta de los cancilleres del Perú y de España;
Lima, 30 de junio de 1971.

— Declaración conjunta de los presidentes del Perú y Chile;
Lima, 3 de setiembre de 1971.

— Comunicado conjunto de la entrevista de los cancilleres del Perú y de Yugoslavia;
Belgrado, 11 de setiembre de 1971.

— Comunicado oficial sobre la entrevista entre los presidentes del Perú y de la República Argentina;
Lima, 16 de octubre de 1971.

— Comunicado simultáneo de las Cancillerías del Perú y de la República Popular China;
2 de noviembre de 1971.

— Comunicado conjunto del Perú, Chile y Ecuador, con motivo del XX Aniversario de la Declaración de Santiago;
12 de agosto de 1972.

— Declaración conjunta Peruano-Cubana;
La Habana, 10 de setiembre de 1972.

— Comunicado conjunto del Perú, Chile y Ecuador, con motivo de la aprobación por Estados Unidos de una enmienda de la "Ley de protección al pescador";

— Comunicado conjunto de los cancilleres del Perú y del Ecuador;
Lima, 3 de noviembre de 1972.

— Comunicado conjunto de los cancilleres del Perú y de México;
Lima, 15 de diciembre de 1972.

— Declaración conjunta de los cancilleres del Perú y de Colombia;
Lima, 26 de enero de 1973.

— Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y Panamá;
Lima, 9 de marzo de 1973.

— Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y de Yugoslavia;
Lima, 19 de mayo de 1973.

— Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y de Brasil;
Lima, 14 de julio de 1973.

— Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y Colombia;
Bogotá, 24 de agosto de 1973.

— Comunicado Oficial sobre la visita a Cuba del ministro de Relaciones Exteriores del Perú;
La Habana, 30 de octubre de 1973.

Como en diciembre de 1973, se inició formalmente la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las posiciones de los países pasaron a ser precisadas en este foro. Por esta razón, no se considera del caso agregar referencias posteriores, si bien debe precisarse que en ningún documento de esa índole figura la expresión "mar territorial" para definir la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas [25].

1.5. *Las Declaraciones del Sistema Interamericano.*

En la década de los años 50, la acción internacional del Perú se prodigó a fin de lograr la difusión de su tesis y el apoyo político que le era indispensable.

Hay no menos de 20 resoluciones, acuerdos, declaraciones o votos, suscritos en Conferencias Interamericanas; en el Consejo Interamericano de Jurisconsultos; en el Parlamento Latinoamericano; en el Instituto Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional; y en las Reuniones Especializadas de Montevideo de 1970, de Lima, del mismo año; del Grupo de Montevideo de 1971 y 1973; de CECLA en 1971; del Grupo Latinoamericano de Naciones Unidas; y en la Reunión de Santo Domingo en 1972, en los cuales se reafirma el principio esencial de la "Declaración de Santiago", y en ninguno de cuyos documentos se incluye la expresión de un mar territorial de 200 millas.

Un análisis de estos documentos es revelador de la progresión de la tesis a través de la búsqueda de una fundamentación cada vez más sólida; de la formación de una opinión internacional que se aproxima al consenso; y de una gravitación creciente de los factores de carácter económico, debido al desarrollo científico y tecnológico, que permitía un mejor conocimiento de la realidad del mar. En ningún momento apunta dentro de estas inquietudes, insistencia alguna sobre los aspectos vinculados con la defensa y la seguridad, que autorice a suponer que este movimiento progresivo se vincula a la necesidad de ampliar la anchura del mar territorial dentro de su clásica concepción, sino a la exigencia de extender las potestades del Estado para fines muy concretos de conservación, control y aprovechamiento de los recursos.

1.5.1. El Comité Jurídico Interamericano, 1952.

El 30 de julio de 1952, el Comité Jurídico Interamericano formuló un proyecto de Convención sobre Mar Territorial, cuyo artículo 2º dice:

> "Los estados signatarios reconocen igualmente el derecho de cada uno de ellos para fijar una zona de control y aprovechamiento económico hasta una distancia de 200 millas marinas, contadas desde la línea de más baja marea de sus costas y de las de sus posesiones insulares, dentro de la cual podrán ejercer la vigilancia militar, administrativa y fiscal de sus respectivas jurisdicciones".

Este enunciado completa su contexto si se recuerda el artículo 1º:

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

1.5.2. La II Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, 1953.

El documento fue elevado a la Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos reunida en Buenos Aires, en abril de 1953, pero no fue considerado para su estudio y resolución, en razón de que el tema encargado al Comité Jurídico Interamericano no había previsto la formulación de un proyecto de convención, sino la elaboración de un informe que tuviera en cuenta diversos elementos de información y de juicio. El tema "Régimen del mar territorial y cuestiones afines" fue, en consecuencia devuelto al Comité Jurídico. La Resolución XIX que así lo dispuso, en sus considerandos expresa:

> "Que varios países americanos han promulgado legislaciones y declaraciones, en virtud de las cuales proclaman y reivindican derechos sobre las plataformas continentales e insulares de esos países y sobre sus mares adyacentes.
> Que, sin expresar por ahora, juicio alguno sobre la naturaleza y alcance de las reivindicaciones que puedan hacer los Estados ribereños sobre sus plataformas continentales e insulares y sobre sus aguas territoriales, es un hecho evidente que el desarrollo de la técnica en cuanto a los medios de exploración y explotación de las riquezas de esas zonas, ha tenido como consecuencia que el Derecho Internacional reconozca a dichos Estados el derecho de proteger, conservar y fomentar tales riquezas, así como para asegurarse el uso y aprovechamiento de las mismas".

Los representantes del Perú y de Chile en la II Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos fueron, respectivamente, el doctor Alberto Ulloa y el doctor Luis David Cruz Ocampo, suscriptores principales de la "Declaración de Santiago". Por lo mismo, es de particular importancia subrayar los conceptos arriba transcritos, de los que se deduce, entre otras conclusiones, algunas muy evidentes. Por ejemplo, la comunidad jurídica interamericana no prestaba su apoyo a estas innovaciones del Derecho Internacional y de allí la oposición de Colombia y del Brasil, entre otros. En segundo lugar, todo el planteamiento está referido a motivaciones de carácter económico, vinculadas a la explotación de las riquezas de la plataforma, posibles gracias a los nuevos desarrollos científicos y técnicos. Y, por último, que tratándose de las aguas, lo que se reclamaba era también una aspiración económica en función del control y aprovechamiento de los recursos vivos.

En lo que se refiere a las fechas, es muy llamativa la coincidencia entre el proyecto del Comité Jurídico (julio de 1952) y la reunión de la "Conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur", en Santiago (agosto de 1952), coincidencia que es aún más notoria en la terminología empleada, particularmente de los conceptos de "soberanía" y

de "jurisdicción", pues este antecedente debe ser tenido en cuenta al procederse a una justa interpretación de los alcances de la "Declaración de zona marítima", de 18 de agosto de dicho año.

El proyecto de 1952 representa, además, la primera expresión internacional como consecuencia de las declaraciones chilena y peruana de 1947, a las que se habían agregado las de El Salvador (mar territorial de 200 millas en virtud del artículo 7º de la Constitución de 1950) y de Honduras, que en 1951 extendió su "protección y supervisión" hasta la distancia de 200 millas. Ese mismo año, el Ecuador extendió su mar territorial de 3 a 12 millas, distancia que era vivamente rechazada por el Gobierno americano. Ya se habían producido las declaraciones de los propios Estados Unidos en materia de plataforma y de reserva de pesquerías, así como las de México, Argentina y Costa Rica. También se habían producido ya las primeras capturas de pesqueros norteamericanos. El proyecto del Comité Jurídico constituía en tales circunstancias, repito, la primera manifestación multinacional que, por lo menos, reconocía la existencia de una nueva situación de hecho cuyas consecuencias estaban a la vista. Pero tampoco debe olvidarse que, aparte de su pasajera presencia dentro de los mecanismos de la OEA, su adopción se había obtenido por el más escaso margen, ya que 3 de los 7 miembros del Comité expresaron su total desacuerdo con el proyecto. El dictamen en mayoría lleva la firma de Francisco A. Urzúa (México), Juan Ramón Bonastre (Argentina), Oswaldo Vial (Chile) y Mariano Iberico (Perú). El dictamen en minoría estuvo suscrito por Francisco Campos (Brasil), J.J. Caicedo Castilla (Colombia) y George H. Owen (EE. UU.) [26].

1.5.3. La X Conferencia Interamericana, 1954.

La X Conferencia Interamericana, en Caracas, 1954, aprobó la Resolución LXXXIV, sobre "Preservación de recursos naturales en la plataforma submarina y las aguas del mar" que, en esencia, se limitó a proponer la reunión de una conferencia especializada para estudiar los distintos aspectos del régimen jurídico y económico de la plataforma submarina, de las aguas del mar y de sus riquezas naturales "a la luz de los conocimientos científicos actuales".

1.5.4. La III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, 1956.

Como instancia preparatoria para dicha conferencia especializada, tuvo lugar la III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en México, en 1956 [27].

En esta oportunidad, se aprobó la Resolución XIII, que contiene los "Principios de México", como "expresión de la conciencia jurídica del Continente y como aplicables por los Estados Americanos", que se agrupan en cinco capítulos que constituyen un todo inseparable, referidos al mar territorial, la plataforma continental, la conservación de los recursos vivos de la alta mar, las líneas de base y las bahías. Si se considera que la Conferencia Especiali-

zada Interamericana sobre "Preservación de los recursos naturales: plataforma submarina y aguas del mar", reunida en Ciudad Trujillo, poco después, a la que se elevaron los acuerdos de México, no llegó a acuerdo alguno fundamental —excepto en lo referente a la plataforma— se puede deducir que, en su momento, los "Principios de México" representaron el punto culminante de las aspiraciones latinoamericanas en la formulación de sus reivindicaciones marítimas.

En relación con el mar territorial, los "Principios" dicen:

> "1.— La extensión de tres millas para delimitar el mar territorial es insuficiente y no constituye una norma general de Derecho Internacional. Por lo tanto, se justifica la ampliación de la zona de mar tradicionalmente llamada mar territorial.
> 2.— Cada Estado tiene competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa".

Y en lo que se refiere a "Conservación de los recursos de la alta mar", los "Principios" afirman:

> "1.— Los Estados ribereños tienen el derecho a adoptar siguiendo principios científicos y técnicos, las medidas de conservación y vigilancia necesarias para la protección de los recursos vivos del mar próximos a sus costas, más allá del mar territorial. Las medidas que en las condiciones mencionadas adopte el Estado ribereño, no perjudicarán los derechos derivados de acuerdos internacionales en que sea parte, ni discriminarán en contra de pescadores extranjeros.
> 2.— Los Estados ribereños tienen, además, el derecho a la explotación exclusiva de las especies vinculadas a la costa, a la vida del país o a las necesidades de la población costera, como en los casos de las que se desarrollan en aguas jurisdiccionales y después emigran a alta mar, o cuando la existencia de ciertas especies influye de manera importante en una industria o actividad esencial al país costero, o cuando este último lleve a cabo obras de importancia que tengan por resultado la conservación o el aumento de las poblaciones de especies".

La importancia de esta Resolución fue afectada por cuanto la votación arrojó el siguiente resultado: 15 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones; y porque entre los votos afirmativos, Brasil, Panamá, Venezuela y Honduras, condicionaron su aprobación al punto relativo al mar territorial, con lo cual el resultado fue muy dudoso; y se agravó en razón de que una moción aprobada por 11 contra 9, determinó que la resolución mencionada apenas se considerara como un aspecto del estudio preparatorio que el Consejo de Jurisconsultos debía preparar para la conferencia de Ciudad Trujillo.

1.5.5. La Conferencia Especializada de Ciudad Trujillo, 1956.

La Conferencia Especializada Interamericana sobre "Preservación de los recursos naturales: plataforma submarina y aguas del mar" celebrada en Ciudad Trujillo, en marzo de 1956, representó una grave retroceso tanto por los resultados obtenidos como por el nivel mismo de la reunión, llamada a cum-

plir el mandato expreso de la X Conferencia Interamericana y a adoptar acuerdos de carácter hemisférico. Al final, sólo se pudo llegar a un magro acuerdo en materia de plataforma submarina, que no ofrecía progreso sustancial en relación con la opinión ya dominante, y seguía manteniendo el criterio —hoy día imposible de comprender y de aceptar— de la profundidad de las aguas o del límite al que alcance la explotación, para determinar la extensión de las competencias del Estado ribereño. Se dice expresamente que, hasta ese límite, la plataforma, su suelo y subsuelo "pertenecen a dicho Estado y están sujetos a su jurisdicción y control". La interpretación de esta frase ofrece graves dificultades y, en todo caso, es evidente que se prefirió prescindir del término "soberanía".

Las discrepancias en las otras materias fueron expresadas sin ambages:

> "2.— No existe acuerdo entre los Estados aquí representados respecto al régimen jurídico de las aguas que cubren dichas áreas submarinas, ni sobre el problema de si determinados recursos vivos pertenecen al lecho o a las aguas suprayacentes.
>
> 3.— La cooperación entre los Estados es de la mayor conveniencia para lograr el óptimo rendimiento constante de los recursos vivos del alta mar, teniendo presente la productividad contínua de todas las especies.
>
> 4.— La cooperación en la conservación de los recursos vivos del alta mar puede lograrse más efectivamente mediante acuerdos entre los Estados directamente interesados en dichos recursos.
>
> 5.— En todo caso, el Estado ribereño tiene un interés especial en la productividad contínua de los recursos vivos del alta mar adyacente a su mar territorial.
>
> 6.— No existe acuerdo entre los Estados representados en esta Conferencia, respecto a la naturaleza y al alcance del interés especial del Estado ribereño, ni en cuanto a cómo deben ser tomados en cuenta los factores económicos y sociales que pudieren invocar dicho Estado y otros Estados interesados, al apreciar las finalidades de los programas de conservación.
>
> 7.— Existe diversidad de posiciones entre los Estados representados en esta Conferencia en cuanto a la extensión del mar territorial".

Los comentaristas norteamericanos han estimado que la Conferencia de Ciudad Trujillo detuvo el impulso del que fueron protagonistas los países de la CPPS, al punto que la inclusión de criterios sobre el interés en la conservación de los recursos, en la que resultaban compartidas las posiciones de los Estados ribereños con la de otros Estados, podía entenderse como una recusación de la soberanía y jurisdicción exclusivas preconizadas por la "Declaración de Santiago". Según los mismos comentaristas, los Estados Unidos obtuvieron que la consideración de estos temas por la OEA, fuera pospuesta, con lo cual se garantizó el envío de la discusión al terreno de las Naciones Unidas —la I Conferencia sobre el Derecho del Mar estaba ya en gestación— en donde Estados Unidos consideraba que podría alcanzar un más amplio apoyo[28].

1.5.6. La Resolución de Río de Janeiro (CJI), de 1965.

En el ámbito de la OEA transcurrieron diez años antes de que se volviera a tratar el tema del mar. En 1965, el Comité Jurídico Interamericano apro-

bó, el 21 de julio, la llamada "Resolución de Río de Janeiro" que constituyó, quizá, el más grave revés para la tesis de las 200 millas [29]. Según esta Resolución:

> "1.— Todo Estado americano tiene el derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de doce millas marinas, medidas a partir de la línea de base aplicable.
>
> 2.— En los casos en que la anchura del mar territorial de un Estado sea menor de 12 millas marinas, medidas como se establece en el artículo anterior, el Estado tendrá una zona de pesca, contigua a su mar territorial, en la cual ejercerá los mismos derechos de pesca y explotación de los recursos vivos del mar que en su mar territorial. Esta zona de pesca se medirá a partir de la línea de base, aplicable desde donde se mida la anchura del mar territorial, y podrá extenderse hasta un límite de 12 millas marinas.
>
> 3.— Las anteriores disposiciones no prejuzgan en manera alguna la extensión que pueda fijarse en cada caso a la zona adyacente de la alta mar, en la que el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del mar y un derecho preferente de aprovechamiento de los mismos, hallándose, en consecuencia, facultado para dictar las medidas necesarias encaminadas a asegurar la conservación de tales recursos".

Estos principios estaban destinados a insertarse en una convención de carácter regional interamericana y habían tenido como antecedente un amplio estudio preparado por el jurista mexicano Alfonso García Robles [30], basado en los informes y trabajos de las dos Conferencias de Ginebra, a partir del informe elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en 1956, que sirvió de base a la I Conferencia, en el que se manifiesta que: "La Comisión considera que el Derecho Internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de doce millas" [31], limitación que, según el primer considerando de la resolución transcrita, "lleva implícito el juicio de que una anchura máxima de doce millas para el mar territorial debe considerarse como autorizada por el Derecho Internacional". El proyecto de convención interamericana de 1965 podría estimarse como un leve progreso en relación con el fracaso de las Conferencias de Ginebra, por cuanto el reconocimiento de una anchura total de doce millas para el mar territorial y la zona contigua, habría sido aceptable para la casi totalidad de los países americanos, incluidos los del Pacífico Sur; pero no era admisible en materia de derechos sobre la zona adyacente dentro del alta mar, ni en sus límites, ni en su institucionalización formal, ni en las potestades reconocidas al Estado ribereño en materia de jurisdicción y control para conservación y administración de los recursos. A título marginal, puede agregarse que el proyecto lleva la firma del doctor don Luis David Cruz Ocampo, autor del proyecto original que sirvió de base a la "Declaración de zona marítima" de Santiago.

También representó una regresión si se le compara con el proyecto de Convención elaborado en 1952 por el Comité Jurídico Interamericano y, principalmente, si se toma en cuenta que, en los ocho años transcurridos desde la primera conferencia de Ginebra, no se había detenido el proceso de afirmación de la tesis de las 200 millas.

1.5.7. La Resolución de Río de Janeiro, (CJI) de 1973.

Un nuevo paréntesis se abre en las actividades de los organismos jurídicos de la OEA, hasta que en diciembre de 1971, el Comité Jurídico de Río de Janeiro aprueba la resolución por la cual "decide continuar el tratamiento del tema del "Derecho del Mar", con miras a elaborar una declaración que exprese los principios comunes que sustentan la mayoría de los Estados americanos.

A continuación, la resolución enumera una larga relación de puntos de estudio, entre ellos los dos siguientes:

> "1.— Mar Territorial.
>
> a) Naturaleza y características. Cuestión de la pluralidad de regímenes en el mar territorial.
>
> b) Delimitación y anchura. Criterios aplicables. Criterios regionales. Océanos y mares abiertos, mares semi-cerrados y mares cerrados.
>
> 2.— Zonas de jurisdicción especial.
>
> a) Derechos de los Estados ribereños con relación a la seguridad nacional, el control fiscal y aduanero, la reglamentación sanitaria y la inmigración.
>
> b) Derechos de los Estados ribereños en relación con la conservación, preservación, reserva y explotación exclusiva o preferente de los recursos; establecimiento de zonas de pesca o de ambas; administración de los recursos; protección del medio marino e investigación científica. Criterios aplicables, inclusive las necesidades de desarrollo económico y social.
>
> c) Derechos de los Estados ribereños en materia de prevención de la contaminación y otros efectos peligrosos y nocivos provenientes del uso de los mares.
>
> d) Delimitación y anchura de dichas zonas de jurisdicción especial. Criterios aplicables. Criterios regionales, océanos y mares abiertos, mares semicerrados y mares cerrados".

Al final, se enuncia que, sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, el Comité Jurídico Interamericano deberá considerar dentro de la futura declaración, los principios de las "Declaraciones" de Montevideo y de Lima, y, en especial, los siguientes:

> "a) El derecho de los Estados ribereños en virtud de su soberanía sobre los recursos naturales de los espacios marítimos adyacentes, a disponer de ellos para su pleno aprovechamiento en función del desarrollo económico, social y cultural de sus pueblos.
>
> b) El derecho del Estado ribereño, en defensa de los intereses de sus poblaciones conforme al Derecho Internacional, a establecer las zonas sobre las que ejerce su soberanía o jurisdicción marítima de acuerdo con criterios razonables, y atendiendo a sus características geográficas y ecológicas, así como a las exigencias del aprovechamiento de sus recursos, sin que ello afecte el principio de la libertad de comunicación internacional".

De acuerdo con ese mandato, el Comité Jurídico de Río dio término a sus trabajos el 9 de febrero de 1973. Para entonces, la Comisión Preparatoria de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, había concluído su cuarta sesión; estaba por celebrarse, en San Salvador, la Reunión de los países del "Grupo de Montevideo" que marcó las dificultades existentes dentro del mismo; y se conocían los resultados del Seminario Regional de Estados Africanos sobre el Derecho del Mar, celebrado en Yaundé el 30 de junio de 1972, y llamado a tener tan gran repercusión, al igual que el texto de la "Declaración de Santo Domingo", de 9 de junio de 1972.

El 9 de febrero de 1973, el Comité Jurídico Interamericano aprobó por unanimidad, pero con 8 declaraciones de voto entre sus miembros que enervaban su eficacia, una resolución sobre el Derecho del Mar cuyos "principios y normas representan elementos comunes de las posiciones de los Estados americanos" y, por consiguiente, recomienda a los Estados americanos que "los tomen en consideración para presentarlos en las conferencias regionales o mundiales sobre un nuevo régimen de los mares" (32). Entre tales principios, se encuentran los siguientes:

> "1.— 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 respete lo dispuesto en el artículo 4º.
>
> 2.— Dentro de aquella extensión marina se distinguen dos zonas: una que se prolonga hasta 12 millas náuticas, y otra que se prolonga desde el límite exterior de la primera hasta las 200 millas náuticas, medidas de conformidad con las normas aplicables del Derecho Internacional. La distinción entre ambas zonas lo es a los efectos de lo dispuesto en los artículos 3º, 4º, 7º y 8º.
>
> 3.— Dentro de los límites de la zona de hasta 12 millas, las naves de cualquier Estado, con litoral marítimo o sin él, gozan del derecho de paso inocente, de conformidad con el Derecho Internacional.
>
> 4.— Dentro de los límites de la zona adyacente a la zona de hasta las 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".

Respecto a la zona que se extiende desde las 12 a las 200 millas náuticas, los Estados ribereños ejercen las siguientes facultades, enumeradas en el Artículo 7º:

> "a) Reglamentar y ejercer la exploración del mar, su lecho y subsuelo y la explotación de los recursos vivos y no vivos que allí se encuentran, pudiendo reservar para sí o sus nacionales, aquellas actividades, o permitirlas también a terceros según las disposiciones de su legislación interna o de los acuerdos internacionales que celebre al respecto.

b) Reglamentar y adoptar las medidas necesarias con el objeto de prevenir, atenuar o eliminar los daños y riesgos de la contaminación y demás efectos nocivos y peligrosos para el sistema ecológico del medio marino, la calidad y uso de las aguas, los recursos vivos, la salud humana y otros intereses de sus poblaciones, de conformidad con los criterios señalados por sus autoridades, y teniendo en cuenta las recomendaciones y pautas de organismos técnicos internacionales, así como la colaboración con otros Estados.

c) Promover las actividades de investigación científica, participar en la realización de las mismas y recibir los resultados obtenidos, teniendo en cuenta la conveniencia de facilitar tales actividades, sin discriminaciones ni restricciones injustificadas.

d) Intercambiar información sobre las planes y actividades del Estado ribereño, en la zona de mar referida en el numeral 4, a fin de asegurar la mejor cooperación internacional.

e) Establecer reglamentaciones específicas a los fines de la exploración y explotación económica, sobre las diferentes fajas de mar que crea conveniente establecer en la extensión de las 200 millas náuticas".

Incluyó también un artículo relativo a la plataforma continental (12º), que "comprende el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas hasta el borde exterior de la emersión continental". Asimismo incluyó la siguiente norma relativa a los fondos marinos:

"13º— Los fondos marinos y oceánicos, ubicados más allá de la zona de las 200 millas náuticas y de la plataforma continental, así como los recursos que de ellos se extraigan, son patrimonio común de la humanidad".

Por último, incorporó una curiosa norma restrictiva:

"14º— Debe organizarse el régimen futuro de alta mar y de la explotación de sus riquezas, sobre bases regionales y no mundiales" (33).

La anterior resolución ofrece una innegable ventaja sobre la de 1965. Esta última se limita a consagrar como deseable y conforme con las prácticas internacionales, un mar territorial de 12 millas, al que puede agregarse una zona adyacente "de la alta mar, en la que el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del mar y un derecho preferente de aprovechamiento sobre los mismos". En cambio, en 1973, la fórmula latinoamericana por excelencia —la tesis de las 200 millas— fue formulada como una zona de soberanía o jurisdicción.

También el documento de 1973 es revelador de las graves dificultades que en América se oponían a la adopción de normas más concretas, que, de manera clara, superaran toda la estructura jurídica vigente. Son muchas las observaciones que pueden formularse con criterio jurídico a la resolución de 1973, ya sea en cuanto al orden natural que siguen sus dispositivos, a la indefinición de sus principios, a las contradicciones en las que se incurre y al incomprensible anacronismo de las soluciones propuestas. Desde este punto de vista, el documento de Río de Janeiro es inferior en propiedad a la Declaración de Santo Domingo de 9 de junio de 1972, y carece del espíritu renova-

dor de la Declaración adoptada por el Seminario de Estados Africanos sobre el Derecho del Mar, reunido en Yaundé (Camerún) el 30 de junio de 1972. Tampoco puede ponerse de lado la circunstancia de que tanto el Comité Especial, como la Comisión Preparatoria de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, habían celebrado más de 30 semanas de sesiones desde 1968 a 1971 y que las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, en sus diversas sesiones desde 1967 y, principalmente, las Resoluciones 2749 y 2750 (XXV), aprobadas el 17 de diciembre de 1970, habían establecido un marco de referencia que no era posible olvidar.

Tan sólo se puede decir en beneficio de la declaración del Comité Jurídico Interamericano que, como se ha dicho, su incoherencia y generalidad eran representativas de las dificultades insalvables de unificar la posición regional americana, tal como, lamentablemente, se pondría en evidencia, pocos días después, en la Reunión del "Grupo de Montevideo" en San Salvador, donde, definitivamente, quedó demostrado que las diferencias entre los afines —o sea los países que habían producido las Declaraciones de Lima y de Montevideo— eran sólo comparables a las distancias entre el conjunto de los integrantes del "Grupo Latinoamericano", tal como se reveló en la Reunión Especial del mismo (Nueva York, 23 de febrero al 4 de marzo de 1973). A partir de entonces y durante todo el proceso de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, el Grupo Latinoamericano perdió todo asomo de cohesión y en más de una etapa no fue posible reunirlo, salvo para la adopción de acuerdos de procedimiento, como la elección de sede o la fecha de la siguiente sesión. Fue una constante preocupación de la delegación del Perú mantener el poder negociador del Grupo Latinoamericano (GRULA) pero la diversidad de intereses lo había fracturado en tal forma, que para preservar una apariencia de unidad, era preferible no convocarlo. Baste recordar que, en los problemas característicos del Derecho del Mar, existían no menos de cinco posiciones: la de quienes favorecían una amplia soberanía sobre el mar adyacente, calificados como "territorialistas"; los partidarios de adoptar una actitud política favorable a un rápido acuerdo sobre la base de una "zona" más o menos flexible, más o menos rígida, llamados "zonistas"; la de las naciones del Caribe, aglutinadas en razón de sus propias circunstancias, su condición insular y su necesidad de garantizar la pesca en aguas distantes, que para ser más expresivos hablaron de un "mar matrimonial"; las de los dos países mediterráneos, Bolivia y Paraguay, pugnaces adversarios de toda fórmula de soberamía ampliada, cualquiera que fuere su contenido, más allá de las tres millas de mar territorial; y, por último, la de Cuba, cuya individualidad es fácil de comprender, más aún si se recuerda su condición de potencia pesquera y sus intereses nacionales indeclinables en materia de mantener y garantizar sus vías de comunicación. No se menciona, dentro de este recuento, a los Estados Unidos, cabeza de grupo de los países altamente industrializados, y cerrado opositor a toda fórmula de administración controlada de la riqueza de los fondos marinos.

Por estas condiciones, resulta muy débil y negativa la Declaración del Comité Jurídico con sus referencias a la organización del "régimen futuro del alta mar y de la explotación de sus riquezas sobre bases regionales y no mundiales", de un lado, y su mención, casi susurrante, a la situación de los fondos marinos y a sus riquezas, después de las terminantes resoluciones de Naciones Unidas ya mencionadas y de la Resolución 2574 (XXIV), de 15 de diciembre de 1969 que declaró que mientras no se estableciera el régimen internacional aplicable:

> "a) Los Estados y las personas, físicas o jurídicas, están obligados a abstenerse de cualesquiera actividades de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo en alta mar fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
>
> b) No se reconocerá ninguna reclamación sobre cualquier parte de esa zona o sus recursos",

también llamada la "Declaración de moratoria".

Tampoco es explicable el flagrante olvido en perjuicio de la propuesta de las "13 potencias" suscrito por Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela, proyecto latinoamericano elaborado en la sede de la delegación del Perú y por el cual se constituía una Autoridad con capacidad para explotar la zona de los fondos marinos, y establecía, para este efecto, una Empresa, como entidad jurídica propia, resumiéndose, así, las aspiraciones de los países en desarrollo y su decisión de protegerse frente a una explotación ruinosa de esas riquezas incalculables todavía. Dicho proyecto había sido presentado en la Comision Preparatoria del 4 de agosto de 1971 (Nº A/AC. 138/49).

Esta actitud temerosa de la resolución del Comité Jurídico, explica que ignore la existencia de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, y el largo debate sobre la "lista de temas y cuestiones" y minimice, por decir lo menos, el empeño de los países en desarrollo, y entre ellos, el Perú, que en virtud de la Resolución 2749 (XXV) —aprobada por el voto favorable de 108 naciones, 14 abstenciones y ningún voto en contra, el 17 de diciembre de 1970, cuyo punto 9 ordena "dar efecto a sus disposiciones .. por un tratado internacional de carácter universal"— habían asumido el compromiso irrenunciable de elaborar un tratado universal —no regional— y ser partes de él.

Se debe insistir en el carácter especial de la Resolución 2749 (XXV), por cuanto incluye la "Declaración de principios" relativos al nuevo concepto del "patrimonio común de la Humanidad", bien considerado como un nuevo principio de *jus cogens*, o sea como una norma de Derecho Internacional que no permite acuerdo en contrario; y que, por lo tanto, merecía ser expresamente subrayada y, en forma alguna, contrariada u olvidada.

La resolución del Comité Jurídico menciona que el aprovechamiento de los recursos en las aguas dentro las 200 millas: "Tendrá como objetivos el

máximo desarrollo de sus economías y la elevación de vida de sus pueblos", y deja de lado que la "Declaración de Principios" considera un tratamiento preferencial para los países en desarrollo —cuyos intereses y necesidades son los mismos que los de las superpotencias para la resolución del Comité Jurídico— y recuerda como requisito fundamental que los recursos de los fondos marinos se utilicen sin producir efectos adversos de carácter económico a los países en vías de desarrollo.

En lo que se refiere a la "zona de 200 millas", es evidente que la resolución del Comité Jurídico, está muy lejos de adoptar un mar territorial de esa distancia y, por lo mismo, ratifica la correcta interpretación dada al Decreto Supremo de 1947 y a la "Declaración de Santiago", en el sentido de que la zona de 200 millas es una zona especial, pero diferente del mar territorial. Por eso la resolución del Comité Jurídico dice:

> "...es válida la fijación de hasta 200 millas que haya hecho o pueda hacer cualquier Estado americano, siempre que respete lo dispuesto en el Artículo 4º",

pues el Artículo 4º garantiza entre las 12 y las 200 millas, que:

> "...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".

Está claro que la resolución del Comité Jurídico asimila mucho más la zona entre las 12 y las 200 millas a un área de derechos preferenciales, que no distingue entre ésta y el alta mar; y que, en definitiva, no resistiría la comparación con las ventajas y seguridades que, hoy supone la Zona Económica Exclusiva, establecida por la Convención Universal sobre el Derecho del Mar.

Se explica, por todo lo dicho, que la declaración del Comité Jurídico no reprodujera la afirmación de México de 1965 de "expresar la conciencia jurídica de América". En definitiva, estaba muy lejos de constituir una punta de lanza en la lucha que los países de Latinoamérica libraban en la Conferencia sobre el Derecho del Mar y su texto hubiese sido definitivamente inaceptable, ni siquiera como documento de trabajo, para una negociación; y nunca hubiera podido merecer el apoyo oficial del Gobierno del Perú. Por eso, es bueno recordar que los miembros del Comité Jurídico actuaban a título personal, y su opinión no comprometía al país del cual dichos representantes eran nacionales. Quizá, por esta razón, si bien el doctor Alberto Ruiz Eldredge votó afirmativamente el documento, emitió al mismo tiempo, una explicación de voto, con algunas salvedades importantes [34], pero, a pesar de ello, tal declaración aceptable para sus firmantes como un proyecto político regional, resultaba inapropiada e insuficiente desde el punto de vista de los intereses nacionales y de las posiciones ya asumidas por muchos de los países cuyos nacionales integraban el Comité Jurídico, entre ellos el Perú [35]. Esta contra-

dicción era mayor aún por cuanto su aparente flexibilidad, carecía de cualquier utilidad política dentro de la negociación mundial, entonces en marcha.

1.6. *Reuniones Latinoamericanas sobre el Derecho del Mar.*

Después de las opiniones emitidas por el organismo regional, deben mencionarse los documentos emanados de las conferencias especiales, en las cuales el elemento político fue determinante en las decisiones, y el factor regional tomado en cuenta para limitar la participación de los diversos Estados. Su importancia radica, precisamente, en estos elementos, pero su subordinación al factor geográfico, ya no regional sino subregional, era una consecuencia de las insalvables dificultades para actuar en un horizonte de proyección continental y de miras universales. Infortunadamente, la diferencia era muy notoria en relación con la acción que comenzaron a desarrollar los otros países del Tercer Mundo y cuyos resultados tuvieron, por eso, una gravitación inesperada en el ámbito de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, a través de las reuniones periódicas del Comité Consultivo Legal Afro-Asiático y, principalmente, después de la celebración del Seminario de Estados Africanos sobre el Derecho del Mar, de Yaundé, Camerún, en 1972. De allí que frente a la "Declaración de Santiago", ninguna de las posteriores formulaciones latinoamericanas llegó a superar su mensaje político, su novedad jurídica y su capacidad de movilización de opinión y de actividad: El defecto de su subregionalismo, se vio altamente compensado por la unidad del grupo y la especificidad de los intereses salvaguardados. Es cierto que no llegó a consagrar un nuevo espacio jurídico marino, pero se adelantaron los elementos que servirían treinta años más tarde, para concretar la gran aportación al Derecho Internacional, la "zona económica exclusiva", con los términos de "soberanía" y de "jurisdicción" y con la cifra mágica de 200 millas que, de mito y bandera, pasó a ser norma y realidad.

Las declaraciones latinoamericanas llevan la impronta del interés político y significan una terca disposición por llegar a la uniformidad regional, pero se fueron quedando siempre en los propósitos. De todos modos, lo cierto es que era irrenunciable proponer la unidad y reiterarla cuantas veces fuere menester. En este sentido, también el Perú mantuvo una constante actitud de iniciativa, unas veces, y de presencia otras, para estimular, corregir y convencer, en un apostolado cuya incomprensión estuvo muchas veces más activa dentro que fuera del país, y cuyo principal obstáculo fue el de un maximalismo avieso encargado de proponer metas inalcanzables, a fin de que lo oportuno fuera rechazado, lo realista cuestionado como claudicante y la prudencia presentada como debilidad.

Fuera del contexto de la OEA, las principales reuniones latinoamericanas sobre el Derecho del Mar han sido:

—Reunión de Montevideo, sobre el Derecho del Mar, en mayo de 1970, con asistencia de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay;

—Reunión Latinoamericana sobre aspectos del Derecho del Mar, agosto de 1970, en Lima, con asistencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. No firmaron el Acta Final: Barbados, Jamaica, y Trinidad-Tobago; Costa Rica acreditó un observador [36];

—Reunión de Expertos del Grupo de Montevideo sobre el Derecho del Mar, en Lima, 12 al 15 de enero de 1971;

—Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre los Problemas del Mar, Santo Domingo, 9 de junio de 1972;

—Reunión Consultiva de Expertos del Grupo de Montevideo, San Salvador, 15 de febrero de 1973;

—Reunión del Grupo Latinoamericano de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, Nueva York, 4 de marzo de 1973.

Por último, por su importancia política, debe incluirse en esta relación a la XII Reunión de CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana), a nivel ministerial, en Lima, en octubre de 1971.

Todas ellas corresponden al período del gran debate instaurado por la inclusión del tema sobre el Derecho del Mar en Naciones Unidas, y a la necesidad de buscar un marco general de aceptación que permitiera una unidad de acción para lograr, si fuera posible, una mejor precisión de los conceptos jurídicos y del alcance de las nuevas instituciones en proceso de germinación, a fin de darles el sustento político, sin el cual todo debate habría resultado un mero ejercicio académico sin vigencia posible.

Las resoluciones más importantes corresponden a las dos reuniones de Lima y la de Montevideo, de un lado; y a la Conferencia de Santo Domingo, de otro. Sin embargo, las resoluciones de Lima y Montevideo —aparte de un aislado voto en contra— estuvieron condicionadas por aclaraciones a textos de precisión jurídica discutible, reveladoras de propósitos comunes aún no definidos y de discrepancias de fondo y de método, cuyo conjunto desdibujó el contorno político y la real eficacia de las conclusiones.

El breve lapso transcurrido entre 1970 y 1972, fue decisivo. Fueron los años de la dura batalla en la Asamblea General de Naciones Unidas y en los trabajos del Comité Especial, primero, y de la Comisión Preparatoria, después. Las reuniones de Montevideo y de Lima representaron el punto de ruptura de la inercia, cuya fuerza adquiriría una creciente velocidad. Sin embargo, para los efectos prácticos, no existía aún la suficiente madurez o, si se quiere, era prematuro aspirar a un resultado mejor acabado. De allí que los frutos de Santo Domingo y de Yaundé aparezcan como más logrados. En la Conferencia de Santo Domingo, se pone de manifiesto una extraordinaria capacidad de formulación jurídica y de deslinde de metas; y en Yaundé, los países de Africa exhiben un insospechado acierto de intuición y alcanzan una capacidad de

cohesión que podía transformarse en algo más que en buenas razones: en apoyo político contable, susceptible de traducirse en votos llegado el momento final. Pero en todos los casos, el esfuerzo de imaginación estuvo distante del resultado al que se llegaría diez años después. Esta diferencia entre las lucubraciones iniciales y las normas consagradas, comprueba las grandes ventajas del método de la Conferencia del Mar (textos informales-negociación por consenso-unidad del espacio oceánico) sobre las anteriores conferencias predominantemente jurídicas, y su resultado justificó plenamente —dentro de las imperfecciones de toda obra humana— el penoso recorrido hacia un objetivo común para todos los pueblos del mundo.

1.6.1. Reunión de Montevideo, 1970.

Como resultado de la Reunión de Montevideo, se aprobó el texto de una "Declaración" que lleva el nombre de esa ciudad y que contiene los "Principios Básicos del Derecho del Mar". Según dicho texto, estos principios derivan, de manera preferente de dos circunstancias:

> "Que... en declaraciones... (de) los Estados de la América Latina se consagran principios jurídicos que justifican el derecho de los Estados a extender su soberanía y jurisdicción en la medida necesaria para conservar, desarrollar y explotar los recursos naturales de la zona marítima adyacente a sus costas, su suelo y subsuelo".
>
> "Que la aplicación de medidas de conservación de los recursos del mar... redunda en definitiva en beneficio de la humasidad...".

Los "Principios" se refieren a:

> "1.— El derecho de los Estados ribereños de disponer de los recursos naturales del mar adyacente a sus costas, y del suelo y subsuelo del mismo mar, para promover el máximo desarrollo de sus economías y elevar los niveles de vida de sus pueblos.
>
> 2.— El derecho a establecer los límites de su soberanía y jurisdicción marítimas, de conformidad con sus características geográficas y geológicas y con los factores que condicionan la existencia de los recursos marinos y la necesidad de su racional aprovechamiento.
>
> 3.— El derecho a explorar, conservar y explotar los recursos vivos del mar adyacente a sus territorios, y a regular el régimen de la pesca y caza acuática".

Los puntos 4 y 5 se refieren a los recursos de la plataforma continental y de los fondos marinos dentro de las respectivas jurisdicciones; y el 6 al:

> "derecho a adoptar medidas de reglamentación para los fines precitados aplicables en las zonas de soberanía y jurisdicción marítimas sin perjuicio de la libertad de navegación y el sobrevuelo de las naves y aeronaves de cualquier pabellón".

1.6.2. La Reunión de Lima, 1970.

Pocos meses más tarde, una reunión ampliada, celebrada en Lima, emite el 8 de agosto, la "Declaración de Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar" en la que, con variantes de redacción, se consagran los principios jurídicos comunes de los que resulta "una legítima prioridad en favor de las

poblaciones ribereñas para el aprovechamiento de los recursos naturales que les ofrece su ambiente marítimo" y "el derecho de los Estados ribereños a establecer los alcances de su soberanía o jurisdicción de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus realidades geográficas, geológicas y biológicas y a sus necesidades y responsabilidades socio-económicas", cuyas razones "han llevado a un grupo significativo de Estados ribereños a extender los límites de su soberanía o jurisdicción sobre el mar, dentro del respeto de la libertad de navegación y el sobrevuelo para las naves y aeronaves, sin distinciones de pabellón".

En tal virtud, se declara como "Principios Comunes del Derecho del Mar":

> "1.— 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;
> 2.— El derecho del Estado ribereño a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción marítimas de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus características geográficas, geológicas y biológicas, y a las necesidades del racional aprovechamiento de sus recursos;
> 3.— El derecho del Estado ribereño a adoptar medidas de reglamentación para los fines precitados aplicables en las zonas de su soberanía o jurisdicción marítimas, sin perjuicio de la libertad de navegación y el sobrevuelo de las naves y aeronaves de cualquier pabellón".

Además, se incluyeron dos dispositivos relativos a la prevención de la contaminación (Nº 4) y el control de las actividades de investigación científica (Nº 5).

En lugar de los nueve Estados presentes en Montevideo, a Lima asistieron dieciséis, incluyendo a los dos países sin litoral del hemisferio. Como se verá a continuación, la variedad de interpretaciones que, en ambos casos, fueron expresamente formuladas en relación con la libertad de navegación y sobrevuelo, contribuyó a que la precisión jurídica de dichas "Declaraciones" quedara afectada, con mengua de su claridad y de su capacidad de proyección, por cuanto permanecía al margen del acuerdo el escollo más importante que se oponía a una formulación aceptable para la mayoría de los países en desarrollo. De otro lado, la "Declaración" de Lima, puso en evidencia que la presencia de países con problemas diferentes a aquellos que, como los del Pacífico Sur o el Atlántico Sud Occidental, están situados frente a mares abiertos, constituía una realidad insoslayable, por cuanto no les era posible —como en el caso de Venezuela— "admitir ninguna extensión del mar territorial que en cualquier forma disminuya o afecte sus derechos de libre navegación o cualesquiera otros de que actualmente disfruta en los mares (de otros países) adyacentes a su territorio o que redunde en perjuicio de cualquier otro de sus intereses legítimos" [37].

No deja de ser llamativa la circunstancia de que ambas declaraciones, elaboradas en las capitales de dos países con mares de 200 millas, *no hicieran mención a esta distancia*. Más aún, en la segunda declaración, en la de Lima, se introduce —repitiendo la expresión que comienza a usarse en México en 1956 y luego es acogida en otros documentos— la evidente limitación para el alcance de la soberanía y jurisdicción, de "criterios razonables" que, según la constancia de la delegación de México, no debía sobrepasar las 12 millas.

Aparte de estas discrepancias de fondo, el voto en contra de Bolivia y el Paraguay, protocolizó la posición expectante de estas dos naciones, al igual que los restantes países sin litoral o con situaciones de geografía desventajosa, en relación con reivindicaciones de mayores extensiones del mar libre.

De esta manera, se perfilaban ya las diversas tendencias de los países latinoamericanos: en favor de una extensión clara del mar territorial —supuestamente hasta las 200 millas en virtud de sus legislaciones internas—, en cuyas filas se agruparon Brasil, Ecuador y Uruguay; en favor de una extensión de las zonas de soberanía y jurisdicción —también supuestamente hasta las 200 millas, de acuerdo con su legislación interna— pero con expresa salvaguardia de la libertad de navegación y sobrevuelo, según "el principio que consagra el Derecho Internacional" que, para esa fecha, podía estar representado por las convenciones de Ginebra, de cuya posición participan Argentina, Chile y El Salvador. Una equidistancia entre ambas, correspondió al Perú, cuya aclaración expresa que entiende la libertad de navegación sin implicar "renuncia alguna a la capacidad de ejercicio pleno de los derechos de la República en dichas aguas, de conformidad con los conceptos contenidos en la Declaración de Santiago, de 18 de agosto de 1952". México adoptó la definición más precisa, tal como se ha señalado en párrafo anterior. Venezuela fue terminante en su posición y votó en contra, con el razonamiento ya mencionado. Hubo aún varios otros matices, que contribuyeron a hacer más confuso el espectro de esta multiplicidad.

Sin embargo, fue de capital importancia coincidir en el fundamento común de todas estas posiciones, que era, a su vez, la razón de ser de la "Declaración de Santiago", y que pasaría luego a dar contenido y nombre a la zona de soberanía y jurisdicción que, a partir de 1973, pudo llamarse en el seno de la Conferencia del Mar, la "zona económica exclusiva". En efecto, el punto de partida de estas declaraciones —núcleo del consenso latinoamericano— era el "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 marino".

Como anotación final cabe distinguir las competencias que se atribuyen al derecho del Estado ribereño, que no pasan de ser "una legítima prioridad", por lo que las medidas que pudiera establecer con carácter reglamentario, tienen la finalidad de satisfacer aquella prioridad en la exploración, explotación

y conservación, todas ellas medidas de eminente carácter económico. Se estaba aún bastante lejos de proponer para la zona de soberanía y jurisdicción, el ejercicio del derecho de soberanía, como potestad exclusiva del Estado ribereño.

Un comentario final merece la aclaración formulada por el delegado del Perú, embajador Edwin Letts. Su redacción debe ponerse como ejemplo del acierto diplomático, para no comprometer a su mandante con alguna de las posiciones extremas. La aclaración —que no debe ser confundida con una reserva— afirma que no implica renuncia alguna "a la capacidad de ejercicio pleno de los derechos de la República", pero cuyas precisiones corresponden a "los conceptos" de la "Declaración de Santiago" y "a las prescripciones de los acuerdos internacionales vigentes sobre navegación aérea": Es, pues, una posición defensiva y no compromisoria [38].

Last but not least. Ninguna de las "declaraciones" de Montevideo o de Lima —que corresponden al "Grupo de Montevideo" que más tarde se transformaría en "grupo territorialista"— menciona la expresión "mar territorial", a pesar de que algunos de sus miembros, en razón de la ley interna, estaban ligados a un mar territorial de 200 millas, lo cual, una vez más, demuestra hasta la evidencia, que para todos los asistentes a esas reuniones, la distancia de 200 millas como aplicable al mar territorial, era una fórmula inviable como norma internacional Con mayor razón, las posteriores "declaraciones" de Santo Domingo y de Yaundé, son muy claras en este aspecto y distinguen con precisión entre el "mar territorial" y la "zona" adyacente, ya fuese la del mar patrimonial o de la zona económica exclusiva. De ahí, también, la corta vigencia e imperceptible resonancia que tuvieron en el ámbito de la III Conferencia del Mar las "declaraciones" de Lima y de Montevideo, cuyas fórmulas resultaron insuficientes para expresar en términos atractivos los nuevos criterios, para lograr una posición común en América Latina y para ofrecer una propuesta aceptable a los demás. La mención a la conveniencia de tomar en cuenta "la pluralidad de regímenes jurídicos sobre soberanía o jurisdicción marítima vigentes en los Estados de América Latina" —contenida en el último considerando de la "Declaración de Lima"— expresa sin lugar a dudas la imposibilidad del acuerdo.

1.6.3. La Reunión de Expertos del Grupo de Montevideo, 1971.

Del 12 al 15 de enero de 1971, se intentó en Lima un esfuerzo, por medio de una "Reunión de Expertos del Grupo de Montevideo sobre el Derecho del Mar", que tuvo importancia táctica en la medida que exhibía la existencia de un grupo con poder de negociación que, a pesar de las ausencias, era representativo de América Latina. Su declaración final se distingue por el contenido político más que por las connotaciones estrictamente jurídicas, y en ella se reafirma el fundamento económico esencial de la posición común latinoamericana referido exclusivamente "al racional aprovechamiento de los recursos marinos en beneficio del desarrollo y bienestar de los pueblos". El

tono del documento está dado por la necesidad de buscar el acuerdo con los países en desarrollo, a fin de adoptar posiciones comunes.

1.6.4. La Reunión de El Salvador, 1973.

El "Grupo de Montevideo" llevó a cabo una reunión más, cual último empeño por mantener su unidad, en San Salvador, del 15 al 22 de febrero de 1973, a la que también asistió Chile. El resultado confirmó que no sólo se mantenían posiciones disímiles, sino que, había el riesgo de que se hicieran más notorias. Por esta razón la reunión de San Salvador no culmino con un pronunciamiento público y el resultado tuvo carácter confidencial, para uso de los respectivos Gobiernos. Esta conclusión explica que el "Grupo de Montevideo" no volviera a reunirse en el curso de la III Conferencia del Mar. Sin embargo, considerando los criterios regionales de los documentos de Santo Domingo y de Yaundé, que también estaban presentes en la "Declaración del Comité Jurídico de Río" y ante el silencio de las "Declaraciones" de Lima y de Montevideo, debe rescatarse en abono de la Reunión de Santo Domingo la propuesta de considerar la distancia de 200 millas como susceptibles de servir de base al acuerdo universal. Quedaba superado formalmente el obstáculo que hasta entonces había mediatizado a muchos países que consideraban imposible que tal distancia no fuera privilegio de unos pocos sino posibilidad de todos [39].

1.6.5. La Reunión del Grupo Latinoamericano en Nueva York, 1973.

En la siguiente semana del 23 de febrero al 4 de marzo de 1973, se convocó en Nueva York al Grupo Latinoamericano que, por primera vez, se reunió en su conjunto, con la participación de Cuba. Su finalidad era la de concertar posiciones la víspera de iniciarse la IV Sesión de la Comisión Preparatoria de la III Conferencia (6 de marzo - 6 de abril de 1973)). La ocasión revestía especial importancia y se hacía cada vez más urgente una coordinación, ya que la inauguración de la Conferencia estaba señalada para diciembre y todavía se pensaba por algunas delegaciones que la III Conferencia —cuya sede se señaló originalmente en Santiago de Chile— podría llegar a un acuerdo final en dicha ocasión. Operaba, así, en contra de la unidad del GRULA, la ilusoria aspiración de llegar a una convención, objetivo que deslizaba a algunas delegaciones a debilitar sus criterios en obsequio del consenso. En estas condiciones, los países que, como el Perú, mantuvieron en todo momento una firme actitud, pasaron a militar en una "exrema izquierda" irreductible, dejando en una posición intermedia a aquellos países que mantenían una política conciliadora; y en el otro extremo, a las grandes potencias. Al final de la reunión del GRULA, las divergencias internas del Grupo parecían insalvables y vale la pena intentar un recuento de ellas, tanto como fuente de información cuanto para apreciar en sentido inverso, el camino hacia la unidad que, al final, distinguió al conjunto latinoamericano, como instrumento de cohesión que hizo posible alcanzar un resultado tan extraordinariamente favorable en 1982.

Si la reunión de San Salvador dejó en claro que el "Grupo de Montevideo" estaba virtualmente desintegrado, la sesión del GRULA no fue más alentadora y, en consecuencia, no era posible insistir en la idea de una conferencia latinoamericana. El recuento ofrecía el siguiente resultado: 12 países eran favorables a las 12 millas de mar territorial y 200 de mar patrimonial o una zona similar; seis mantenían una posición muy clara de "soberanía y jurisdicción" (recuérdese que ni Brasil ni Ecuador mencionaron el mar territorial de 200 millas), pero con matices en cuanto a la libertad de comunicaciones o la pluralidad de regímenes; los países del Caribe además de su "patrimonialismo" reclamaban derechos preferenciales; y Cuba mantuvo una posición muy parca (acababa de integrarse al GRULA con la oposición de varios de sus miembros). Obviamente, Bolivia y Paraguay no sólo mantuvieron su drástica actitud sino que su asistencia fue marcando una distancia, mientras se hacía evidente que su participación en el grupo de países sin litoral y otros en situación de desventaja geográfica, era cada vez más activa [40].

Dentro de una situación muy fluida, el resumen anterior ofrece una visión panorámica y objetiva a mediados de 1973, o sea al terminar la V Sesión de la Comisión Preparatoria. Una constatación merece ser enunciada: a partir del año 1973, todo el movimiento político se volcó dentro de la III Conferencia y no vuelven a producirse reuniones ni declaraciones latinoamericanas. Mientras tanto, el Comité Consultivo Legal Asiático-Africano siguió constituyendo un lugar de análisis y de encuentro. Para los latinoamericanos, la acción estratégica se trasladó al Grupo de los No Alineados. Allí, las diferencias, matizadas o profundas, se perdían un tanto dentro del gran escenario, principalmente porque era dentro del Grupo de los 77 que se lograba la unificación de la política en relación con el tema de los fondos marinos que, al cabo de poco tiempo, resultó siendo el de mayor relevancia. Sin la necesidad de llegar a una solución en cuanto a la explotación de las riquezas de las profundidades oceánicas, los restantes temas de la III Conferencia habrían podido encontrar una fórmula de entendimiento hacia 1977. Los cinco años restantes los consumió el debate sobre el patrimonio común de la Humanidad, englobado —felizmente— dentro del concepto de la "unidad del espacio oceánico" y del procedimiento del consenso y del "package deal" en lo procesal. Esos cinco años, sin embargo, no fueron vanos, ya que permitieron asentar varias otras proposiciones encaminadas a fortalecer la situación del Estado ribereño y a incluir, en términos imperativos, el concepto del uso pacífico de los mares [41]. Debe recordarse que fue la delegación del Perú la que propuso la inclusión de este último punto en la "Lista de temas y cuestiones" y la que inició el debate público en sesión plenaria.

1.7. *Otras reuniones.*

Todavía merecen ser registradas otras declaraciones, resoluciones o comunicados emitidos por reuniones latinoamericanas, pero que no alcanzaron a

constituir aportes de carácter jurídico dignos de subrayarse, ni las dimensiones políticas para hacerlos relevantes. Esos foros fueron las siguientes:

—CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana).
—Parlamento Latinoamericano.
—Federación Interamericana de Abogados.
—Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional.

1.7.1. La Reunión del CECLA, 1971.

La XII Reunión del CECLA, a nivel ministerial, en Lima, el 23 de octubre de 1971, aprobó el Principio Nº 7, "Explotación de los recursos marinos dentro y fuera de las jurisdicciones nacionales", cuyo primer párrafo consagra que "los Estados ribereños tienen derecho a disponer de los recursos naturales del mar adyacente a sus costas y el suelo y subsuelo del mismo mar, dentro de los límites establecidos en sus legislaciones nacionales, de manera que la utilización de esos recursos contribuya a promover el desarrollo de su economía y elevar los niveles de vida de sus pueblos" (42). El segundo párrafo se refiere a la riqueza de los fondos marinos, más allá de las jurisdicciones nacionales y a su condición de patrimonio común de la Humanidad. Además del principio mencionado, la XII Reunión de CECLA aprobó las resoluciones 1, 3, y 4 sobre aprovechamiento de recursos marinos, efectos en la economía de los Estados de la explotación de minerales de los fondos marinos y papel que deben jugar los recursos marinos en la movilización de recursos internos para el desarrollo, que constituyen un todo con dicho principio, y que lograron por su nivel político, servir de instrumento de acción en las siguientes Asambleas de la III UNCTAD y en el seno de la Reunión Ministerial del Grupo de los 77, preparando el camino para lo que fue el mejor de todos los resultados alcanzados: la declaración aprobada por la Reunión a Nivel de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los No Alineados, en Argel, en 1973, sobre la que se tratará más adelante (43).

1.7.2. El Parlamento Latinoamerciano.

El Parlamento Latinoamericano, en su Primera Asamblea Ordinaria, en Lima, aprobó el 18 de julio de 1965, la Resolución XV, en la cual sugiere a los Estados latinoamericanos que adecúen la legislación nacional a los "Principios de México" y recomienda que los Estados Latinoamericanos concierten con los Estados vecinos ribereños "los acuerdos apropiados para procurar la extensión del Sistema constituido por la Conferencia para la Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas vigente para el Pacífico Sur".

En su siguiente reunión en Lima, el 29 de abril de 1967, aprobó la Resolución XXIX por la que "recomienda que los países de América Latina coordinen una política de defensa de los recursos marítimos adyacentes con base

en las 200 millas marinas, declarándola como zona de aprovechamiento exclusivo y adoptando las medidas necesarias para hacerla efectiva".

En ambos casos, el texto del compromiso alcanzado subraya las características de orden económico de las reclamaciones latinoamericanas, y precisa, en la segunda, la condición de "zona de aprovechamiento exclusivo" que tiene la zona adyacente de 200 millas [44].

1.7.3. Las Conferencias de la Federación Americana de Abogados.

1.7.3.1. La V Conferencia Interamericana de Lima, 1947.

La Federación Interamericana de Abogados se creó como resultado de un acuerdo del VIII Congreso Científico Americano, reunido en Washington en 1940. La sede central de la Federación se mantuvo en Washington durante muchos años. Sus reuniones dieron ocasión para expresar las corrientes del pensamiento jurídico del Continente, incluyendo los más variados capítulos de Derecho Internacional, tanto Público como Privado.

Cuando el 28 de noviembre de 1947, se reune en Lima este importante grupo profesional, no era la primera vez que se había ocupado del tema del mar territorial y de la zona contigua. En efecto, desde el estallido de la II Gran Guerra y con el propósito de preservar la neutralidad de los países americanos, la cuestión de establecer una amplia zona de seguridad había sido motivo de preocupación —retomando la idea surgida durante la I Gran Guerra— culminando con la adopción por la "Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores", de la llamada "zona de seguridad". Más adelante, comenzó a tomar forma la noción de la preservación de los recursos vivos en relación con el ejercicio de la pesca en mares lejanos. La primera vez que el mencionado cuerpo recoge estas ideas es en su segunda reunión, en Río de Janeiro, en agosto de 1943, cuando se aprueba la quinta recomendación emanada de la XVIII Comisión de Pesca Oceánica, en los siguientes términos:

> "V. El mar territorial debe ser extendido, en lo mínimo, a la distancia de cincuenta millas, contadas desde la playa descubierta en la pleamar, a lo largo de la orilla de la costa en cada Estado".

La propuesta original había sido presentada por el jurista brasileño José Lins do Rego, recordando que "el Brasil, por ejemplo, ejerce la fiscalización de la pesca hasta la distancia de 12 millas. Ahora bien, todas las zonas pesqueras productivas en el litoral brasileño están situadas a una distancia de la orilla del mar en ningún caso inferior a 50 millas".

En la tercera reunión, en México, en 1944, se recomendó que el mar territorial alcanzara hasta 6 millas de la costa, más una zona contigua de 44 millas, que se reconocería como de interés eminentemente nacional, propuesta con el fin de preservar las riquezas del mar y controlar la pesca.

La cuarta reunión tuvo lugar en Santiago de Chile, en octubre de 1945. La X Comisión, encargada del estudio de las materias relativas al mar y a la conservación de sus recursos, elaboró una recomendación para que se acordare "que la extensión del mar territorial se fije en 30 millas y la zona contigua en 20, completándose de esta manera las 50 millas" a las que se referían las resoluciones de las dos reuniones anteriores.

Con relación, en particular, a la reunión de Santiago, cabe recordar que coincidió con el debate —que debía durar más de 10 años— del proyecto de Código de Aguas, al cual se le agregó —precisamente en mayo de 1945— una modificación importante, pues la extensión del mar territorial pasó de 2 leguas a 50 millas y la zona contigua de 4 a 100 millas. Como se sabe, estas distancias no llegaron a ser efectivas.

La quinta conferencia se inauguró en Lima, el 28 de noviembre de 1947. En esta ocasión, en solemne ceremonia, el presidente de la República, doctor José Luis Bustamante i Rivero, pronunció un extenso y sólido discurso, en el cual pasó revista a los temas de orden jurídico más importantes, dedicando un espacio muy considerable al Derecho Internacional y explicando que:

> "...en el campo en el cual la contribución peruana al progreso de la teoría jurídica cobra especial lucimiento, es en el Derecho Internacional".

A continuación, resumió las ocasiones en las que ese aporte se hizo posible, comenzando por los Congresos americanos de Lima de 1847 y 1877, cuyos resultados fueron analizados con prolijo detalle. Pasó revista, así, a "los más arduos y severos problemas de la organización y de la paz mundiales", incluidos en el temario de la Conferencia, así como a la nueva realidad surgida de la Carta de San Francisco, subrayando las novedades representadas por los capítulos relativos al Consejo Económico y Social y la cooperación internacional, que calificó de ser "sin duda, el aporte más sustantivo e importante de la nueva Organización a la causa de la restauración del mundo". Hizo, también, un extenso desarrollo de los principios que nutren la Carta de las Naciones Unidas, para llegar a proposiciones muy concretas, como la de afirmar "que la política internacional lejos de estar, como antes, al servicio de una sórdida pugna de posiciones económicas, ajena al nuevo espíritu que inspiró las deliberaciones de San Francisco, sea la promotora de un equitativo entendimiento de intereses y de una útil coordinación de los medios productivos de cada Estado". Fue una extraordinaria pieza oratoria que terminó invocando la urgente necesidad de la paz. La reacción del auditorio fue de encendido aplauso y la Conferencia adoptó, de inmediato, una resolución de congratulación que ordenó insertar el discurso en los anales de la reunión [45].

Al tratar los temas de Derecho Internacional, se adoptó el siguiente acuerdo:

> "Comité X.— Tema 3
> La Quinta Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados,
> Acuerda:

Recomendar que las Naciones Americanas adopten medidas uniformes que tiendan a amparar la conservación de las especies pesqueras.
Recomendar que las Naciones Americanas determinen una faja oceánica más allá del mar territorial para la protección y aprovechamiento por el Estado ribereño, de las especies pesqueras".

No deja de llamar la atención que sólo tres meses después de haberse expedido el Decreto Supremo Nº 781, de 1º de agosto, el Jefe del Estado no se hubiera referido a este dispositivo. Pero más notable es la reacción de la V Conferencia, cuya recomendación sobre la materia se refirió exclusivamente a "una faja oceánica más allá del mar territorial" destinada a fines de exclusivo carácter económico, sin referencia alguna a los acuerdos de las tres reuniones anteriores, pero manteniendo la exclusiva preocupación por la protección y aprovechamiento de los recursos marinos.

Es evidente que los abogados peruanos que asistieron a la reunión, constituyendo un grupo representativo y numeroso, estuvieron de acuerdo en dar una muy limitada interpretación administrativa a los alcances del Decreto Supremo Nº 781, pues no consta que se formulara sugestión alguna cuando se debatió la mencionada resolución (46).

1.7.3.2. XI Conferencia Interamericana de Abogados (Miami, 1959).

La X Conferencia de Abogados, reunida en Buenos Aires, en noviembre de 1957, constituyó una Comisión Especial para estudiar los temas relativos a la plataforma continental particularmente en sus aspectos de exploración y explotación petrolíferas, cuya coordinación fue encargada al señor Henry F. Holland, antiguo secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos.

Reunida la XI Conferencia en Miami, se resolvió que la Comisión no se limitara a un tema tan específico sino que incluyera en sus trabajos los otros problemas del mar, a lo que accedió el señor Holland, a quien, como relator del tema en cuestión, se le encargó que abriera el debate con una exposición de carácter general. Como es fácil suponer, los planteamientos iniciales suscitaron un vivo debate dentro del conjunto de las delegaciones. La discusión se concretó en dos mociones, que resumían los puntos de vista expuestos. La moción del señor Holland se limitada a "aprobar el reconocimiento acordado al derecho especial del Estado ribereño, respecto a los recursos de la plataforma continental y de los mares adyacentes a su mar territorial, inclusive la aceptación implícita del principio jurídico de que los derechos del Estado ribereño no son necesariamente limitados a la extensión de su mar territorial".

Por su lado, sobre la base de un borrador elaborado por delegados peruanos, el grupo latinoamericano formuló un proyecto en el que se expresaba:

"1. Que no existe regla internacional relativa a la extensión del mar territorial.
2. Que es evidente que, por su naturaleza, la extensión del mar territorial no puede constituir una regla uniforme, sino ser determinada atendiendo los peculiares factores geográficos, geológicos y biológicos de cada Estado, así como a

las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa, tal como quedó establecido en la III Reunión del Comité Internacional de Juristas bajo el nombre de "Principios de México".

3. Que el derecho que se reconoce a los Estados para la explotación de los recursos naturales en la plataforma continental debe jurídicamente extenderse a los recursos vivos de las aguas epicontinentales que la cubren.

4. Que existe un derecho inherente al Estado ribereño para reglamentar la preservación y explotación de los recursos vivos existentes en las aguas adyacentes a su mar territorial, como reconocimiento jurídico del hecho real de la utilización de tales recursos en la subsistencia de los pueblos y de la necesidad de su racional explotación económica; sin que tal derecho perturbe la libre navegación ni discrimine en razón de nacionalidad sobre la participación de extranjeros".

La comparación de uno y otro texto es reveladora de la oposición existente entre ambas fórmulas pero, quizá, es aún más notorio el carácter exploratorio de las conclusiones que se ofrecen y que adoptan un carácter tentativo, por no decir primario, en su expresión. El punto de partida es que "no existe regla internacional relativa a la extensión del mar territorial", lo cual implica constatar un vacío y, consecuentemente, la necesidad de cubrirlo. Mientras tanto, las soluciones dadas tienen el carácter de "supletorias" o de precarias, en espera de que la norma general sea aceptada.

La afirmación que, "por su naturaleza, la extensión del mar territorial no puede constituir una regla uniforme" está referida claramente a los aspectos biológicos y económicos —a pesar de que se agrega la expresión "seguridad y defensa"— por cuanto lo único que es indefinible en su extensión es el lugar que las riquezas y recursos económicos ocupan en el mar. Es en ese único sentido que cabría admitir esa diversidad de límites, por cuanto proponerla para la anchura del mar territorial en lo que se refiere a la libre navegación y los otros usos vinculados al *jus communicationis* constituiría un absurdo o una regla imposible de aceptar. Esta noción está reconocida en el propio texto cuando establece que "el derecho inherente al Estado ribereño para preservar ...los recursos vivos existentes en las aguas adyacentes a su mar territorial..." es un derecho que no debe "perturbar la libre navegación ni discriminar en razón de nacionalidad sobre la participación de extranjeros".

Comparando este texto con las disposicionnes de la Convención sobre el Derecho del Mar, resulta de una evidencia abrumadora que las competencias de las que, en virtud de ésta, goza el Estado ribereño en resguardo de sus intereses, constituyen una auténtica y eficiente garantía, superiores en todo a las señaladas en la Conferencia de Miami.

Como fórmula de transacción, negociada entre representantes peruanos y norteamericanos, la Conferencia aprobó la siguiente declaración:

"1. Hasta ahora existe desacuerdo entre las naciones del mundo respecto a los límites del mar territorial.

2. Dentro de cualesquiera límites acordados por las naciones, cada una debe gozar del derecho de fijar los suyos tomando en consideración sus necesidades.

3. Se reconoce que el Estado ribereño tiene un interés especial y, por ende, derechos especiales respecto a la conservación y preservación de la productividad de los recursos vivos que existen en las aguas adyacentes a su mar territorial; existiendo sin embargo, desacuerdo respecto a la definición y al alcance de dicho interés y dichos derechos.
Recomienda:
Que la Federación continúe sus estudios en este campo con el empeño y la eficacia que merece".

Comparando los tres documentos entre sí, es posible deducir algunas conclusiones, acerca del planteamiento peruano y de las tesis que se deseaban afirmar. Desde el punto de vista formal, la primera preocupación del Perú estaba orientada a sostener que las proclamaciones unilaterales constituían una legítima fuente de derecho, cuya validez podía crecer en la medida que el acuerdo universal no fuera logrado. En este sentido, la fórmula final de transacción no satisfizo el carácter de fuente legítima de derecho y se limitó a subrayar que existe desacuerdo respecto a la anchura del mar territorial; *ergo*, la norma individual mantenía su posibilidad, —lo que era un hecho— pero como norma precaria y supletoria.

El siguiente objetivo formal peruano era el de discutir, primero, la anchura del mar territorial; y, luego, su esencia, contenido y características. Esta finalidad, es obvio que no pudo obtenerse.

En cuanto a la anchura, la mención de las 200 millas era algo más que una cifra mágica; era signo de la fe, como la señal de la cruz para los cristianos; y, sin embargo, su expresión fue omitida. Existe la versión de que se explicó esta silenciosa concesión como una manifestación de cortesía frente a los dueños de casa.

Otro elemento importante era la diversidad de límites para el mar territorial. Este objetivo fue alcanzado, aparentemente, por cuanto, sin una mención específica del mar territorial, y con una referencia expresa a la plataforma continental y a "los problemas con ella relacionados", de un lado; y, de otro, con la alusión a los aspectos económicos (al Estado ribereño sólo se le reconoce "un interés especial y, por ende, derechos especiales respecto a la conservación de la productividad de los recursos vivos" más allá de mal territorial), no puede haber la menor duda que el punto 2, que menciona "cualesquiera límites acordados por las naciones" dentro de los cuales "cada una debe gozar del derecho de fijar los suyos", es muy difícil de aplicarlo a la anchura del mar territorial y, absolutamente imposible, interpretarlo en el sentido de que esa licencia cubría una anchura del mar territorial de 200 millas.

En cambio, es de plena evidencia que para el Perú la zona de 200 millas, sólo estaba referida a garantizar al Estado ribereño facultades de carácter económico. Su insistencia en la diversidad de anchuras sólo podía fundarse en la flexibilidad de las zonas ricas en pesca, para cuyo control y administración era posible intentar límites variables; pero no aparece en forma alguna

ni en momento alguno, cualquier referencia así fuera tangencial, a las competencias de seguridad propias del mar territorial ni a la necesidad de resguardar y garantizar la libertad de navegación. Todo lo cual lleva a pensar que ni la seguridad ni la libertad de navegación estaban cuestionadas. Como se ha dicho anteriormente, suponer que el mar territorial puede tener anchuras variables para establecer las competencias de seguridad y para garantizar la libertad de navegación, hubiera sido una propuesta imposible de fundamentar e inaceptable para los demás países. Por lo demás, no existe recuerdo en el largo proceso de la evolución del Derecho del Mar, que alguna vez se hubiera formulado una proposición en tal sentido.

En resumen, la fórmula transaccional aprobada no pudo ser más débil, por cuanto, en su parte resolutiva, se limitó a "recomendar" que la Federación "continúe sus estudios en este campo con el empeño y la eficacia que merece".

Si bien son varios más los comentarios que podría merecer la reunión de Miami, lo cierto es que no constituyó un capítulo importante en la afirmación de la tesis de las 200 millas, y que en la perspectiva de los años, ha terminado por desdibujarse, más aún si se la compara con las conquistas refrendadas por la Convención sobre el Derecho del Mar. Sobre la Conferencia de Miami existe un circunstanciado informe del doctor José Luis Bustamante i Rivero ("Revista del Foro", Colegio de Abogados de Lima, Año XLVI, Nº 1 Enero-Abril, 1960, pp. 142 y ss.) y una referencia con comentarios del doctor Raúl Torres Fernández, Decano del Colegio de Abogados de Arequipa ("Historia y Derecho", Arequipa, Editorial Miranda, 1980, 290 p.).

1.7.3.3. La XVI Conferencia Interamericana de Abogados de Caracas, 1969.

El tema del mar, centrado en los problemas de la plataforma continental, volvió a ser materia de trabajo en la XVI Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, en su reunión de Caracas, en 1969. La delegación del Perú estuvo encabezada por el doctor Alberto Ruiz Eldredge. Al final, se aprobó en el "Capítulo de Derecho Internacional Público. Problemas generales", la siguiente Resolución:

> La XV Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados.
> I. Resuelve:
> "La Plataforma Continental de las Naciones Americanas, según la Convención de Ginebra, de 29 de abril de 1958, forma parte de la integridad territorial nacional y comprende todo lo emergente y/o adherido, como islas, islotes, cayos y anexos.
> II. Considerando:
> Que el Derecho Internacional reconoce el interés preferente del Estado ribereño en la conservación y aprovechamiento de los recursos vivos del mar adyacente a sus costas.
> Que en los países del continente americano se ha venido afirmando la legitimidad de este interés preferente, traducida por algunos Estados en la ampliación de sus jurisdicciones marítimas con los fines arriba expuestos.

Que este concepto ha sido fortalecido por la proclamación de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, hecha por la Asamblea General de las Naciones Unidas e incluida en los pactos sobre Derechos Humanos.

Que el aprovechamiento de tales recursos tiene particular importancia para atender las necesidades de subsistencia de las poblaciones sub-alimentadas y asegurar el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo.

Resuelve:

Reafirmar, con el carácter de derecho, el interés preferente del Estado ribereño en la conservación y aprovechamiento de los recursos vivos del mar adyacente a sus costas; y

reconocer que la aceptación de ese derecho, creado por países americanos, es particularmente importante para asegurar el progreso económico y social de los países en desarrollo".

El primer comentario que merece esta resolución, está referido a la mención de la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, como manifestación palmaria de constituir el derecho generalmente aceptado. En segundo lugar, otra anotación pertinente es la relativa a la ausencia de cualquier mención específica a la distancia de 200 millas, la cual, como se ha visto, en lugar de constituir la cifra mágica, parecía representar un tabú impronunciable. Un elemento digno de mención es la referencia a la resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en relación con la soberanía sobre los recursos naturales, vinculando ese principio a las demandas de los países en desarrollo, con cuya afirmación las reivindicaciones latinoamericanas sobre el mar se proponían o calificaban una manera de asegurar el progreso económico y social de dichos países. Sin embargo, la resolución de la XVI Conferencia de Abogados no va más allá de reconocer que el Estado ribereño, tiene un interés preferente en la conservación y aprovechamiento de los recursos vivos del mar adyacente a sus costas. En este último párrafo hay también una pequeña novedad, pues la noción de los recursos del mar adyacente no está referida a la "zona contigua" (aguas adyacentes a su mar territorial), como en el caso de Miami, sino a todo el mar adyacente a las costas, sin distinguir en su condición de territorial o de alta mar. En todo caso, este reconocimiento del interés preferente —al que, con eufemismo, se le asigna el "carácter de derecho", pero, evidentemente, sin que llegue a serlo— parecía ser la máxima victoria a la que el Perú podía aspirar en los foros internacionales [47].

1.7.4. El Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.

Un foro que pudo tener particular importancia en esta materia, fue el Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, debido a la base uniforme de las respectivas instituciones jurídicas y los intereses comunes cuya defensa y promoción habían estado en el origen del mismo organismo, a todo lo cual podría agregarse, en teoría, la solidaridad política que se expresaba en un mismo idioma.

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

1.7.4.1. La Reunión de Madrid, 1951.

La I Reunión del Instituto, simultánea con su fundación, se realiza en Madrid, convocada por circular de 14 de diciembre de 1950, con un previo temario de cuatro puntos, pero con la expresa salvedad de que podría presentarse ponencias sobre diversos temas, tales como i) la plataforma continental, y k) el mar territorial. El Congreso se inauguró solemnemente el 2 de octubre de 1951, con la asistencia de una delegación del Perú compuesta por los doctores José Luis Bustamante i Rivero y Víctor Andrés Belaúnde. El 8 de octubre se instaló la sexta comisión sobre "Derecho Internacional Marítimo" —tema que constaba entre los cuatro principales— bajo la presidencia del doctor Barbosa Magalhaes, actuando como ponente el doctor L. Moreno-Quintana y con la asistencia de los señores Stoll Gonçalvez, Rodríguez dos Anjos, Bustamante i Rivero y Greño-Velasco, siendo secretario el doctor José Luis de Azcárraga y Bustamante. En la primera sesión, se abrió la discusión con el proyecto de "Convención sobre el mar territorial" presentado por el doctor Moreno-Quintana. El proyecto dio lugar a un animado debate en el que intervinieron todos los delegados. Por ejemplo, el doctor Bustamante i Rivero expresó, en un determinado momento, que la única limitación que debe existir para el Estado ribereño, es la del "tránsito inofensivo". Al final del debate se aprobó un proyecto de Convención cuyos artículos 1º y 2º tienen el siguiente texto:

> "Art. 1º— Se considera mar territorial de los Estados, a la franja de agua que baña sus costas y se extiende desde la línea de la más baja marea, hasta la línea de respeto que separa el dominio del Estado de la zona contigua".
> "Art. 2º— El mar territorial de cada Estado es una dependencia necesaria de su respectivo territorio terrestre. Tendrá el Estado pleno derecho de dominio sobre él, salvo su obligación de permitir, en tiempo de paz, el tránsito inocente de los buques privados extranjeros. No podrá enajenarlo independientemente de la enajenación de una porción de dicho territorio terrestre".

Esta definición fue completada con el artículo siguiente:

> "Art. 3º— La línea de respeto será, en general, fijada tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, por medio del trazado de arcos de círculos tangentes desde los puntos más salientes de la costa, hasta una distancia de 6 millas marinas. Distancias variables mayores serán fijadas, según la naturaleza de la costa, y frente a ciudades, puertos y radas, desembocaduras de estuarios y ríos, y canales, por disposición de la legislación interna de cada Estado. Para su debido conocimiento éstas serán notificadas a todos los Estados".

Respecto de la zona contigua, se dice:

> "Art. 7º— Habrá una zona marítima contigua al mar territorial de cada Estado, la que se extenderá mar adentro, desde las líneas de respeto, hasta una distancia de doce millas marinas, medida en igual forma que aquél. En ella el Estado ejerce todos aquellos derechos de seguridad y policía sanitaria, fiscal, aduanera y de buenas costumbres que no afecten, en general, a la libre navegación.
> No se entenderá afectado el ejercicio de esta última cuando el Estado haga reconocimiento de pabellón para comprobar el carácter inofensivo de los buques privados extranjeros".

Con relación a la plataforma continental y al mar epicontinental, se aprobó el siguiente artículo:

> "Art. 8º— Cuando el territorio de los Estados se prolongue debajo del mar por medio de una plataforma submarina, el mar territorial se extenderá desde la línea de la más baja marea en toda la amplitud que bañe dicha plataforma.
> En caso de existencia de mar epicontinental, la zona contigua será medida en la extensión establecida a la terminación de aquella".

Además de este texto, se aprobaron las siguientes "bases de discusión":

> "Queda asegurada la libre navegación independientemente de la reciprocidad en las aguas epicontinentales...".
> "Las riquezas animales, vegetales y minerales existentes en la plataforma submarina y en el mar epicontinental, pertenecen al Estado ribereño, sin perjuicio de los derechos declarados en tratados o convenciones vigentes".
> "En las zonas en las que la navegación sea libre dentro del mar epicontinental, serán observados los principios del Derecho Internacional, en cuanto a la navegación en alta mar, inclusive los referentes a las jurisdicciones civil y penal...".
> "No es permitido el cobro en aguas epicontinentales de tasas o impuestos a pretextos de gastos de practicaje, pilotaje, balizamiento... o el libre ejercicio de la navegación...".

No existe en las actas referencia alguna a propuestas sobre la extensión del mar territorial hasta la distancia de 200 millas. En definitiva, el Congreso clausuró sus sesiones, el 11 de octubre, sin haberse visto el proyecto aprobado por la Comisión, remitiéndose lo actuado al siguiente Congreso [48].

1.7.4.2. La Reunión de San Pablo, 1953.

La II Reunión tuvo lugar en San Pablo, Brasil, en octubre de 1953. Debe recordarse que para aquella fecha, apenas había transcurrido un año de la "Declaración de Santiago" estableciendo la zona marítima de 200 millas. En San Pablo, se aprobó una resolución relativa a los problemas de Derecho Internacional Marítimo, en la cual se consignan seis acápites, relativos a I) Mar territorial; II) Plataforma continental; III) Mar complementario; IV) Relación con el régimen de alta mar; V) Delimitación de las plataformas continentales; y VI) Zonas contiguas.

En cuanto al mar territorial —siguiendo el criterio ya aprobado en Madrid— se le fija una anchura de 12 millas marinas. Respecto de la plataforma continental, cuya expresión "designa el lecho del mar y el subsuelo de las zonas contiguas a las costas que están situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta el límite en que comienza el talud continental", se establece que "pertenece al Estado ribereño, el cual ejerce autoridad y jurisdicción sobre la misma para los efectos de explotar y utilizar todos sus recursos naturales". Agrega que: "La autoridad y jurisdicción del Estado ribereño comprende, también, las facultades de reglamentar y fiscalizar la pesca y la caza que se realicen en toda la extensión de las aguas que cubren la plataforma submarina, a fin de proteger los recursos naturales contra su exterminio, aunque sus habitantes no practiquen tales actividades en la referida zona".

En beneficio de los paises que carecen de plataforma submarina, la resolución menciona un "Mar complementario" con las siguientes características:

> "Los Estados que carecen de plataforma submarina tienen, con la misma finalidad de que trata el artículo anterior (arriba transcrito), el derecho de reglamentar y fiscalizar la pesca y la caza que se realicen en las zonas de alta mar adyacente a su mar territorial, hasta el límite de 200 millas marítimas, contadas desde la línea exterior del aquél" (49).

El doctor Ulloa comenta este dispositivo, en los siguientes términos:

> "La Resolución de San Pablo ratifica así, en términos distintos, la Declaración de Santiago, al aceptar en la misma medida de 200 millas, la finalidad esencial que esta Declaración perseguía" (50).

1.7.4.3. La Reunión de Quito, 1957.

El Instituto volvió a ocuparse de los temas del mar en el III Congreso de Quito, en octubre de 1957; y en el VII, de Buenos Aires, en 1969. En el primero de estos, se aprobó una resolución sobre la "validez de las declaraciones unilaterales", en la que después de prestar una plena confirmación a los "Principios de México sobre el régimen jurídico del mar" (51), se declara:

> "1. Que es un derecho y un deber ineludible de los Estados ribereños, defender sus riquezas marítimas existentes en su suelo y en el subsuelo del mar y en las aguas que los cubren.
> 2. Que los Estados tienen competencia para fijar unilateralmente la extensión del mar territorial más allá de las distancias comúnmente aceptables, en la medida necesaria para dar adecuada protección a los objetivos indicados en el número primero.
> 3. Que lo anterior debe entenderse sin perjuicio de los derechos de los Estados no ribereños, para ejercitar el derecho de tránsito inocuo" (52) .

A partir de la Reunión de Quito, el ILHADI parece verse afectado por diferencias de criterio o por otras razones de presumible índole personal o política. En la Resolución de Quito, aflora el propósito de olvidar la Resolución de San Pablo, por considerar que los adelantos producidos respecto al régimen jurídico de los espacios marítimos, "en algunos casos superan los alcances de las resoluciones aprobadas en esa oportunidad".

Este esfuerzo de "superación" no parece, sin embargo, muy evidente. El primer párrafo, que afirma el "derecho del Estado ribereño de defender sus riquezas marítimas", tiene una expresión que limita el concepto del mismo, claramente expresado en otros instrumentos internacionales, como un imperativo de conservación, protección, reglamentación y fiscalización (términos que usa la Declaración de San Pablo, similares a los de la Declaración de Santiago) al que es extraño el empleo de la palabra "defender" que tiene una inevitable connotación respecto al uso de acciones que van más allá de los requerimientos biológicos (de conservación); económicos (de preservación y control) y jurídicos o administrativos. Como tenía que suceder, el empleo de la voz "defender" no ha hecho camino en el léxico jurídico internacional, probable-

mente por considerarlo más propio de la salvaguardia de otros intereses, como son los propios del mar territorial. También es curiosa la versión recortada que se hace de los "Principios de México" —previamente aplaudidos— pues se afirma que "los Estados tienen competencia para fijar unilateralmente la extensión del mar territorial, más allá de la distancias comúnmente aceptables", olvidando que en la Resolución de México el término usado fue muy diferente, pues se habló de la "competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables", agregándose los criterios relativos a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa; y en la referencia a "límites razonables", estaba claramente sobreentendida que no debía ir más allá de las 12 millas. Inexplicablemente, la resolución de Quito prefiere no mencionar la distancia de 200 millas, silencio que no puede interpretarse como una "superación".

1.7.4.4. La Reunión de Buenos Aires, 1969.

En Buenos Aires, en 1969, tuvo lugar el VII Congreso, cuyo acuerdo sobre la materia fue aún más difuso. En el primer considerando, se dice "que el Derecho Internacional reconoce el derecho preferencial del Estado ribereño para la explotación de los recursos vivos del mar en los espacios oceánicos inmediatos a sus costas", expresión bastante menos eficaz que todas las fórmulas empleadas hasta entonces y que representaba un retroceso en perjuicio de la determinación jurídica del derecho del Estado ribereño y una imprecisión en cuanto al espacio sobre el cual ejerce su soberanía y jurisdicción. En su parte resolutiva, se limita a:

> "Expresar su apoyo y simpatía a los Estados de la Comunidad Hispano-Luso-Americana que luchan por el respeto a sus derechos sobre los recursos vivos del mar y, en general, por su soberanía sobre los recursos naturales situados en su territorio" (53).

Esta terminología resultaba, para esa fecha, la más limitada expresión de solidaridad para con los países del Pacífico Sur, envueltos en una grave pugna con algunas potencias pesqueras; dejaba entender una distinción entre "derechos sobre sus recursos vivos del mar" y la "soberanía sobre los recursos naturales situados en su territorio"; y olvidaba que, para entonces, el Perú estaba empeñado en la reivindicación de sus riquezas petroleras.

1.7.4.5. La Reunión de Lima, 1970.

Al año siguiente, el ILHADI celebró su VIII Congreso de Lima, siempre en los primeros días de octubre. Su celebración tuvo una particular connotación política, dada las circunstancias internas del Perú y su coincidencia con el segundo aniversario de la Revolución y dio motivo a expresivos discursos del Jefe del Estado, general Juan Velasco Alvarado (54), al recibir el homenaje de los congresistas, y del ministro de Relaciones Exteriores, general Edgardo Mercado Jarrín, al clausurar la reunión.

El resultado, en lo que se refiere a los temas del mar, fue menos espectacular. Existía el antecedente muy inmediato de las reuniones latinoamericanas de Montevideo y de Lima (mayo y agosto de 1970). La resolución del ILHADI aventaja a estas últimas en extensión, pero no en precisión, como es fácil apreciar de su lectura:

> "1. Los Estados ribereños, en virtud de la soberanía que ejercen sobre su territorio, tienen el derecho preeminente a disponer de los recursos naturales de los espacios marítimos, adyacentes, para el pleno aprovechamiento de los mismos en función del desarrollo económico, social y cultural de sus pueblos.
> ...
> 3. En defensa de los intereses de sus poblaciones, los Estados ribereños, de conformidad con el Derecho Internacional, tienen derecho a establecer las zonas sobre las que ejercen su soberanía o jurisdicción marítimas, de acuerdo con criterios razonables y atendiendo a sus características geográficas y ecológicas y a las exigencias del aprovechamiento de sus recursos.
> 4. La diversidad evidente de dichas características que afectan a la relación existente entre el mar, la tierra y el hombre que la habita, impone la preservación del principio de la pluralidad de los regímenes y de las legislaciones, tanto nacionales como regionales, en materia de soberanía o jurisdicción marítimas, consagrado por la evolución histórica del Derecho del Mar.
> ...
> 7. El derecho de los Estados ribereños a adoptar medidas de reglamentación para los fines antes mencionados, en las zonas de su soberanía o jurisdicción, no debe afectar indebidamente el principio de libertad de comunicación internacional.
> ...
> 10. El estudio del Derecho del Mar debe hacerse de manera conjunta y no fragmentada, habida cuenta de la estrecha vinculación que existe entre los diversos ámbitos del medio marino, y a fin de que se mantenga la correlación de sus principios sin perjuicio de la pluralidad de regímenes reafirmada en la presente Resolución" (55).

Dicho documento, dos meses posterior a la "Declaración de Lima" (56), ofrece con ésta múltiples diferencias, ninguna de las cuales otorga ventaja a la del ILHADI. Aparte de repetir el título ya adoptado por la Reunión de Montevideo (mayo de 1970) de "Principios Básicos", sus enunciados fueron mucho más laxos y no agregó elemento alguno importante a los ya existentes, salvo la mención —con otras palabras— del concepto de la unidad de tratamiento del espacio oceánico. Incluye el derecho de los Estados sin litoral, al libre acceso a los espacios marítimos internacionales, y recoge sin mucha precisión el criterio de la preservación del medio marino, si bien debilita innecesariamente la jurisdicción del Estado ribereño en materia de investigación científica.

Al igual que en la "Declaración de Lima", los llamados "Principios Básicos" omiten cualquier referencia a la distancia de 200 millas, como anchura para las zonas de soberanía o de jurisdicción, con lo cual, en realidad, se elimina lo que hasta ese momento era el único común denominador de la posi-

ción latinoamericana. Omisión aún más notoria, por cuanto ambos textos están referidos, de manera exclusiva, a las "exigencias del aprovechamiento de sus recursos" sobre los cuales los Estados tienen preemiente derecho (Principios de Quito), que en la "Declaración de Lima" se menciona como "derecho inherente a explorar, conservar y explotar los recursos naturales del mar adyacente", fórmula de mayor propiedad y exactitud, y referido —ese derecho— a promover el máximo desarrollo económico.

1.7.5. A modo de conclusión.

Una somera apreciación de los documentos comentados, que corresponden a dos décadas de tenaz esfuerzo por precisar el contenido jurídico de las zonas de soberanía y jurisdicción y, por consiguiente, la correlación de derechos y deberes de los Estados ribereños y de los terceros Estados, así como la razón de ser de esta nueva institución, demuestra con evidencia abrumadora, las dificultades de esta tarea, en cuanto a la expresión normativa; y las oposiciones políticas, en lo que refiere a los diversos intereses que estaban en juego.

Una primera constatación lleva a verificar la imposibilidad de cualquier acuerdo, de fondo y de forma, entre las posiciones de los países del Pacífico Sur y los Estados Unidos. Al lado de esta gran potencia, los intereses de Cuba son paralelos; y, en una posición menos diferenciada, la de los países de la costa occidental atlántica. México, si bien no participa de la actitud de Estados Unidos, guarda prudente distancia con relación al Pacífico Sur, en una misma línea con Colombia y Venezuela.

Por dicha razón, cuando se intentan los acuerdos sin la participación norteamericana, el buen éxito tampoco acompaña estos ensayos. No debe olvidarse que a todo propósito de unidad se oponía, además, la posición de los países sin litoral, a los cuales, por razones jurídicas y políticas, era necesario buscar un acomodo.

En estas condiciones, la indoblegable tenacidad del grupo del Pacífico Sur resultaba un elemento incómodo que, a juicio de muchos, era el mayor obstáculo para el acuerdo. Por eso se piensa en la solución regional y se convoca a la reunión de Santo Domingo, donde los hechos demuestran que la posición intermedia representada por la fórmula del "mar patrimonial", constituía una base de negociación" [57].

Lo cierto es que la posición latinoamericana ofrecía algunos puntos de concordancia, pero no los suficientes. El más importante de todos resultaba la cifra mágica de las 200 millas, aunque a sabiendas del desacuerdo sustancial en cuanto a lo que dicha cifra encerraba. El otro elemento en común que se desprende de la simple lectura de todos los documentos elaborados, es el consenso en no pretender para el mar territorial la anchura de 200 millas. Al respecto, la evidencia no admite réplica, por cuanto en ninguno de esos documentos se hace tal mención, lo cual significa que, expresa y deliberadamente,

se omite esa pretensión. Esta situación es más terminante en unas que en otras de las declaraciones, pero se aprecia en todas ellas. Particularmente, en el caso de la resolución del ILHADI, todo es aún más claro, pues ni siquiera habla de las 200 millas, y en cambio, sí se alude a las "zonas" (en plural) sobre las cuales se ejerce soberanía. También existe uniformidad en lo que se refiere al sustento económico para extender las facultades del Estado costero, en relación con la conservación, preservación, exploración y explotación de los recursos del mar. En cambio, no existe acuerdo en lo que se refiere a la índole de dichas potestades del Estado ribereño que, en algunos casos, se limita a "derechos preferenciales". También era uniforme el interés en defender la libertad de navegación —ya no por las razones estratégicas de Estados Unidos— sino por la exigencia de garantizar sus largas líneas de comunicación.

En definitiva, todo este largo diálogo con la realidad política, sirve para subrayar la importancia de la "Declaración de Santiago" y comprobar que su razón de ser, vinculada a los intereses económicos, fue admitida como indiscutible, unida a la viabilidad de la anchura de 200 millas para esos fines y no para otros. De esta manera, también la historia legislativa de la llamada doctrina latinoamericana, demuestra en qué forma fue aplicada, interpretada, defendida y aceptada, o sea como una zona de soberanía y jurisdicción, que no pretendía sustituir al mar territorial ni atribuir a éste aquella cifra mágica.

1.8. *La acción en el Tercer Mundo.*

1 8.1. Los primeros pasos.

Ya desde los días de la Conferencia de Roma sobre Conservación de los Recursos del Mar[58], se había hecho evidente que, sólo mediante el acuerdo internacional, nuestros intereses estarían adecuadamente defendidos, pero que, a su vez, este acuerdo exigía un apoyo político de parte de aquellos países cuyos puntos de vista fueran coincidentes con los del Pacífico Sur. Lo contrario, era suponer que el aislamiento podía ser un reducto inexpugnable, pues, inclusive, el reconocimiento de una situación de excepción requería de apoyo político.

Esta realidad había llevado a Enrique García Sayán a iniciar desde entonces, un acercamiento a los países en desarrollo de Africa y 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".

Esta preocupación era compartida por los países de América Latina, empeñados con el Perú en la misma lucha; y de la acción subsecuente se puede

citar diversos ejemplos. Es poco conocida —o mejor dicho, poco recordada— la misión que cumplió en la costa occidental de Africa, el secretario general de Relaciones Exteriores, embajador Alberto Wagner de Reyna, quien en 1963 visitó Costa de Marfil, Nigeria, Senegal y Liberia y tuvo oportunidad de difundir la tesis de las 200 millas e informar sobre la defensa del patrimonio ictiológico que realizaba la Comisión Permanente del Pacífico Sur. Otras misiones latinoamericanas realizaron gestiones similares más adelante en diversas áreas del Tercer Mundo. Se explica, así, que en 1970, la preocupación natural de los países reunidos en la Conferencia de Montevideo, fuera expresada en la Resolución 3, "Medidas de Coordinación", en el sentido de coordinar gestiones diplomáticas en el ámbito mundial, preferentemente con los países en vías de desarrollo, lo que implicaba una invitación a la acción común.

1.8.2. El Comité Consultivo Legal Afro-Asiático y el Seminario de Yaundé.

Simultáneamente, una política de cohesión se estaba concertando en los países africanos y asiáticos, a través del Comité Consultivo Legal Afro-Asiático que resolvió, a propuesta de Indonesia, incluir el tema del Derecho del Mar en la Agenda de la XII Reunión, en Colombo, enero de 1971, a la cual concurrieron como observadores —como consecuencia directa de la Resolución de la Conferencia de Montevideo— Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

A partir de entonces, una relación constante fue mantenida por parte de América Latina —concretamente el Perú— contribuyendo a un benéfico intercambio de experiencias, que se expresó en la XIII Reunión del Comité Consultivo, en Lagos (Nigeria), 1972, en la que se dio cuerpo a la iniciativa de Kenia acerca del concepto de la zona económica exclusiva, que habría de culminar en el Seminario sobre el Derecho del Mar, realizado en Yaundé, Camerún, del 20 al 30 de junio de 1972, cuyo informe elevó a la Organización de la Unidad Africana una recomendación concreta, según la cual y partiendo del principio de que

> "...los Estados Africanos tienen el derecho de determinar los límites de sus jurisdicciones sobre el mar adyacente a sus costas, de acuerdo con criterios razonables que tengan particularmente en cuenta los factores geográficos, geológicos, biológicos y de seguridad nacional",

se formuló la siguiente recomendación:

> Recomendación 1.—
>
> El Mar Territorial no debe extenderse más allá de un límite de 12 millas náuticas. Igualmente los Estados Africanos tienen el derecho de establecer más allá del mar territorial una zona económica sobre la cual ejercerán jurisdicción exclusiva para los fines de control, regulación y explotación nacional de los recursos vivos del mar, que deben ser reservados para el beneficio directo de sus pueblos y de sus respectivas economías, así como para la prevención y control de la contaminación. El establecimiento de la zona no perjudicará el ejercicio de las siguientes libertades: libertad de navegación, libertad de sobrevuelo, libertad de tender tuberías y cables submarinos".

Los resultados del Seminario de Yaundé adquirieron respaldo político al ser adoptados en la XXI sesión del Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana, Addis Abeba, en mayo de 1973, que representa, seguramente, el punto culminante del aporte africano al establecimiento del nuevo Derecho del Mar. Este extraordinario esfuerzo de cohesión, extraordinario por el corto tiempo en el que fue alcanzado, por la claridad en los planteamientos y por la unidad política que significó, debe ser subrayado. Esencialmente, permitió la adhesión a principios muy precisos, tales como el de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; el derecho de los países africanos a explotar los recursos del mar en las costas adyacentes a su territorio, en beneficio de sus pueblos; y, desde otro punto de vista, estimuló una reacción ante el notorio desequilibrio entre los países industriales y los países en vías de desarrollo, en lo que se refiere a su capacidad de explotación de los recursos del mar y la conciencia de no encontrarse atados a determinadas normas del Derecho Internacional, como era el caso de las Convenciones de Ginebra de 1958. En este último punto, cabe recordar que a la Conferencia de 1958 asistieron 3 países africanos. A la de 1960, concurrieron 8. Al Comité Preparatorio de los Fondos Marinos, 26, en 1972; y 50, a la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, en 1982.

1.8.3. El Movimiento No Alineado.

En lo que se refiere al conjunto de los problemas del mar y, en particular al de los fondos marinos, la convergencia de los puntos de vista de los países latinoamericanos con los de Africa y Asia había sido dinamizada por los criterios políticos que encontraron su expresión en el Movimiento de los Países No-Alineados, cuyas decisiones fueron fundamentales para unificar criterios y producir el respaldo político masivo. Ya en la III Conferencia cumbre de los países No Alineados, en Lusaka, Zambia, 1970 [59], se había incluido el tema del Derecho del Mar, especialmente en relación con los fondos marinos, pero vinculándolo con los otros temas previstos, que debían tratarse "conjuntamente de manera global y no en forma fragmentaria".

Hasta la siguiente Conferencia ministerial en Georgetown, Guyana, agosto de 1972, el Perú asistió en calidad de observador.

1.8.3.1 La Conferencia de Argel, 1973.

La culminación de este proceso lo representa la IV Reunión Cumbre de países No Alineados, en Argel, que había sido precedida por un intenso trabajo previo, incluyendo la Reunión preparatoria en Kabul, Afganistán, en mayo de 1973, y la Reunión del Comité de Expertos, en Santiago de Chile, en agosto del mismo año.

Entre el 5 y el 9 de setiembre de 1973, estuvieron reunidos en Argel 75 Estados miembros, de pleno derecho —entre ellos el Perú— 8 en calidad de observadores, 12 movimientos de liberación, 3 países especialmente invitados y 3 organismos internacionales, incluyendo Naciones Unidas. Va más allá

de la anécdota recordar que concurrieron 33 presidentes, 2 reyes, 1 emperador, 2 emires, 1 sultán, 15 primeros ministros, 1 vicepresidente, 1 vice-primer ministro, 12 ministros de relaciones exteriores, 2 príncipes, 1 ministro de estado y 3 embajadores.

Con relación al Derecho del Mar, la Declaración Política incluye los puntos 86 al 93, cuya importancia exige su transcripción completa:

> 86) La Conferencia invita a los países no alineados a intensificar su concertación en todos los dominios, a fin de participar activamente en la solución de los problemas económicos internacionales, sobre todo teniendo en vista las próximas negociaciones monetarias y comerciales y la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.
>
> 87) Los Jefes de Estado o de Gobierno de los países no alineados reiteran la declaración relativa a los fondos marinos y la que se refiere al no alineamiento y el progreso económico, adoptadas en Lusaka, y han pasado una revista de los progresos logrados desde entonces. Han hecho constar con satisfacción que la Declaración de principios adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, estaba acorde con los principios enunciados en la Declaración de Lusaka sobre los fondos marinos y que estos principios han continuado guiando el trabajo del Comité de las Naciones Unidas sobre los fondos marinos. Han hecho constar igualmente con satisfacción que la expresión hecha en Lusaka de convocar una Conferencia sobre el derecho del mar, a fin de tratar todas las cuestiones que se refieren al ambiente marino de una manera comprensiva, ha sido acogida por la comunidad internacional.
>
> 88) Los Jefes de Estado o de Gobierno han convenido apoyar la adopción de zonas de jurisdicción nacional hasta el límite de 200 millas, medidas a partir de las líneas de base, en las cuales el Estado ribereño ejercería sus derechos a efectos de explotar los recursos naturales y de proteger otros intereses inherentes a sus pueblos, teniendo en cuenta los derechos e intereses especiasel de los países en vías de desarrollo, costeños o sin litoral o geográficamente desaventajados, sin perjuicio de la libertad de navegación y de sobrevuelo donde fuera aplicable, por una parte, y del régimen relativo a la plataforma continental, por la otra.
>
> 89) Los Jefes de Estado o de Gobierno reafirman la importancia vital de un aprovechamiento racional de los recursos de los mares y océanos para el desarrollo económico y la promoción del bienestar de los pueblos.
>
> 90) Los participantes reafirman su adhessión al principio fundamental según el cual la zona y los recursos de los fondos marinos ubicados más allá de los límites jurisdiccionales nacionales, constituyen el patrimonio común de la humanidad y recomiendan que se instituya una autoridad internacional investida de amplios poderes, que se encargará de administrar esta zona en beneficio de toda la comunidad internacional y, particularmente, en el de los países en vías de desarrollo.
>
> 91) Los participantes invitan con urgencia a todas las partes interesadas a avenirse con la moratoria relativa a la prohibición de explotar los recuroos de la zona internacional antes de que se logre un régimen negociado.
>
> 92) Subrayan que las nuevas reglas del derecho del mar deben contribuir de manera efectiva a eliminar las amenazas a la seguridad de los Estados y asegurar el respeto de su soberanía y de su integridad territorial.
>
> 93) Los Jefes de Estado o de Gobierno proclaman que es urgente celebrar la Conferencia sobre el derecho del mar en Santiago de Chile, en 1974, como también la necesidad de asegurar su éxito por medio de una preparación adecuada,

y consideran como indispensable una concertación previa de los países no alineados para coordinar sus posiciones y sus acciones con respecto a los problemas de fondo y de procedimiento, para llegar rápidamente a resultados satisfactorios. torios.

Aparte de los anteriores dispositivos, se resolvió estimular la cooperación subregional, regional e internacional como aporte a la política de desarrollo, pero, más aún, "a fin de asegurar la continuidad y la eficacia de la política de no alineamiento... deciden incrementar su acción y coordinar sus esfuerzos", a cuyo efecto se creó el Buró de Coordinación, que pasó a ser un elemento de acción permanente, cuyos resultados permitieron que la acción del Movimiento alcanzara su plena gravitación política, como grupo mayoritario dentro de Naciones Unidas.

En lo que se refiere, estrictamente, al aspecto de la jurisdicción marítima, la Declaración de Argel expresa el acuerdo alcanzado sobre la base de los siguientes elementos:

—zonas de jurisdicción nacional, hasta el límite de las 200 millas;

—derechos del Estado ribereño a efectos de explotar los recursos naturales;

—salvedad a favor de los derechos e intereses de los países sin litoral;

—afirmación de la libertad de navegación y de sobrevuelo, donde fuera aplicable (se entiende dentro de las 200 millas);

—excepción del régimen relativo a la plataforma continental (para permitir la extensión del derecho del Estado costero más allá de las 200 millas);

—criterios de conservación, expresados en la importancia vital de un aprovechamiento racional; y

—definición de la finalidad del proceso: el desarrollo económico y la promoción del bienestar de sus pueblos.

En el orden político, la Declaración urge la adopción de medidas de concertación, como instrumento para llegar a resultados satisfactorios.

Es cierto que la "Declaración de Argel" no estableció un límite preciso para el mar territorial, en razón de que, para esa fecha, algunos países africanos habían extendido su anchura, más allá de las 12 millas [60], pero no puede dejarse de subrayar que el acuerdo, al respetar esa posición, no la magnifica ni la convierte en la base del consenso. Por el contrario, lo que se menciona expresamente son aquellas potestades del Estado que perfilaban al nuevo espacio oceánico, además de la extensión de 200 millas:

—la jurisdicción y no la soberanía;

—el carácter estrictamente económico de los intereses protegidos;

—el respeto a la libertad de navegación y sobrevuelo que es propio de la alta mar; y

—la finalidad, vinculada al desarrollo económico.

No hay que olvidar, sin embargo, cómo la esencia del acuerdo radicaba en la cuestión de los fondos marinos que, durante el curso de la Conferencia del Mar, constituyó el eje de la acción del Tercer Mundo, para lo cual el impulso político de la Conferencia cumbre de Argel se transfirió al Grupo de los 77, que alcanzaba ya al centenar de Estados.

También es bueno recordar que el punto de discordia entre los países en desarrollo no era el problema de la anchura del mar territorial, sino la resistencia de los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa (14 de ellos africanos) frente a las demandas de los países costeros, por cuanto aquellos, como se ha dicho, constituyeron un grupo de interés cuyo número le permitía detentar el tercio bloqueador. Al vencer estas dificultades, la unidad política demostrada por el movimiento No-Alineado representó, definitivamente, el paso adelante que era necesario para definir la suerte de la Conferencia del Mar.

En pocas ocasiones, como en ésta, cabe recordar el papel decisivo que jugó la diplomacia peruana, cuya acción de información, primero; de persuación, luego; y de argumentación jurídica y técnica, al final, alcanzó el objetivo que se había señalado. Artífices de este resultado fueron, a no dudarlo, Alfonso Arias Schreiber y Alvaro de Soto.

1.8.3.2. La Conferencia de Nueva Delhi, 1983.

La VII Reunión Cumbre del Movimiento No Alineado de Nueva Delhi, registró con júbilo la culminación de la Conferencia sobre el Derecho del Mar y el hecho de que la Convención universal hubiera sido aprobada por una mayoría abrumadora, en cuya virtud quedaba establecido un nuevo orden jurídico para el uso racional de los mares y de los océanos como instrumento de paz y de desarrollo y como estímulo a la cooperación internacional. Por esta razón, los Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron formularon un fervoroso llamamiento a los Estados signatarios para facilitar el proceso de ratificación a fin de que la Convención pueda entrar en vigencia lo antes posible, como importante condición para garantizar los derechos e intereses de los países en desarrollo. Por último, instaron, también, a los Estados que aún no hubieran firmado la Convención, para que lo hicieran sin tardanza.

Los puntos referentes al Derecho del Mar que contiene la resolución merecen transcribirse:

> XIX.— Derecho del Mar.
>
> 117: Los Jefes de Estado y de Gobierno tomaron nota con satisfacción de la feliz conclusión de las labores de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y su histórico resultado para el desarrollo progresivo del Derecho del Mar.
>
> 118: La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar quedó aprobada por una abrumadora mayoría de 130 Estados y ya la han suscrito 122 Estados, incluyendo Namibia y las Islas Cook. La Convención ha establecido un nuevo orden jurídico para el uso racional de los mares y los océanos como

instrumento de justicia, paz, desarrollo y cooperación internacional. Mediante la aplicación del procedimiento del consenso para la adopción de decisiones, se han conciliado de manera equitativa los intereses materiales de todos los sectores de la Comunidad mundial.

119: Los Jefes de Estado o de Gobierno expresaron su firme convicción de que los recursos de la zona internacional del fondo marino y oceánico, que son patrimonio común de la Humanidad, sólo pueden explorarse y explotarse legalmente de acuerdo con el régimen y el mecanismo internacionales establecidos por la Convención. A su juicio, ninguna medida unilateral de cualquier Estado o grupo de Estados, mediante un mini-convenio o un régimen paralelo incompatible con el Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, tendría validez alguna. En realidad, semejantes acciones concitarían la condena universal y llevarían a la adopción de medidas adecuadas, en defensa de los intereses de todos los Estados en la utilización de la zona internacional de los fondos marinos como patrimonio común de la Humanidad.

120: Los Jefes de Estado o de Gobierno hicieron un llamamiento a todos los Estados signatarios de la Convención para que faciliten el proceso de su ratificación a fin de que pueda entrar en vigor lo antes posible. También exhortaron a todos los Estados que aún no habían firmado la Convención para que así lo hicieran. Tomaron nota que la primera reunión de la comisión preparatoria había sido convocada para el 15 de marzo de 1983, en Kingston e instaron a todos los Estados a participar activamente en su labor.

121: Al recordar la resolución sobre el desarrollo de infraestructura marina científica y tecnológica aprobada por la Conferencia sobre el Derecho del Mar y respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, subrayaron que los países en desarrollo sólo pueden obtener los beneficios del Derecho del Mar mediante el desarrollo de capacidades apropiadas, especialmente en la ciencia y la tecnología del mar. Los Jefes de Estado o de Gobierno, al reconocer la importancia de los centros marinos científicos y técnicos, regionales y nacionales, como factor vital para el desarrollo de las infraestructuras, exhortaron a todos los países y a todas las organizaciones internacionales competentes, a que contribuyan al establecimiento y fortalecimiento de esos centros.

El Perú estuvo representado en la Reunión cumbre a nivel Jefes de Estado y de Gobierno y prestó su aprobación a dicha resolución [61].

Una última observación. La afirmación contenida en el párrafo 119, es válida para todos los ámbitos del Derecho del Mar; ninguna acción unilateral puede tener validez si es incompatible con la Convención Universal.

NOTAS

(1) "El Comercio", Lima, 21 a 25 de marzo de 1982.

(2) V. Revista Peruana de Derecho Internacional, T. XXXIII Nºs. 80 y 82. pp. 115, 136 y 91. respectivamente.

(3) El texto transcrito tiene una exacta concordancia con el párrafo de la Declaración Conjunta suscrita en Brasilia el 17 de octubre de 1979, entre el Presidente Figueiredo y el Presidente del Perú, Francisco Morales Bermúdez, con ocasión de la visita oficial de este último:

"Reafirman la determinación de sus Gobiernos de defender los derechos de soberanía y jurisdicción sobre los mares adyacentes a las costas de sus respectivos Estados y sobre el suelo y subsuelo de dichos mares, hasta el límite de las 200 millas y sobre la plataforma continental que se extiende más allá de ese límite. sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional... A tales efectos acuerdan proseguir la coordinación de sus Gobiernos con el fin de lograr que los países participantes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, realicen los esfuerzos necesarios para que, el año entrante, la Conferencia adopte una Convención inspirada en esos objetivos de importancia fundamental para asegurar la paz, la justicia y la cooperación de los Estados en el espacio oceánico".

Tanto la Declaración Conjunta de 1981, como la de 1979 constituyeron un compromiso internacional, que el Perú y el Brasil honraron al votar a favor de la Convención sobre el Derecho del Mar, al término de la III Conferencia, el 30 de abril de 1981.

(4) Acerca de la posición de los partidos políticos, V. *infra* Nº 1. 3.

(5) "Perú 1981", Presidencia de la República, Lima, Industrial Gráfica S. A. 1981, p. 391.

(6) Esta determinación, suscitó un amplio debate público. De un lado, opiniones de carácter personal desfavorables a la postergación de cualquier decisión e, inclusive, contrarias a la firma de la Convención sobre el Derecho del Mar; y, de otro, aparte de las numerosas intervenciones individuales, entre las cuales debe ser especialmente mencionada la del doctor José León Barandiarán, se produjeron importantes pronunciamientos institucionales en los que se expresan, categóricamente, las razones que abonan la conveniencia de suscribir la Convención sobre el Derecho del Mar en resguardo del interés nacional. Entre estos pronunciamientos, figuran los siguientes:

— Centro de Estudiantes de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. "El Observador", Lima, 8 de diciembre de 1982.

— Colegio de Abogados de Lima, 23 de diciembre de 1982 — "Las doscientas millas y la Convención sobre el Derecho del Mar"— Pronunciamiento del 23 de diciembre de 1982. Lima, Perú. (A la cabeza del título: Editorial Jurídica del Colegio de Abogados de Lima, 23 p.).

— Testimonio Diplomático. ("Ante el llamado hecho por el Presidente de la República para que se abra un debate que permita el consenso nacional acerca de la Convención sobre el Derecho del Mar, quienes hemos participado, directamente, desde hace más de 30 años, en la ejecución de la política peruana a este respecto, consideramos que debemos dar nuestro testimonio acerca de la contribución hecha por el Perú al nuevo Derecho del Mar") "El Comercio" y "Correo", Lima, 13 de febrero de 1983. Reproducido en el "Boletín Informativo" del Ministerio de RR. EE. Suscriben el documento 9 Embajadores en retiro: Luis Alvarado Garrido, Arturo García y José de la Puente, ex-Cancilleres de la República; y, Juan Miguel Bákula, Gonzalo Fernández Puyó, Edwin Letts, Augusto Morelli, José Pareja P. S. y Alberto Wagner de Reyna.)

— Instituto Nacional de Derecho de Minería y Petróleo. 14 de febrero de 1983. En "Revista de Derecho Minero", Año XXXIII, noviembre 1982 - julio 1983, Nº 46.

En el mismo número, se reproducen las declaraciones del doctor José León Barandiarán mencionadas en párrafo anterior

— Asociación Peruana de Derecho Marítimo. "El Comercio", Lima, 28 de febrero de 1983.
— Concejo Provincial de Lima. Acuerdo adoptado por unanimidad en sesión de 8 de marzo de 1983. "El Observador", 13 de marzo de 1983. Este pronunciamiento revistió importancia política por haber sido aprobado por los cuatro grandes grupos políticos representados en el Concejo: Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Partido Aprista Peruano e Izquierda Unida.
— Instituto Peruano de Geopolítica y Estrategia, presidido por el general Edgardo Mercado Jarrín, ex-ministro de RR. EE. "El Observador", Lima, 12 de marzo de 1983.
— Según un cable trasmitido desde Lima por la Agencia France Presse ("Correo", 14 de marzo de 1983), una subcomisión especial de la Comisión Consultiva del Ministerio de RR. EE., designada para estudiar el caso, presidida por el vice-almirante Luis E. Llosa G. P., ex-canciller de la República en dos oportunidades, "recomendó la firma de la Convención que establece una zona económica exclusiva de 188 millas, aparte de otras 12 millas de mar territorial, de manera que las 200 millas que proclama el país permanecen intangibles".
— Mayor resonancia política tuvo el pronunciamiento en favor de la suscripción de dicha Convención, formulado por el Comité Directivo Nacional de Izquierda Unida, con fecha 11 de marzo de 1983. Las "Conclusiones" previas a dicho acuerdo, formuladas por una comisión multipartidaria, en "El Observador", Lima, 28 de febrero de 1983.

La posición política contraria fue expresada por el senador Javier Alva Orlandini, quien reveló que el Partido Acción Popular había acordado en su Congreso Extraordinario realizado en 1982 (octubre, en Trujillo), sugerir al Gobierno abstenerse de firmar la Convención "hasta no agotar el debate nacional propuesto por el propio Presidente" ("El Comercio" y "Correo", Lima, 15 de marzo de 1983).

Al hacerse pública la decisión del Gobierno, de no suscribir "por ahora" la Convención sobre el Derecho del Mar, se aprobaron mociones de conformidad, presentadas en el Senado por Roger Cáceres y en la Cámara de Diputados por Francisco Belaúnde Terry.

(7) Manuel Cisneros Sánchez, "Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores", 1956-1957. Lima, 1958, p. 7.

Hay una versión, basada en documentos norteamericanos, recogida por Thomas Wolff (Peruvian-United States Relations over maritime fishing, Occasional Paper Nº 4, 1970, Law of the Sea Institute, University of Rhode Island), según la cual:

"Seven months after President Odría signed the fishing decree, (January 5, 1956 - El Peruano, January 17, 1956), Secretary of State John Foster Dulles met with Peru's new President, Dr. Manuel Prado y Ugarteche. The latter accepted in *principle* the United States proposal that a South Pacific fisheriers agreement be signed with his government and other interested countries in which Peru would drop its claim to the 200-mile sovereignty. The agreement was reached in a *closed-door conference*. The agreement would allow the fleets of the signatory nations to fishing the specied areas off Latin America. On his way home, Dulles stopped in Quito, Ecuador, where he discussed the same issue. Any agreement would have to be preceded by the CEP bloc's dropping their 200-mile sea claim. Dulles' plane had barely touched down in Washington when trouble over his effort began. The coverage of his visit in Peru, as reported in *The New York Times*, noted that Dulles had persuaded Dr. Prado to change his country's stand on the nature of the 200-mile sea and its threat to hemispheric security. The publication surprised the Ecuadoran and Chilean governments. *The New York Times*' publication of what had taken place Peru in a "delicate position" because it appeared that Peru had virtually abandoned its cosigners of the 1952 pact. Dr. Prado,

in the face of Ecuadoran and Chilean wrath, stated that his government would be faithful to its new neighbors. Peruvian officials acknowledged that Dr. Prado's agreement in *principle* with Dulles still remained. The above account indicates that in the mid 1950's it was possible for the United States to work at least a temporary accommodation wiht Peru".

(8) V. Ann L. Hollick, "U.S. Foreign Policy and the Law of the Seas", op. cit. p. 89 y ss. Además de la Memoria arriba citada, V. R.P.D.I. T. XVI, Julio-Diciembre, 1956, Nº 50, pp. 107 y ss.

(9) Es poco conocida la opinión del canciller Porras Barrenechea acerca del fundamento económico de la zona marítima expresada en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de setiembre de 1959:
"Entre los problemas creados por la competencia comercial y el afán expansivo de los grandes monopolios se hallan los problemas del mar, sometidos desde hace algunos años a la tortura dialéctica de las conferencias y las sub comisiones, y planteados por el Perú en diversas ocasiones, principalmente en la conferencia de Ginebra de 1958, como un asunto que afecta fundamentalmente a los derechos humanos de la población costera del Perú. El año anterior he aludido extensamente a la posición del Perú en este conflicto entre las grandes compañías pesqueras, que desde largas distancias llegan al litoral peruano a interrumpir el complejo biológico creado por la naturaleza entre la corriente fría de Humboldt, la anchoveta, el ave guanera, el guano fertilizante de las islas y la aridez de la costa peruana, providencialmente remediada por el abono natural depositado en las islas. Como resultado de este complejo biológico surge la necesidad de proteger la riqueza pesquera aledaña a la costa del Perú para salvar la agricultura de dicha zona peruana y la nutrición de sus habitantes, inmemorialmente provista por la fauna y flora marítima del mar contiguo. En éste, como en otros casos, el Perú y los países americanos reiteran su demanda de que se abandone el criterio egocéntrico europeo, que ha establecido las medidas del mar territorial de acuerdo con las dimensiones del Mediterráneo y del mundo toloméico, pero que no son aplicables a la inmensa extensión del Pacífico entre la América". (V. R.P.D.I. Tomo XIX, número 56, Lima, julio-diciembre 1959, p. 160).

La "tortura dialéctica" que menciona Porras, como reflejo de la imposibilidad de encontrar soluciones sobre la base de los criterios dominantes, había sido descrita en su discurso ante la anterior Asamblea General, el 2 de octubre de 1958:

"Si bien la Conferencia de Ginebra no llegó a acuerdos generales, que son de muy difícil realización, puede decirse que ha innovado en los conceptos tradicionales consagrando el derecho preferente del Estado ribereño y la protección de los recursos del mar, de los que dependen la alimentación y el desarrollo económico de nuestras poblaciones, sin afectar, en lo más mínimo, el principio de la libre navegación al servicio de la humanidad. El corto número de Estados que ha suscrito, hasta hoy, las convenciones elaboradas en Ginebra, demuestra que ellas no han tenido aceptación general, ni llegó a obtenerse, para ninguna de las fórmulas aceptadas, las votaciones ampliamente mayoritarias". (V. R.P.D.I. Tomo XVIII, número 54, Lima, julio-diciembre de 1958, p. 220).

(10) Es particularmente interesante la réplica del vice-almirante L. E. Llosa al artículo de D. C. Loring, en la obra "Estados Unidos y la Revolución Peruana", de Daniel A. Sharp. Ed. Sudamericana, Bs. As., 1972. p. 215.

(11) Raúl Ferrero R., "Derecho Internacional", Academia Diplomática del Perú, Lima, 1966, p. 97.

(12) Para un mejor conocimiento de esta situación, conviene anotar algunos hechos sobresalientes que, durante el primer Gobierno del arquitecto Belaúnde, motivaron grave y larga tensión entre el Departamento de Estado y la Embajada peruana en Washington, entonces a cargo del doctor Celso Pastor de la Torre, alto dirigente del Partido Acción

Popular y conocido hombre de leyes. Los puntos extremos de esta crisis se produjeron a raíz de decisiones adoptadas por el Senado de los Estados Unidos: la primera, la "enmienda" a la Ley de Ayuda Exterior aprobada el 14 de junio de 1965, en virtud de la cual se suprimiría dicha ayuda a aquellos países que controlan el ejercicio de la pesca en la zona de 200 millas; y la segunda, la "enmienda" ampliatoria de la Ley 680 sobre protección a los barcos americanos en alta mar, aprobada el 3 de abril de 1968, que contemplaba la suspensión de la ayuda exterior a los países que capturasen pesqueros americanos. En ambos casos, la discusión diplomática alcanzó repercusión periodística y dió origen a sendas protestas de la misión diplomática ante la Casa Blanca. En el primero, la nota peruana lleva fecha 15 de junio, y deja constancia de "la sorpresa que me ha producido el contenido de buena parte del debate en el que, tal vez por inadecuada información, el legítimo derecho que tiene mi país a reglamentar y controlar la pesca dentro de las aguas de su litoral haya sido confundido con una limitación al principio de libre navegación y al concepto de libertad de los mares que el Perú acata, respeta y cumple, como es público y notorio", sin perjuicio de que para poner coto a la "destrucción masiva de las especies marinas con propósitos de lucro y por intereses privados, el Gobierno opone un justo criterio de conservación y aprovechamiento no sólo en beneficio de su pueblo sino también del género humano". A continuación, la citada nota agrega: "El Decreto Supremo Nº 781, de 1º de agosto de 1947, proyectó la soberanía nacional y la extensión de la jurisdicción y control del Estado a tres aspectos del Derecho Marítimo: 1) la plataforma continental; 2) la protección de las especies marinas; y 3) la extensión de su dominio marítimo a una faja de 200 millas, absolutamente necesaria para lograr un efectivo control de los recursos naturales de aquella plataforma y prevenir la extinción de la fauna del mar".

En el segundo caso, la protesta peruana en nota de 8 de abril, reiteró dichas consideraciones que demuestran por qué "el Perú está obligado a evitar fomas irregulares de explotación de esta fuente de riqueza y nutrición", teniendo en cuenta conceptos "ya expresados anteriormente sobre el imperativo que tiene el Perú de establecer medidas de control en defensa de las riquezas naturales de su mar"; e insistir en que "parece existir en ciertas esferas de los Estados Unidos una falta de adecuada información sobre el legítimo derecho que asiste a mi país a reglamentar la pesca dentro de las aguas de su litoral para evitar una actividad indiscriminada y abusiva que podría conducir a la extinción de sus recursos marinos, confundiéndose aquel derecho con una limitación al principio de la libre navegación y al concepto de la libertad de los mares, que el Perú respeta y cumple, como es público y notorio".

Hay en las notas peruanas arriba mencionadas, dos elementos que merecen ser subrayados. Uno, en cuanto al propósito, expresamente declarado, de llevar a la opinión pública en los Estados Unidos y, muy particularmente, a las más altas esferas del Gobierno, una versión oficial y exacta de la posición peruana; y en este sentido, es a todas luces evidente, que dentro de esta presentación del punto de vista oficial peruano, no se consideraba la existencia de un mar territorial. Lo contrario, sería suponer dos extremos inaceptables: o el Gobierno del Perú ignoraba que tenía un mar territorial de 200 millas o el Gobierno del Perú, por temor, prefería disimular o encubrir ese realidad, pretensión por lo demás absurda, pues habría sido inocultable de ser cierta y basada en normas legales.

El otro elemento, se refiere a las características de zona de pesca que se atribuye por ambas partes a la zona marítima de 200 millas, si bien con finalidades más completas e importantes en el lado peruano. Ello resulta evidente ante la reiterada afirmación acerca del carácter no discriminatorio que tenían las medidas de control, por lo cual quedaban en igualdad de oportunidad tanto los pescadores nacionales como los extranjeros. Otro caso, particularmente importante, merece ser recordado. El 4 de febrero de 1967, la Embajada de EE. UU. formuló una propuesta dejando constancia que "Estados Unidos considera las reclamaciones unilaterales de un mar territorial de 200 millas, como claramente contrarias al derecho y prácticas internacionales. La posición de Esta-

dos Unidos al respecto es que conforme al Derecho Internacional, no hay obligación de reconocer las reclamaciones de un mar territorial en exceso de las tradicionales 3 millas náuticas, en ausencia de un acuerdo internacional o alguna otra limitacirón. Además, Estados Unidos considera que no hay base en el derecho o práctica internacional, para la extensión unilateral de la jurisdicción pesquera exclusiva de un Estado costanero más allá de las 12 millas náuticas medidas, como el mar territorial, desde la línea de base establecida de acuerdo con el Derecho Internacional. Los problemas de pesquería en los mares, después de este límite, deben ser determinados mediante acuerdos entre las partes interesadas. Por tal motivo, Estados Unidos propone que la prolongada disputa con el Gobierno del Perú sobre reclamaciones de jurisdicción en zonas de alta mar (lo que ha dado lugar a numerosos incidentes perjudiciales para las amistosas relaciones entre nuestros dos Gobiernos) sea sometida a arbitraje mutuamente acepable. Como alternativa, Estados Unidos está dispuesto a someter esta disputa, conjuntamente con el Gobierno del Perú, a la Corte Internacional de Justicia". Dicha propuesta fue presentada al entonces canciller, senador don Jorge Vázquez Salas y concretada en un *Aide-Mémoire* de la misma fecha. Igual presentación se formuló ante los otros dos Gobiernos del Sistema del Pacífico Sur. Por coincidencia, ese mismo día se produjo la captura, dentro de la jurisdicción peruana de 200 millas, de los pesqueros "Caribean" y "Hornet".

En el citado memorandum norteamericano llama la atención la referencia hecha a un "mar territorial de 200 millas" en términos que recuerdan los de la protesta formulada por dicho país con ocasión de la "Declaración de Santiago", de 1952, en nota en la que se formulaba reserva de los derechos de Estados Unidos. Dichas reservas fueron desestimadas por el Gobierno del Perú por nota de 12 de abril de 1955 —conjuntamente y en iguales términos con los Gobiernos de Chile y Ecuador— por estimar que "no tiene, pues, la Zona Marítima establecida en la Declaración de Santiago los caracteres que parece atribuirle el Gobierno de Estados Unidos, (de mar territorial) sino, por el contrario, de modo definido y preciso, se inspira en la conservación y prudente utilización de los recursos naturales". (V. *infra* Nº 2.5.1).

La diferencia entre una y otra situaciones consistía, sin embargo, en el hecho que el Gobierno del Ecuador había declarado expresamente un mar territorial de 200 millas, por Decreto Supremo de la Junta Militar de Gobierno Nº 2556, de 9 de noviembre de 1964. (V. *infra* Nº 9.2.4.).

La coincidencia entre la propuesta norteamericana y la captura de los pesqueros complicó, aún más, la situación ante la notica de que el Departamento de Estado contemplaba la aplicación de la "enmienda" Kuchel, todo lo cual dió origen a una respuesta de la Cancillería peruana, hecha pública el 24 de febrero de 1967, mediante un Comunicado Oficial concebido en los siguientes términos:

"Con relación a un despacho publicado hoy sobre la alusión de un portavoz del Departamento de Estado amricano a la llamada Ley Kuchel, la Cancillería manifiesta que:
1.— Desde que tuvo conocimiento de la mencionada disposición, reiteró al señor Embajador de los Estados Unidos su indeclinable propósito de seguir ejerciendo soberanía sobre la franja marítima de 200 millas, en uso de un derecho reconocido no solamente por este país, sino por varias naciones del Continente.

2.— Juzga que los ideales y propósitos de la Alianza para el Progreso no pueden estar subordinados a presiones limitativas de ninguna clase y que nada puede anteponerse a la obligación que tienen las naciones de defender sus derechos, de administrar y preservar, en beneficio de sí mismos y de la humanidad, los recursos vitales de que les haya dotado la naturaleza.

3.— Tratándose de un asunto que atañe a cuestiones internas, no procede a su juicio, intervención de tribunales o árbitros internacionales, máxime cuando las disposiciones peruanas dan plena garantía a quienes practican la pesca ateniéndose a ellas". ("El Peruano", Nº 7746, de 25 de febrero de 1967).

Un ejemplo similar puede ser citado, dentro de los muchísimos casos que se suscitan en el largo debate de Chile, Ecuador y el Perú con los Estados Unidos. El 9 de marzo de 1967, el Gobierno de Washington hizo llegar a los de Santiago, Quito y Lima un memorandum sugiriendo la celebración de una conferencia cuyo objetivo "sería resolver las controversias actuales sobre pesquerías" en aguas del Pacífico Sur, así como "buscar un entendimiento sobre la conservación práctica y un régimen de administración de la zona", sin perjuicio de las posiciones jurídicas de los Estados participantes. Esta propuesta fue objeto de una respuesta conjunta de los tres países de la CPPS, que declinaron la primera parte de la propuesta, pero agregando que "están dispuestos a promover conversaciones de carácter técnico y científico, para lograr un conocimiento más amplio de las riquezas comprendidas en el mar que baña las costas de su territorio, a fin de permitir el mejor aprovechamiento de dichos recursos en beneficio del país y de la comunidad internacional" (Memorandum de 8 de junio de 1967).
La diferencia entre las situaciones expuestas y la que ofrece la nueva Convención Universal sobre el Derecho del Mar, hace que esta última sea definitiva y abrumadoramente más favorable al Estado costero, en materia de soberanía sobre recursos, sobre administración de los mismos y sobre control y conducción de la investigación científica marina.

(13) Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Soberanía Marítima - Fundamentos de la Posición Peruana". Lima 11 de mayo de 1970.

(14) Ministerio de Relaciones Exteriores "Política Exterior del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada", Lima, 1974, p. 151. En términos idénticos, el Canciller peruano definió la posición nacional ante la Asamblea General de la OEA, en Washington, el 5 de abril de 1975, en cuyo caso, como en todas las otras manifestaciones oficiales, se prescinde, de manera expresa, del concepto de mar territorial. (Ministrio de Relaciones Exteriores del Perú, "Boletín Trimestral". Lima, abril-junio, 1973; pp. 153 y ss).

(15) Al presentar el libro póstumo de Carlos García Bedoya, "Política Exterior Peruana" - Teoría y Práctica", (Lima, Mosca Azul Editores, 1981, XXIV, 144 p.) Pablo Macera hizo una lúcida radioscopía del pensamiento del autor; y al desplegar la coherencia de sus conceptos políticos, dejó a salvo su personal discrepancia con García Bedoya en relación con el dominio marítimo, afirmando: "Debemos, sin embargo, reconocer que quienes defienden la posición contraria buscan al igual que nosotros el servicio del Perú. Sería gravísimo error satanizarnos unos y otros". Al poner en evidencia la necesidad de una visión política comprensiva de la realidad global, de la cual el mar, a pesar de su inmensidad, es una parte, Macera, con la implacable honestidad que le es propia, acepta: "Desde luego, un derecho marítimo regional que permitiera la consolidación de las 200 millas territoriales tiene dos graves desventajas: 1) la falta de reconocimiento mundial; y 2) dejar al margen la cuestión de los fondos marinos. Es dudoso que pudiéramos compensar esas desventajas, aún en el caso de que numerosos y diferentes sistemas subregionales coincidieran con el nuestro en algunos principios básicos". (Pablo Macera, "El legado de García Bedoya", Revista "Debate", Nº 12, 1981).

(16) Texto de la intervención en "El Comercio", 25 de setiembre de 1979.

(17) V. *supra* Nº 1.2.5.

(18) V. *infra* Nº 9.2.1.4.

(19) V. Domingo García Belaúnde, "El mar en el debate constitucional". Revista de la Academia Diplomática del Perú, Nos. 19-20, 1978, pp. 117 y ss.

(20) El ministro de Relaciones Exteriores, doctor Javier Arias Stella, invitado por la Comisión Permanente del Congreso concurrió para exponer la política del Gobierno en relación con el dominio marítimo y las razones por las cuales se había votado a favor de la Convención Universal que, al crear la "zona económica exclusiva" de 200 millas, aumenta —dentro de esa distancia—, la anchura del mar territorial hasta 12 millas.

Según la información recogida por los diarios, "la detallada explicación de Arias Stella recibió la aprobación del senador Luis Alberto Sánchez y el diputado Roberto Ramírez del Villar". Dicha reseña no consigna opiniones en contrario. Merece subrayarse esta noticia aparecida el 2 de julio de 1982, insospechable de parcialidad a favor de la política del Gobierno sobre esta materia, principalmente en lo que atañe al apoyo del senador Luis Alberto Sánchez, figura representativa del Partido Aprista y antiguo presidente de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente y presidente en ejercicio de la misma al momento de aprobarse la Constitución vigente; y a la del doctor Roberto Ramírez del Villar, también representante del Partido Popular Cristiano en la Asamblea Constituyente y que en su calidad de connotado jurista y maestro universitario, puede ser considerado como el vocero más autorizado de este Partido en materias constitucionales, por cuanto la exposición del canciller Arias Stella estuvo centrada en la demostración de que la aprobación *ad referendum* por el Perú de la Convención Universal sobre el Derecho del Mar "está en armonía con la Constitución del Estado".

(21) V. D. García Belaúnde, op. cit.

(22) Marcial Rubio C. - Enrique Bernales B., "Perú: Constitución y Sociedad Política", Lima, DESCO 1981, 686 p.

(23) V. *supra* Nota Nº 6.

(24) V. *supra* Nº 1.1 la referencia a las declaraciones a nivel presidencial entre el Perú y el Brasil.

(25) Sin embargo, debe hacerse la salvedad que en la declaración suscrita en Pekín, con motivo de las conversaciones entre el ministro de Pesquería del Perú, general Javier Tantaleán y el ministro de Comercio de China, del 15 de junio de 1971, se menciona "la lucha por la defensa del derecho de las 200 millas del mar territorial y jurisdicción marítima", si bien en la Conferencia, China apoyó la zona económica exclusiva y en 1982 firmó la Convención sobre el Deercho del Mar.

(26) Comité Jurídico Interamericano, "Recomendaciones e Informes" —Documentos Oficiales 1949-1953—. S. Paulo, Empresa Gráfica da Revista Dos Tribunais Ltda., 1955, VII, 438 p.

(27) Según el artículo 67º de la Carta de la OEA, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos "tiene como finalidad servir de cuerpo consultivo en asuntos jurídicos; promover el desarrollo y la codificación del derecho internacional público... y estudiar la posibilidad de uniformar las legislaciones de los diferentes países americanos en cuanto esto parezca conveniente". A su vez, la conferencia especializada "se reune para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana", tal como la define el Art. 93º de la citada Carta.

(28) A. L. Hollick, "U.S. Foreign...", op. cit, pp. 91 y ss.

(29) Comité Jurídico Interamericano "Dictamen sobre la anchura del mar territorial", Unión Panamericana, Dic. 65, (CIJ-80).

(30) Alfonso García Robles, "La Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial", México, 1959, sin pie de imprenta, VIII, 447 pp.

(31) Resolución 1105 (XI) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

(32) V. OEA/Ser. Q. IV. 8, CJI-13, pp. 97 a 100; votos razonados pp. 103-158.

(33) Dicho dispositivo olvida la Resolución 2, de la Reunión de Lima, de 8 de agosto de 1970, que consideró inconveniente "resolver de manera aislada determinados aspectos de los derechos del mar" y antagónico al "tratamiento conjunto de los asuntos marítimos".

(34) V. Alberto Ruíz Eldredge, "El Nuevo Derecho del Mar", Lima, Ediciones Atenas, 1973; 70 p.

(35) Según Ruiz Eldredge "la aprobación unánime del proyecto refleja el espíritu que alienta al Continente respecto al Derecho del Mar", sin embargo de lo cual no dió su aprobación "a la fijación de 12 millas náuticas"; se abstuvo en relación con algún artículo, además de expresar su criterio personal en cuanto a otros. Op. cit., p. 69. El Comité Jurídico de Río de Janeiro estaba integrado, también, por los doctores J. Aja Espil (Argentina); J. J. Caicedo Castilla (Colombia); Edmundo Vargas Carreño (Chile); R. Barnes (Estados Unidos); A. Molina Orantes (Guatemala); A. Gómez Robledo (México); A. Montiel Argüello (Nicaragua) y A. P. Ricaldoni (Uruguay). Como se sabe, los miembros del Comité son elegidos a título personal y su opinión no compromete la posición oficial de sus respectivos Gobiernos.

(36) V. R.P.D.I. Nº 69. T. XXVIII, 1969-1970, pp. 155 y ss.

(37) Declaración de voto de Venezuela, en Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit. p. 298.

(38) El texto de la declaración es el siguiente: "La delegación del Perú acepta el párrafo 6 de la Declaración de Montevideo sobre el Derecho del Mar, en el entendimiento que la libertad de navegación que menciona es aquella que se admite en los mares jurisdiccionales, o sea, el paso inocente, tal como se establece en la Declaración de Santiago sobre zona marítima (1952); y que la referencia al sobrevuelo como está consignada, no significa derogación alguna del régimen aplicado al espacio aéreo del mar jurisdiccional, ni a la observancia de las prescripciones de los acuerdos internacionales vigentes sobre navegación aérea".

(39) La Reunión de San Salvador expidió un comunicado de prensa, cuyo párrafo sustantivo dice: "Hubo identidad de puntos de vista sobre la necesidad de un reconocimiento a la tesis de las 200 millas, como base indispensable para alcanzar acuerdos permanentes de carácter universal en materia del Derecho del Mar. La reunión registró, con satisfacción que dicha tesis, aunque con diferentes matices, cuenta con el apoyo y la simpatía de buen número de países, continentales y extracontinentales, e hizo una evaluación general de los trabajos preparatorios de la Conferencia de Naciones Unidas que habrán de concluir en las próximas reuniones de la Comisión correspondiente". (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Boletín Trimestral", enero-marzo, 1973, Lima; p. 76).

(40) *Argentina*: Se había opuesto tenazmente a la posición "territorialista" y no concedía interés a la supervivencia del "Grupo de Montevideo".
Bolivia: Exigía derechos de acceso al mar e igualdad de derechos en la explotación de la zona de 200 millas, que dejaba de ser exclusiva.
Brasil: Adoptó una actitud moderada y optó por sugerir, en términos muy generales, las posibles vías de entendimiento táctico.
Colombia: Poco después presentaría con México y Venezuela la fórmula de "mar patrimonial" en la Comisión Preparatoria. Adoptó una clara posición conciliadora.
Costa Rica: Mantuvo una actitud pasiva y una asistencia ocasional.
Cuba: Hizo planteamientos generales de apoyo a las posiciones de los países del Pacífico Sur, pero sin asumir una actitud definitiva.
Chile: Guardó una línea muy similar a la Argentina, pero dejando entrever su opoyo a la fórmula del mar patrimonial. Sostuvo con el Perú una mayor definición de las potestades del Estado ribereño dentro de su zona de 200 millas. Su condición de país anfitrión —Santiago estaba designada como sede de la Conferencia— le permitió aducir una cierta imparcialidad.
Ecuador: Sostuvo la soberanía sobre las 200 millas, admitiendo regímenes diferentes. Hizo una sola exposición en la Comisión Preparatoria (IV sesión) defendiendo la soberanía sobre las 200 millas sin mencionar el mar territorial.
El Salvador: Manifestó que su legislación era de mar territorial "especial" con libertad de navegación y fines económicos, que le facilitaba su apertura.

México: Defendió la tesis patrimonialista como única viable y razonable. Al presentar una propuesta con Colombia y Venezuela de mar patrimonial de 200 millas, fue muy explícito en aclarar que sólo en las 12 millas hay soberanía; y hasta las 200 millas, incluidas en el alta mar, competencias especiales.
Nicaragua: La posición oficial era patrimonialista, subrayando sus derechos en la plataforma.
Panamá: Reafirmó su legislación nacional de 200 millas de mar territorial, dejando traslucir sus prioritarias preocupaciones por los problemas de su política internacional.
Paraguay: Apoyó la posición de Bolivia, en términos generales.
Uruguay: Estuvo al lado del Perú en el esfuerzo por encontrar áreas de acuerdo y apoyó con prudencia las 200 millas de mar territorial, con la aclaración de que aceptaba libre navegación a partir de las 12 millas.
Venezuela: Mantuvo la tesis patrimonialista y tuvo a su cargo la fundamentación del proyecto.
En lo que se refiere a otros países centroamericanos y del Caribe, un resumen puede ser presentado en el siguiente sentido:
Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago, con matices, eran favorables a un mar patrimonial de 200 millas a condición de que se les reconociera derechos preferenciales.
La República Dominicana era también favorable a la tesis patrimonialista. En cuanto a *Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras* y *El Salvador* (salvo la intervención de este último en la reunión de San Salvador, ya mencionada) tuvieron una actitud pasiva, su asistencia fue ocasional y no registraron intervenciones propiamente dichas.

(41) V. *infra* Nº 10.4.

(42) V. Ministerio de Relaciones Exteriores: "Instrumentos...", op. cit. p. 315.

(43) El Grupo de los 77, en su Reunión Ministerial, en Lima, del 28 de octubre al 8 de noviembre de 1971, aprobó los mismos elementos en el Documento Final, "Cuestiones de Política General" y en la Resolución Tercera y en la "Declaración de Principios y Programa de Acción". V. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit. p. 321.

(44) Ministerio de Relaciones Exteriore, "Instrumentos...", op. cit. pp. 269 y ss.

(45) Las referencias a la reuniones de Río de Janeiro, México y Santiago de Chile, en F. Orrego Vicuña, "Chile y el Derecho...", op. cit., pp. 111 y ss.
El discurso del presidente de la República, José Luis Bustamante i Rivero, en "R.P. D.I.", Nos. 25 y 26, T. VII, pp. 247 y ss.
El mismo discurso fue objeto de una cuidada edición oficial, "Discurso del señor presidente de la República doctor don José Luis Bustamante i Rivero en la actuación inaugural de la V Conferencia Interamericana de Abogados", Imp. del Colegio Militar Leoncio Prado, La Perla, Callao; 24 p.

(46) V. R.P.D.I. Nº 27, T. VIII, p. 74.
Por lo demás, la noción de "una faja oceánica más allá del mar territorial" para fines de carácter económico, fue la que mantuvo su gravitación y dió ocasión a que en la VI Conferencia, en Detroit, en mayo de 1949, se presentara el trabajo del jurista norteamericano William W. Bishop Jr., "The Exercise of Jurisdiction for Special Purposes in High Seas Areas beyond the Outer Limit of the Territorial Waters". V. R.P. D.I. Nº 27, T. VIII, p. 74.

(47) Los textos de la XVI Conferencia de Abogados no se publicaron en Lima y han sido tomados en la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal, Fundación Rojas Astudillo, Caracas, Venezuela.

(48) "Actas del Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional", Madrid, 1951. Dos tomos, editados bajo los auspicios del Instituto de Cultura Hispánica,

Imprenta Palomeque, Madrid, 1952. Véase, también, el estudio "Mar Epicontinental", del doctor Lucio M. Moreno-Quintana, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, año IX, Nº 37, 1954.

El T. I, resume el debate sobre Derecho Internacional Marítimo (pp. 673 y ss.), a base de dos ponencias relativas al mar territorial y al mar epicontinental, acerca de las cuales el Dr. Moreno-Quintana (Argentina) manifestó que "el concepto de mar territorial se ha mantenido; pero su extensión, la naturaleza del dominio del Estado sobre él, lo que puede hacer y lo que no puede hacer, son todas ellas cuestiones que deben ser resueltas. Materias que hasta hace relativamente poco tiempo eran objeto de la legislación nacional de cada Estado, se han convertido en un programa internacional". En su intervención, el Dr. Bustamante i Rivero expresó, entre otros conceptos, los siguientes: "Ante todo hago pleno honor a la teoría sustentada por las dignas representaciones del Brasil (sobre guerra marítima) y de Argentina sobre el mar territorial y el mar epicontinental, (materias tratadas) en los últimos congresos internacionales de los tres pasados años. Las Naciones Unidas, en dos reuniones, se han ocupado del tema; el Congreso de Copenhague, lo mismo; el Congreso de Londres, patrocinado por la International Bar Association, estudió también el asunto... Pero, en lo que a mí respecta, creo que es materia sumamente delicada... por ejemplo, en la ponencia sobre el mar epicontinental hay cuestiones técnicas que no sólo exigen conocimientos jurídicos, sino de otra índole, ya matemáticos, ya geológicos. Y tal vez pudiera tildarse de ligereza el emitir un proyecto de convención susceptible de ser recomendado a todos los Estados... Reitero que esto no significa oposición al tema en sí mismo, porque mi país, como casi todos los países americanos se han pronunciado ya en el sentido de incorporar a su legslación este concepto de la plataforma continental. Dudo tan sólo sobre si tenemos la suficiente preparación inmediata para juzgar este proyecto como el mejor posible. En este sentido, mi personal modo de ver es que... puedan publicarse las dos ponencias sobre el mar territorial y epicontinental como una aportación al estudio que ya desde hoy somete el Congreso a las deliberaciones del próximo que se celebre".

(49) Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit., p. 272.

(50) A. Ulloa, Derecho Internacional Público, op. cit., T. I, p. 552.

(51) V. *supra* Nº 1.5.2.

(52) V. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit., p. 276.

(53) Ibid., p. 277.

(54) General Juan Velasco Alvarado, "Velasco, la voz de la revolución", Discursos del General..., T. II, p. 3. Ediciones "Participación", Oficina Nacional de Difusión, Lima, 1972.

(55) V. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos ", op. cit., p. 278.

(56) V. *supra* Nº 1.6.2.

(57) Ver Anexo Nº 5.

(58) V. *infra* Nº 8.3.

(59) El texto de la Resolución de Lusaka sobre fondos marinos en: Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit. p. 310.

(60) Con referencia a la acción de la Cancillería peruana en la Reunión de Kabul, "por activas gestiones de la delegación del Perú se consiguió que en el temario de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de Argel, se incluyera el punto titulado: Coordinaciones políticas en vista de la próxima Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar". La delegación del Perú estuvo presidida por el Embajador Carlos García Bedoya, a la sazón Secretario General de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, "Boletín Trimestral", abril-mayo-junio, 1973, pág. 75).

Para fines de registro histórico, puede recordarse que, en la fecha de la Declaración de Argel, los siguientes países africanos habían extendido su mar territorial más allá de las 12 millas:

— Camerún,	18 m.	— Gabón,	100 m.
— Gambia,	50 m.	— Ghana,	30 m.
— Guinea,	130 m.	— Mauritania,	30 m.
— Nigeria,	30 m.	— Sierra Leona,	200 m.
— Somalia,	200 m.		

a los que se sumaron, más adelante:

— Congo,	200 m.	— Ghana,	200 m.
— Benín,	200 m.	— Liberia,	200 m.

Todos los cuales han suscrito la Convención sobre el Derecho del Mar.

(61) Es inexacto que la Delegación del Perú hubiera formulado alguna reserva con respecto a los párrafos transcritos. Algunas reservas fueron presentadas "muy específicamente" con relación a otros puntos, pero con referencia a la Convención sobre el Derecho del Mar, se limitó a "dejar constancia que, sin menoscabo del papel protagónico que le correspondió (al Gobierno del Perú), ...ha decidido no firmar, por ahora, la Convención... que requiere de más exhaustivo estudio..." El Segundo Vicepresidente de la República, Javier Alva Orlandini, ejerció la representación del Perú.

CAPITULO II: LA DECLARACION DE SANTIAGO.

2.1. Antecedentes.

2.2. La depredación de la riqueza marítima del Pacífico Sur.

2.3. El proceso de aprobación y de ratificación en el Perú.

2.4. Convenio sobre Zona Especial Fronteriza.

2.5. Actos internacionales posteriores a 1952.

- 2.5.1. Acta de Lima, 1955.
- 2.5.2. Protocolo de Adhesión a la Declaración de Santiago, 1955.
- 2.5.3. Declaración en la Asamblea de Naciones Unidas, 1956.
- 2.5.4. Acta de Quito, 1958.
- 2.5.5. Declaración en la I Conferencia de Ginebra, 1958.
- 2.5.6. Declaración de los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, 1969.
- 2.5.7. Declaración conjunta, Lima, 1970.
- 2.5.8. Declaración conjunta del XX Aniversario, 1972.
- 2.5.9. XXV Aniversario de la Declaración de Santiago, 1977.
- 2.5.10. Declaración conjunta en rechazo de la ley de EE. UU., 1979.
- 2.5.11. Resolución de condena por medidas coercitivas, 1981.
- 2.5.12. Declaración al aprobarse la Convención sobre el Derecho del Mar, 1982.

2.6. La adhesión de Colombia al Sistema del Pacífico Sur.

- 2.6.1. El Convenio de incorporación.
- 2.6.2. Declaración de Cali.

Del 11 al 18 de agosto de 1952, se reunió en Santiago, la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur [1]. Al concluir sus trabajos, se firmaron los cuatro documentos siguientes:

— Declaración sobre Zona Marítima de 200 millas.

— Declaración relativa a los problemas de la pesquería en el Pacífico Sur.

— Declaración sobre organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur.

— Reglamento para las faenas de caza marítima en las aguas del Pacífico Sur.

De todos ellos, ha sido la Declaración sobre Zona Marítima de 200 millas, conocida como "Declaración de Santiago", la que ha logrado mayor renombre internacional, hasta constituir uno de los más importantes elementos de referencia en el desarrollo de las nuevas instituciones del Derecho del Mar (Anexo Nº 4).

Igualmente, la decisión de organizar la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) representa una visión premonitoria que hoy alcanza su realización plena, dado el carácter de "organismo marítimo regional apropiado" que le ha sido conferido.

La delegación del Perú estuvo presidida por el doctor Alberto Ulloa Sotomayor, a la sazón embajador en Chile, e integrada por los señores Manuel Elguera Mc. Parlín, Alfonso Montero Muelle y Cristóbal Rosas Figueroa, pioneros de la industria ballenera y pesquera del Perú. (Resolución Suprema Nº 329, de 19 de julio de 1952). Se adscribió a la delegación al señor Italo Molinari B., consejero de la Embajada del Perú.

La delegación de Chile estuvo presidida por don Julio Ruiz Bourgeois, vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), e integrada por los señores Douglas Oliden, subsecretario de Economía; Exequiel Rodríguez, director general de Pesca y Caza; y Javier Olea, gerente general de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Como Asesores, el doctor Luis David Cruz Ocampo, Asesor Jurídico de la Cancillería (para la fecha ministro de Educación); Benjamín Claro V., Miguel Rioseco, jefe de la Sección Conferencias del ministerio de Relaciones Exteriores; Hellmut Heinsen, gerente general de la Compañía Industrial; y don Fernando Bello.

La delegación del Ecuador estuvo presidida por el señor Jorge Fernández S., encargado de negocios de su país en Santiago, con la asesoría del señor Carlos Puig Vilazar, cónsul general en Valparaíso.

Como observador, a título excepcional, fue invitado el embajador de Colombia, don Joaquín Estrada Monsalve.

Presidente de la Conferencia fue elegido el señor Julio Ruiz Bourgeois, más adelante secretario general de la CPPS; y como secretario de la Conferencia, el señor Fernando Guarello, quien desempeñó, por primera vez, la Secretaría General de la CPPS (1954).

2.1. *Antecedentes.*

El Gobierno chileno invitó al del Perú, por nota de la Embajada en Lima, fechada el 10 de julio de 1952, a participar en una "conferencia destinada a tomar acuerdos sobre los problemas que está originando la caza de ballenas en aguas del Pacífico Meridional y la industrialización de sus productos". Idéntica gestión se cumplió en Quito, ante el Gobierno del Ecuador. Esta finalidad aclara el título —largo pero explícito— que adopta la reunión como "Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur" y que se confirma, si se recuerda que la gestión diplomática fue el resultado de la iniciativa de los industriales balleneros chilenos, quienes previamente habían mantenido un intercambio de puntos de vista con sus colegas del Perú. Las primeras acciones corresponden, así, a los personeros de la Compañía Indusrial (INDUS), empresa ballenera con sede en Quintay, señores Julio Ruiz Bourgeois, Fernando Guarello y Fernando Maira.

El plazo de preparación fue por demás breve, ya que la fecha inicialmente fijada fue del 4 al 11 de agosto, pero se postergó por una semana, inaugurándose el 11, para ser clasurada el 18. Por esta razón, no puede hablarse de mayores estudios ni de preparativos previos; y las delegaciones comenzaron sus trabajos sobre la base de los proyectos presentados por los representantes chilenos.

Sin embargo, el problema no era nuevo para el Perú, ni en el aspecto de conservación de las riquezas marítimas ni en orden a la protección jurídica de los intereses peruanos en el mar, tanto en relación con la plataforma como respecto a las aguas adyacentes. El primer aspecto, será tratado más adelante [2]; y en cuanto al segundo, en el campo legal, existía el Decreto Supremo de 1º agosto de 1947, suscrito por el doctor José Luis Bustamante y Rivero, como presidente de la Repúública, y refrendado por el doctor Enrique García Sayán, como canciller. En Chile, pocas semanas antes, el presidente de la República, don Gabriel González Videla, había emitido una "Declaración Oficial", el 23 de junio, por la cual "confirma y proclama la soberanía sobre todo el zócalo continental... y sobre los mares adyacentes a sus costas cualquiera que sea su profundidad" hasta las 200 millas de distancia" [3].

El Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, ha sido objeto de amplios comentarios, que no es necesario repetir, ya que acerca de sus características se desarrolla un largo estudio en el capítulo sobre la legislación.

En los capítulos sobre las declaraciones latinoamericanas [4] y sobre la legislación [5], figuran los antecedentes de la "Declaración de Santiago" que han contribuido a formar la historia legislativa de esta extraordinaria práctica internacional, llamada a señalar un nuevo rumbo al Derecho del Mar.

El Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, como tantas veces se ha dicho, constituye para el Perú el punto de partida de la configuración de su dominio marítimo. Cuando, en ese año, Chile y el Perú adoptan una firme línea de ruptura, recogen una necesidad de sus respectivos pueblos y se anticipan con singular visión a un proceso cuyos elementos iniciales estaban dados, pero que habría de recibir de inmediato la influencia de otros factores importantes. La virtualidad de esas decisiones estuvo, así, en su oportunidad. Mucho se ha hablado sobre la circunstancia reinante en ese momento. Se recuerda el antecedente de las "proclamaciones" del presidente de los Estados Unidos, H. S. Truman, de 28 de setiembre de 1945; y la declaración del presidente Manuel Avila Camacho, de México, del 29 de octubre del mismo año; la declaración argentina de 11 de octubre de 1946; y los precedentes de la legislación norteamericana, como la ley Volstead, las leyes Copeland y Diamond, así como la ley anti-contrabando. También debe mencionarse la famosa resolución de la Primera Reunión de Consulta de los Estados Americanos, en Panamá, en 1939, que proclamó una "zona de neutralidad en alta mar", con una anchura variable entre 300 y 1,200 millas, y cuya interpretación ha dado lugar a tan diversos comenarios. Solamente vale la pena mencionar algunas notas relativas a esta delimitación. La primera, su carácter transitorio —para una época de guerra y por su duración— y, por lo tanto, contingente, pues su aplicación implicaba la supuesta prohibición de realizar actos hostiles dentro del perímetro demarcado; la segunda, y en estrecha relación con las características mencionadas, la imposibilidad que este nuevo concepto de "zona de seguridad" prestase, justamente, el elemento de seguridad jurídcia indispensable, en manifiesta contradicción con su propia denominación; y, por último, su clara distinción con las aguas territoriales, tanto por tener la zona finalidad "continental", cuanto porque así, expresamente, lo diferenció la Segunda Reunión de Consulta, de La Habana, al año siguiente. Por lo demás, la Resolución de Panamá resultó prácticamente abandonada, tanto por la entrada de Estados Unidos en la guerra, como también por no haberse obtenido que fuera observada por los beligerantes [6].

No estaba, pues, en la intención ni en la letra de la "Declaración de Panamá" que parte alguna de la zona señalada estuviera sometida a la soberanía de los Estados ribereños. La razón, además, de lo dicho en la cita transcrita, es muy clara: el propósito de defensa era el único determinante del acuerdo, explicable en circunstancias de guerra, pero inaplicable en tiempo de paz, pues el amparo jurídico que se quería otorgar al patrullaje armado, es

incompatible con la libertad de comunicaciones, incluyendo el paso inocente por el mar territorial. Cualquier analogía entre la "zona de seguridad" —cuyo marco geográfico no tenía relación alguna, hablando de distancias, con la "zona de 200 millas"— y los desarrollos posteriores del Derecho del Mar atentan contra la razón. La "zona de seguridad" era una respuesta al bloqueo; en cierta forma un "bloqueo al revés": En oposición al bloqueo, es la posibilidad de acción de un no beligerante en contra de otro que sí lo es.

Tampoco es lícito comparar la potestad del Estado ribereño para capturar barcos pesqueros que contravienen sus disposiciones en la zona marítima de 200 millas, con las facultades que asume el Estado que declara el bloqueo sobre determinada zona. Empeñarse en subrayar las actividades bélicas como asimilables a las actividades pacíficas, es intentar una inversión de los valores morales y jurídicos. Es evidente que detrás de este empeño imposible, sólo alienta el propósito de imprimir al mar territorial, a sus características vinculadas con la seguridad, una primacía sobre todo otro carácter, y en consecuencia, subordinar los intereses económicos permanentes a situaciones emergentes y coyunturales, mezclando dos planos conceptuales que deben ser perfectamente diferenciados. No es, pues, cierto, que el criterio de la defensa, como tal, haya tenido tal vigencia. No la tuvo a través de la "Declaración de Panamá", y no está ni implícito en la "zona marítima de 200 millas", ni tiene por qué ser su razón determinante. En esas condiciones, atribuir a la "Declaración de Panamá" de tan corta y discutida presencia, el carácter de un antecedente memorable, es olvidar un proceso de varias décadas y menospreciar al esfuerzo de los países que, como el Perú, no requerían ni fueron favorables a la "Declaración de Panamá", sino que impulsaron otro tipo de conceptos.

Por lo demás, el Perú expresó oficialmente su opinión en tal sentido, que es bueno recordar, por cuanto fue el fruto de un diálogo entre el representante diplomático del Perú en Uruguay, doctor J. L. Bustamante i Rivero, y el ministro de Relaciones Exteriores del Perú, doctor Enrique Goytisolo Bolognesi. En efecto, el doctor Bustamante, comentando las afirmaciones periodísticas uruguayas contrarias al acuerdo de Panamá, expresa:

> "Casi todos esos periódicos parten del concepto —a mi juicio inexacto— de que el acuerdo de Panamá extiende a 300 millas el dominio de las *aguas jurisdiccionales* (subrayados del Dr. Bustamante), que el Derecho Internacional clásico limitaba a tres millas. Si tal fuese el concepto, evidentemente se impondría la necesidad de la defensa armada del cinturón para impedir violaciones; y entonces funcionaría válidamente el argumento de que si el poder naval de los Estados americanos no es bastante para garantizar esa defensa, ha sido sólo teórico o romántico el acuerdo. Pero, a mi entender, el acuerdo de Panamá no significa una ampliación de la faja de aguas jurisdiccionales, sino más bien la creación de una zona de *aguas neutrales*, a la cual se desea que no lleguen los actos de beligerancia. En otros términos, no se ha *ampliado* el *dominio* de los Estados en el *mar territorial*, sino que se ha *restringido* la extensión del *mar libre*, estableciéndose en éste una zona considerable dentro de la cual los beligerantes carecerían de su clásico derecho de ejercitar hostilidades; y ello con el doble propósito de evitar a los neutrales el perjuicio de la restricción del tráfico mercantil,

y de humanizar un tanto la guerra, disminuyendo el ámbito de los posibles campos de lucha".

"El argumento que sí tiene mucho de peso para justificar el escepticismo reinante acerca de la efectividad del acuerdo que vengo glosando, es el de que, por constituir una inovación audaz en la doctrina y en las prácticas del Derecho Internacional, habría sido menester que ese acuerdo, para investir eficacia, reuniera los requisitos jurídicos de una convención, esto es, no fuera *unilateral*, como ha sido (expresión del propósito de los países neutrales), sino *bilateral* (pacto de neutrales con beligerantes). En este sentido, la mayor parte de los representantes diplomáticos sudamericanos residentes en Montevideo, con quienes he conversado al respecto, están acordes en creer que la "Declaración de Panamá" sobre el "Cinturón de seguridad", tiene, simplemente, el alcance de una recomendación que América formula y que los beligerantes aceptarán o no según sus intereses".

La interpretación oficial de la Cancillería peruana fue dada por el propio suscritor de la "Declaración de Panamá", el canciller peruano, quien manifiesta, en respuesta:

"Considero exacta la interpretación que hace usted del cinturón de defensa continental, la que coincide con la opinión de este Despacho, el que cree también que no se trata propiamente de una ampliación del dominio de los Estados en el mar territorial, sino, más bien, de una restricción del área del mar libre y que dicho acuerdo no reune las condiciones necesarias para que se le pueda considerar como una innovación en el Derecho Internacional, pues, únicamente, ha sido una declaración unilateral" (7).

Esta opinión es ampliamente coincidente con la del asesor técnico-jurídico, doctor Alberto Ulloa, quien define sus puntos de vista en los siguientes términos, como conclusión de un estudio sobre la materia:

"...la zona de seguridad continental, proclamada en la Conferencia de Panamá de 1939 y eventualmente invocada en la actividad diplomática de los Estados de América, no tiene fundamento jurídico" (8).

La distinción entre la "zona de seguridad" prevista en la Resolución de Panamá y la "región" a la que se refiere el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca es notoria. No sólo en este último no se emplea aquella designación específica, sino que la finalidad que se le asigna es también otra. En último término, sirve para distinguir, de acuerdo con los Arts. 3º y 6º, si se trata de actos que configuren un problema extracontinental —fuera de la región descrita en el Art. 4º— o intracontinental, o sea dentro de dicha región. Dicho en otras palabras, el Art. 4º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca —que define la "región" en la que se aplica— establece un marco espacial de aplicación en un sentido restrictivo, a fin de limitar al Continente y la región marítima aledaña, las obligaciones del Tratado, y de precisar las responsabilidades de las Repúblicas hispano-americanas, diferentes de los compromisos mundiales de los Estados Unidos de América en las restantes regiones del planeta.

A partir de 1945, los repertorios de Derecho Internacional anotan un variado mosaico de disposiciones que tiene un elemento en común, referido a los

aspectos económicos que revela un accidente de la geografía en el que no se había reparado mayormente, la llamada plataforma continental; y una preocupación creciente por la necesidad de preservar los recursos vivos marinos, cuya explotación, en razón de los progresos científicos y tecnológicos, amenazaba convertirse en indiscriminada depredación, poniendo en peligro la existencia de muchas especies, con grave perjuicio de la riqueza biológica de los mares, considerada como una extraordinaria reserva de alimentos para la humanidad. De otro lado, esas disposiciones emanan de un pronunciamiento unilateral que se fundamenta en la soberanía del Estado costero, el cual en algunos casos, prolonga naturalmente su territorio a la plataforma continental y, en otros, en defensa de legítimos intereses, ejerce su acción en resguardo de los recursos del mar.

Todas esas declaraciones o actos de legislación interna, tienen, también, en común, otro elemento: tratan de acomodar las necesidades nacionales al orden internacional y llenar los vacíos que éste presenta. Esta idea ha sido magistralmente desarrollada en un estudio del doctor Bustamante i Rivero, que sirve de prólogo a la Historia Marítima del Perú. En un párrafo que se cita *in extenso* para respetar el contexto, al referirse al derecho prioritario de los pueblos al aprovechamiento de sus riquezas naturales, expresa:

> "Y de ello resulta que, en rigor las proclamaciones gubernamentales de la década del 40 al enunciar el mismo principio, fueron mucho más que simples actos unilaterales o solitarios de tal o cual Estado; ellas estaban respaldadas por un creciente consenso múltiple que implica una forma de coincidencia convencional o multilateral con las ideas sustentadas en tales documentos y que robustece, por tanto, su eficacia. Las proclamaciones buscaron la forma jurídica supletoria más adecuada para introducir en las jurisdicciones nacionales, con proyección al exterior, los principios de un derecho nuevo en aquellos capítulos del Derecho del Mar cuyas prescripciones, notoriamente erróneas o deficientes hasta el punto de mostrarse caducas e inservibles, habían sido sobrepasadas por el empuje de la realidad social y humana. Obligación de los Organismos Internacionales habría sido, desde muchos años atrás, formalizar esta evolución de los conceptos jurídicos; reparar en el anacronismo que acusaban las reglas envejecidas; y propiciar su enmienda por los medios institucionales en uso. Pero no habiendo ocurrido así, los Estados —individualmente— no se hallaban en aptitud de cruzarse de brazos y tratar como inadvertida una evolución doctrinaria que en la práctica golpeaba exigentemente a sus puertas con el severo aldabonazo de los requerimientos de sus pueblos, amagados por la angustia de la explosión demográfica, de la pobreza del subdesarrollo" (9).

Hay dos elementos fundamentales presentes en todo derecho en el anterior razonamiento, que se refieren a la eficacia de la norma, uno; y al carácter supletorio que tienen las proclamaciones individuales, el otro. El primero, dice con el principio de la efectividad, que es el que sirve de fundamento a la costumbre internacional para que sea considerada como fuente auténtica de derecho; y el segundo, al principio de la seguridad jurídica, sin el cual no se concibe el funcionamiento del derecho. Ambos principios son aún más valederos, si cabe, tratándose del Derecho Internacional. En ambos casos, si bien la efectividad contribuye a demostrar la bondad de la norma propuesta, mediante su

traslación al terreno de los hechos; es la seguridad la que se persigue mediante su consagración definitiva, seguridad jurídica que no presta la fórmula supletoria y que sólo se da, en el Derecho Internacional, mediante la elaboración convencional [10].

Nada de lo dicho enerva el valor del pronunciamiento unilateral, elevado a la categoría de auténtico instrumento legislativo, por el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las pesquerías anglo-noruegas:

> "Hay una consideración que no puede ser soslayada y cuyo alcance se extiende más allá de factores puramente geográficos: la de ciertos intereses económicos peculiares a una región, cuya realidad e importancia son claramente evidenciadas.
>
> Tales derechos, fundados en necesidades vitales de la población y afirmados en usos muy antiguos y pacíficos, pueden ser legítimamente tenidos en cuenta al fijar una línea que, por otra parte, parece a la Corte que ha sido mantenida dentro de límites moderados y razonables.
>
> La delimitación de los espacios marítimos tiene siempre un aspecto internacional: no puede depender solamente de la voluntad del Estado costero, expresada en su derecho interno. A pesar de ser cierto que el acto de delimitación es necesariamente un acto unilateral, porque solamente el Estado ribereño es competente para efectuarlo, la validez de la delimitación, con respecto a otros Estados, depende del Derecho Internacional" [11].

El elemento de la "validez de la delimitación con respecto a otros Estados" es el que condiciona la seguridad jurídica del acto unilateral, mientras no se convierte en norma de aplicación frente a terceros pues "depende del Derecho Internacional".

Uno de los más importantes de los antecedentes que se debe citar, por revestir todos los caracteres de un instrumento de mandato indiscutible, es el texto de las instrucciones que el Gobierno del Perú impartió a la delegación que asistía a la reunión de Santiago. En ellas, después de referirse brevemente al Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, dice perentoriamente el canciller doctor Manuel C. Gallagher:

> "Lo que es innegable es el derecho de los Estados, por sí mismos, o de concierto con otros, a dictar reglamentaciones tendientes a evitar la desaparición de la riqueza ictiológica por una pesca intensiva y descontrolada. Para el Perú no se trata de impedir que se destruya esa fuente de riqueza, sino de impedir también la desaparición, por falta de alimento, de nuestras aves guaneras, que es fuente de riqueza exclusivamente nacional. Hay, pues, toda razón para acordar con los países vecinos, Chile y Ecuador, una reglamentación defensiva de la pesca en los mares litorales de los tres Estados que están caracterizados por una unidad ictiológica determinada por la corriente fría de Humboldt.
>
> Sabemos que la declaración de soberanía sobre una extensión de 200 millas sobre el mar libre, es objetada por las grandes potencias que no podrán usar los mismos argumentos para oponerse a una reglamentación y control, que, sin implicar pleno ejercicio de soberanía, acordaran en común los tres Estados ribereños, a fin de defender la riqueza de su mar que siempre han utilizado y que, ahora, está expuesta a desaparecer por la pesca incontrolada o intensiva que se ha empezado a llevar a cabo recientemente por extranjeros cuyos nuevos méto-

dos de pesca pueden llevar fácilmente a la merma de esos recursos naturales, con daño evidente para los paíees ribereños" (12).

Por último, se debe recordar que la noción de "zona continua" venía ya de la Conferencia de La Haya y que, más aún, existía un precedente que merece ser recordado. En efecto, el Instituto Americano de Derecho Internacional, en el artículo 12º, del proyecto Nº 12, sometido en marzo de 1925, al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, expresó el siguiente concepto: "Las repúblicas americanas podrán extender su derecho de jurisdicción más allá del mar territorial y a lo largo del mismo, en una extensión suplementaria de... millas marinas, por motivos de seguridad y con el fin de hacer efectiva la aplicación de medidas sanitarias y aduaneras". Por lo demás, la terminología correspondió al famoso jurisconsulto francés Gilbert Gidel que, después de proponer las voces de aguas interiores, aguas territoriales, aguas continuas y alta mar, modificó su criterio para auspiciar las expresiones de "mar territorial" y "zona contigua", que han quedado consagradas.

Ninguno de estos antecedentes era ignorado por profesores de la autoridad de Alberto Ulloa y Luis David Cruz Ocampo, y menos cuando la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas había examinado en su tercera sesión, en 1951, un proyecto de articulado sobre estas materias.

En el caso de la "Conferencia sobre la explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur", la lectura de los documentos, comenzando por la convocatoria, incluyendo los discursos de la sesión de inauguración y considerando los proyectos elaborados, no deja lugar a duda sobre la finalidad y, por lo mismo, los alcances que se proponía. Y en ningún momento, estuvo en la mesa de la discusión el tema académico de la naturaleza jurídica del mar territorial, de la zona continua y sus posibles colisiones con el concepto de alta mar —respecto a ninguna de las cuales existía unanimidad en la doctrina— sino la manera de encontrar un sistema de protección contra la caza indiscriminada de cetáceos que no sólo estaba poniendo en peligro la existencia de las especies, sino eliminando de estos mares un recurso que la industria ballenera —principalmente chilena y en volumen menos importante la peruana— con asiento en los países ribereños veía desaparecer de sus alcances. Las cifras de captura de los balleneros procedentes de países distantes eran terroríficas y frente a estas actividades de depredación, era menester encontrar un método de acción común (13).

La dificultades para este propósito eran evidentes, desde el punto de vista jurídico, teniendo en cuenta los criterios dominantes relativos al mar territorial; y los aspectos políticos que surgían de acuerdos como la "Convención para la caza de la ballena", de Washington, suscrita el 12 de diciembre de 1946, basada en un concepto de control internacional que resultaba inaceptable y perjudicial para los intereses del Perú y de Chile.

A los problemas relativos a la protección, conservación y regulación de los recursos del mar y la ineficacia de los conceptos vigentes sobre mar territorial

y zona contigua, se agregó, para entonces, una complicación más, la definición de la figura jurídica de la "plataforma continental", cuyo conocimiento geológico no era aún muy preciso pero que, en cambio, había servido de fundamento a las acciones unilaterales de Chile y del Perú, con la particularidad de que no era la presencia gravitante de este accidente geográfico o su extensión, sino, por el contrario, casi su ausencia, la que había actuado como elemento detonador. Por eso se habló, entonces, de criterios de compensación y otros similares, que pretendían establecer una relación entre la plataforma continental y los espacios marinos suprayacentes, en un esfuerzo de imaginación que hoy no tiene mayor significado.

Todas estas nociones debían conjugarse con las características del alta mar. No resultaba fácil encontrar una solución coherente dentro de los conceptos aceptados, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista doctrinario en su doble aspecto: con rigor lógico y con sentido constructivo, o sea, sin incurrir en formulaciones arbitrarias, a las que era muy ajena la personalidad del doctor Ulloa[14] así como la de su interlocutor, el doctor Cruz Ocampo; y a condición de que esta nueva propuesta fuera tal, o sea un aporte a la obra de elaboración del Derecho Internacional.

2.2. *La depredación de la riqueza marítima del Pacífico Sur.*

Es indispensable recordar sumariamente algunos datos acerca de las características depredatorias que adquirirían, en forma creciente, la pesca del atún y la caza de la ballena en las aguas del Pacífico Sur, cuyas cifras no dejan lugar a dudas sobre el prioritario carácter precautorio de las medidas que debían adoptarse y sobre la urgencia de una inmediata solución. Nadie podía llamarse a engaño acerca de las perspectivas inequívocas de estos peligros, que no sólo se referían a la conservación de los recursos y a su prudente administración, sino a la crisis que se iba a producir en las industrias nacionales vinculadas a la pesca y a la caza marítima, incapaces de competir, con nuevas técnicas pesqueras, barcos frigoríficos, verdaderas estaciones flotantes para el beneficio del producto, y todo un aparato de potencialidad económica antes no conocido, y de agresividad política implacable en sus procedimientos.

En lo que se refiere al atún, los datos son por lo demás reveladores. Según el "Anuario" para 1954 del *"Pacific Fisherman"*, los *tuna-clippers* habían obtenido en 1953 una captura de 310,000.000 libras, de cuya fabulosa cantidad para esos años, cerca de 284,000.000 correspondían a capturas en aguas del Pacífico Sur. En los once años comprendidos entre 1943 y 1953, el total ascendió a 2,800 millones, de los cuales 2,540 millones fueron producto de la captura en aguas del Pacífico Sur.

Sin embargo, la gravedad de la situación no se limitaba a esta pesca masiva e indiscriminada. A principios de 1952, el Senado de los Estados Unidos comenzó a considerar un proyecto de ley estableciendo un impuesto de importación de 3 centavos por libra, al atún proveniente de varios países, entre ellos

el Perú, cuya aplicación estaba dirigida a poner término a la naciente industria conservera peruana.

El 11 de mayo de 1952, el ministro de Relaciones Exteriores, doctor Manuel C. Gallagher, cursó una nota al embajador de los Estados Unidos, en la que se llamó la atención del Gobierno de Washington sobre la situación planteada, nota de la cual, se reproducen algunos párrafos:

> "Las industrias pesqueras de la costa Oeste de la América del Norte explotaron intensivamente, durante muchos años, la riqueza ictiológica de las costas de California. El afán ilimitado de lucro llevó al empleo de procedimientos que han destruido esa fuente de alimentación, y el mismo señor Presidente de los Estados Unidos declaraba recientemente que era necesario dictar disposiciones tendientes a evitar su total y absoluta destrucción".

En el párrafo anterior, se había manifestado:

> "Interesa, pues, no sólo a mi país sino también al mundo la conservación de esa riqueza en cuya explotación tiene derecho inobjetable y principal el Perú".

Recuerda la nota que:

> "Los pescadores norteamericanos no quieren que el pescado que crece y se multiplica en nuestras costas, al ser beneficiado por nuestra industria, le represente un factor de competencia de sus negocios. Ante este propósito se establece primero un impuesto al atún en aceite, y como éste resultara insuficiente para eliminarlo, se contempla la posibilidad de otro impuesto al atún congelado". "... para que (la industria pesquera de los Estados Unidos) quede sola en el mercado con el agravante de que ella, como he dicho ya, explota zonas marítimas a las que el Perú tiene derecho preferencial indiscutible".

Frente a la ley en proyecto, el único argumento que se puede esgrimir resulta el de carácter político, y se califica a tal intento como "un punto negro en la amistad entre nuestros dos países". Por eso la demanda peruana se cierra con una invocación:

> "En Estados Unidos de América siempre se acoge con espíritu de simpatía y comprensión los puntos de vista que amparan los derechos y legítimos intereses de otros países, principalmente de aquellos que están unidos por los históricos y sagrados vínculos de la solidaridad continental, y por ello se espera que las razones presentadas en esta nota influyan en la resolución que adopte el Senado norteamericano" (15).

Aún más dramática era la situación producida por la caza de la ballena en las aguas del Pacífico Sur hasta llegar a los mares antárticos.. Las cifras conocidas continuaban siendo increíbles si bien habían comenzado a disminuir en relación con las estadísticas inmediatas a la I Guerra Mundial, cuyas evidencias habían motivado un primer intento internacional para regular la caza de la ballena, a través de la recién creada Comisión Internacional de la Ballena, pues la disminución de las especies así como el perfeccionamiento de las técnicas de caza y de beneficio levantaron una voz de alarma universal. Agotadas la zonas de caza septentrionales, se había desplazado el interés hacia las aguas meridionales con la consecuencia de arrasar con los cetáceos y

arruinar a los establecimientos industriales, establecidos en las costas de Chile y del Perú, cuyos modestos medios económicos no les permitían competir con las flotas extranjeras. Para la estación de caza de 1952, se tenía noticia de la presencia de 19 flotillas, constituídas por barcos-fábricas, barcos-tanques, barcos-refrigeradoras y "botes matadores", enarbolando banderas de Gran Bretaña, Noruega, Sud-Africa, Holanda, Japón, Unión Soviética, Panamá (cuya bandera cubrió poco después a la flota del armador A. Onassis), a los que debían sumarse Italia y la Argentina con el ballenero "Juan Perón", el mayor del mundo, con 42,000 toneladas, además de su flotilla de diez embarcaciones menores. La diferencia con la industria ballenera peruana era sideral: una empresa con base en Pisco podía ufanarse de contar con dos balleneros de 380 toneladas, cuyo radio de acción, al igual que los barcos de otras empresas chilenas y peruanas, era de 150 a 180 millas de la costa. Según las últimas estadísticas disponibles en 1952, la caza de ballenas en las costas del Pacífico Sur ascendía a unos 20,000 ejemplares, pero este dato es más relevante aún comparándolo con las cantidades obtenidas por el beneficio de dichos animales en aceite, dentro de la distribución geográfica que se ofrece:

Zona	*Aceite de ballena, tons.*
Atlántico y Artico	4.500
Pacífico Septentrional	3.900
Japón y Kamtchatka	7.100
Australia Occidental	7.200
Africa del Sur	23.600
Antártico y Pacífico, en zonas costeras de Chile y del Perú, principalmente	569.200
TOTAL:	615.500

En materia de precio, la cotización del aceite de ballena fluctuaba entre 200 y 300 dólares por tonelada, a lo que habría que agregar los subproductos, igualmente importantes, como la carne, barbas, osamenta, etc.

Esta síntesis de datos estadísticos oficiales, no puede ser más reveladora. Frente a ellos, existían otras razones: la del despojo de esa riqueza en perjuicio de los países costeros del Pacífico Sur y la necesidad de proceder a su conservación y regulación.

Además de lo dicho en cuanto al atún —que era el recurso primordial para el Perú— y a la precaria situación de las industrias nacionales, se puede agregar en cuanto a Chile, un elemento más, igualmente convincente. Las dos estaciones balleneras establecidas en Chile no alcanzaban, anualmente, sino al uno por ciento de la producción mundial, extraída mayormente de las aguas costeras del Pacífico Sur, al igual que los túnidos explotados con criterios depredatorios por empresas norteamericanas de la costa de California.

Se explica, así que los industriales de ambos países insistieran en sus reclamaciones ante los poderes públicos, solicitando medidas de protección capaces de poner remedio, inmediato y efectivo, a la situación. Correspondió a una empresa privada, la "Compañía Industrial", de Quintay, Chile, adelantar un propuesta concreta, que fue acogida por el Gobierno de Santiago. Por esta razón, la Resolución Suprema que nombra la delegación del Perú a la reunión, dice:

> "Nº 329. Lima, 19 de julio de 1952.
>
> Atendiendo a la invitación que formula el Gobierno de Chile para concurrir a la Conferencia que sobre la caza de la ballena en aguas del Pacífico Meridional, se reunirá en Santiago en el mes de agosto próximo; —y visto el oficio de fecha 16 del mes en curso de la Sociedad Nacional de Pesquería; — SE RESUELVE: — 1º Nombrar Delegado del Perú a dicho certamen al Embajador del Perú en Chile, doctor don Alberto Ulloa Sotomayor; 2º Nombrar Asesores con el carácter de *ad-honorem* a los señores don Manuel Elguera, don Alfonso Montero Muelle y don José Rosas. — Regístrese, comuníquese y publíquese. — Rúbrica del señor Presidente de la República. — GALLAGHER".

Este carácter fue subrayado por el doctor Ulloa, en su breve discurso en la sesión inaugural, agregando una nota de tono jurídico y de proyección internacional. Después de definir la reunión convocada para "considerar los problemas relacionados con la producción natural de los mares del Pacífico Sur, especialmente con la protección, caza e industrialización de la ballena", expresó:

> "Con un sentido contemporáneo del Derecho Internacional y de la convivencia humana, esta conferencia tiene dos características expresivas al propio tiempo de su origen, de su finalidad y de los resultados que espera:
>
> Es social por cuanto representa una preocupación de esta índole: el bienestar humano dependiente, en aspectos sustantivos de la vida, del aprovechamiento de las riquezas, para una utilidad justa de sus dueños naturales y para el mejoramiento universal de la alimentación y del standard de vida de los hombres.
>
> Y es regional nuestra reunión, porque dentro de la generalidad, cada vez más colectiva, de los intereses internacionales, ha tomado una nueva fuerza la solidaridad regional de los países especialmente interesados en un aspecto determinado de la convivencia económica".

A mayor abundamiento, se debe recordar que entre los dirigentes de la Compañía Industrial "INDUS" se encontraban los señores Julio Ruíz Bourgeois, Fernando Guarello y Fernando Maira. El doctor Ruiz Bourgeois desempeñaba también, la vicepresidencia de la Corporación de Fomento de Chile CORFO, y, en tal carácter, fue nombrado presidente de la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Especies Marítimas del Pacífico Sur —como se designó en un primer momento a la reunión— y el señor Fernando Guarello fue designado secretario general de la misma.

En un memorándum distribuido por la Compañía Industrial al momento de iniciarse la reunión, explicativo de la situación hidrobiológica, se termina diciendo:

"Como esta abundancia de sales nutritivas, de vegetación microscópica, de grandes valores proteicos y de pesca de toda clase, se extiende hasta más de 150 millas mar afuera, ya que se ha constatado allá la presencia de aguas frías de apenas 14° C., es indispensable ir a una protección efectiva de estas riquezas del mar en favor de países ribereños, no sólo en las cercanías inmediatas de la costa, sino también hasta una distancia de a lo menos 200 millas mar afuera".

2.3. *El proceso de aprobación y de ratificación en el Perú.*

El siguiente capítulo, después de la suscripción de los instrumentos acordados en Santiago, en agosto de 1952, fue la aprobación de la "Declaración de Zona Marítima", que se produce por Resolución Suprema de 11 de abril de 1953, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en aplicación de las atribuciones que la Constitución de 1933 otorga al presidente de la República, en el artículo 154°, inciso 8° para "reglamentar las leyes, sin trasgredirlas y, con esta misma restricción, dictar decretos y resoluciones", y que, por una larga práctica de la Cancillería peruana, se ejercían para la aprobación de los acuerdos de carácter administrativo [16]. "En virtud de esta práctica constitucional que se viene repitiendo continuamente desde hace medio siglo, el Congreso sólo da su aprobación a los convenios internacionales cuyas características y forma importan un acto legislativo; aprobándose directamente por el Poder Ejecutivo los convenios internacionales cuyas características y forma importan un acto administrativo" [17].

Este carácter de acto meramente administrativo, que no significaba modificación del régimen legal, fue expresamente confirmado años más tarde, por el Poder Ejecutivo, cuando el canciller David Aguilar Cornejo, solicitó al Congreso la aprobación legislativa de los convenios complementarios del Sistema del Pacífico Sur, suscritos en la segunda conferencia de los tres países inteintegrantes de la Comisión Permanente, en Lima, el 4 de diciembre de 1954. Efectivamente, en esta reunión se habían suscrito, por primera vez, acuerdos internacionales en forma de convenios, que requerían la aprobación parlamentaria. En un largo oficio, fechado el 7 de febrero de 1955, el ministro de Relaciones Exteriores remite los instrumentos suscritos el 4 de diciembre anterior, expresando que:

"...tienen como antecedentes los siguientes acuerdos, suscritos en Santiago de Chile el 18 de agosto de 1952, por los mismos tres países:

— Declaración sobre Zona Marítima;
— Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur;
— Declaración Conjunta relativa a los problemas de la pesquería en el Pacífico Sur;
— Reglamento para las faenas de caza marítima en las aguas del Pacífico Sur.

Los acuerdos de Santiago de 1952 de los que me es grato enviar nuevamente copias, fueron firmados *ad-referendum* por los plenipotenciarios de los tres países. El Gobierno del Perú fue el primero en aprobarlos, por vía administrativa, de acuerdo con la tradición de nuestra Cancillería. La Declaración de Zona Marítima, el documento básico de Santiago, por su carácter simplemente declarativo, no va más allá de proclamar por los tres países como norma de su polí-

tica internacional marítima "la extensión de su soberanía y jurisdicción sobre el mar" en forma concorde con la política que ya seguía el Perú de conformidad con los principios fijados en el Decreto Supremo Nº 781 del 1º de agosto de 1947. Hasta ese momento, la mayor extensión de soberanía del Perú sobre el mar sólo se derivaba de actos administrativos".

Al final de su comunicación, el canciller afirma:

"Específicamente someto al Congreso la aprobación de los acuerdos suscritos en Lima en diciembre de 1954, porque su aplicación envuelve la modificación de normas legales vigentes y la adopción de nuevas disposiciones del mismo carácter. Para realizar conjuntamente por tres países la política proclamada en el Decreto de 1947 y la Declaración de Santiago de 1952, es preciso establecer nuevos procedimientso legales y estipular las sanciones y penas especiales que señalan los Convenios que se acompañan. Al pedir esta aprobación, el Gobierno cree conveniente que el Parlamento otorgue fuerza de ley al Decreto Supremo Nº 781, del 1º de agosto de 1947 conforme la Declaración y Acuerdos firmados en Santiago de 1952...".

La lectura de estos antecedentes demuestra una vez más el carácter "simplemente declarativo" de la norma de política internacional adoptada por los tres países firmantes de la "Declaración de Santiago", o sea como expresión de un acuerdo destinado a proporcionar criterios y a servir de orientación en un aspecto de la actividad del Estado que, como la política internacional, se distingue por su carácter dinámico, individual y variable para adaptarse a circunstancias e intereses muy diversos.

El resultado de esta gestión del Poder Ejecutivo fue la aprobación en bloque de todos esos instrumentos —tanto los originarios de Santiago como los suscritos en diciembre de 1954, en Lima— mediante Resolución Legislativa Nº 12.305, a la que se puso el cúmplase el 10 de mayo de 1955.

Sin embargo, el Poder Legislativo no acogió la sugestión del Ejecutivo cuando éste señaló que "el Gobierno cree conveniente que el Parlamento otorgue fuerza de ley al Decreto Supremo Nº 781, del 1º de agosto de 1947". Evidentemente, la aprobación legislativa no modificó el carácter "simplemente declarativo" de los documentos de Santiago de Chile y, por lo mismo, ninguno de los convenios aprobados implicó una definición expresa de mar territorial y una determinación de 200 millas para su anchura.

Por último, debe recordarse que en todos los Convenios de Lima se incluye una última cláusula que dice:

"Todo lo establecido en el presente Convenio se entenderá ser parte integrante, complementaria y que no deroga las resoluciones y acuerdos adoptados en la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, celebrada en Santiago de Chile, en agosto de 1952".

Esta cláusula tiene interés en relación con el Convenio de Zona Especial Fronteriza, como se verá más adelante.

2.4. *Convenio sobre Zona Especial Fronteriza*

En Lima, el 4 de diciembre de 1954, en la II Conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur, se suscribió por los plenipotenciarios de Chile, Ecuador y Perú, Alfonso Bulnes, Jorge Salvador Lara y David Aguilar Cornejo —a la sazón ministro de Relaciones Exteriores—, un Convenio sobre "Zona Especial Fronteriza Marítima", destinado a evitar los incidentes producidos por "las embarcaciones de poco porte, tripuladas por gentes de mar con escasos conocimientos de náutica" que ocurrían "con frecuencia de modo inocente y accidental", y en cuyos casos "la aplicación de sanciones produce siempre resentimiento entre los pescadores". Para este efecto, se estableció una zona especial, "a partir de las 12 millas marinas de la costa", que venía a constituir un espacio *sui generis* o si se permite la expresión, "agua de nadie", de 10 millas de ancho a cada lado del paralelo mencionado como línea de separación para los efectos de la "Declaración de Santiago".

A pesar de la claridad del artículo 1º, "Establécese una Zona Especial, a partir de las 12 millas marinas de la costa..." se consideró mejor agregar un tercer artículo del siguiente tenor:

> "La pesca o caza dentro de la Zona de 12 millas marinas a partir de la costa, está reservada exclusivamente a los nacionales de cada país".

Este Convenio fue aprobado en el Ecuador por Decreto 556, de 9 de noviembre de 1956; en Chile, por Decreto de 16 y 21 de setiembre de 1967; y en el Perú por Resolución Legislativa 12.305, a la que se dió el cúmplase el 10 de mayo de 1955 [18].

Dos conclusiones derivan de estos textos. La primera, que la Declaración de Santiago no excluía la pesca por extranjeros o, dicho en otras palabras, que no invocaba en favor de la zona de 200 millas el carácter de mar territorial en el cual la pesca "es regalía exclusiva de los ciudadanos peruanos" como expresaba el Decreto Supremo de 1840 [19] y como lo confirmó el Código Civil de 1852; cuyo artículo 483º dice que: "El derecho de pescar es común a los naturales del país".

Y la segunda, que esa exclusión era posible y exigible en el mar territorial propiamente dicho, o sea en la franja existente entre la línea de costa y otra trazada a 12 millas de distancia. Este era el caso, precisamente, del Ecuador, en el cual la ley vigente en 1954, era la promulgada el 21 de febrero de 1951, aprobada por el Parlamento el 6 de noviembre de 1950 y publicada en el Registro Oficial Nº 756, de 6 de marzo de 1951. Dicha ley estableció un mar territorial de 12 millas y fue ratificada por Acuerdo Legislativo de 20 de agosto de 1952 (simultáneamente con la suscripción de la Declaración de Santiago) y sus principios incorporados al Código Civil de 1960, cuyos artículos 630º a 633º repiten casi textualmente esos conceptos.

Es evidente en este caso, que el Convenio de Zona Especial, como no estaba destinado a otros fines que los específicamente mencionados en sus considerandos —evitar los incidentes—, no puede ser considerado como estableciendo un mar territorial de 12 millas, pero deja en claro que:

— El Ecuador, como Estado parte de la "Declaración de Santiago" tenía un mar territorial de 12 millas.

— Que esa distancia no era incompatible, con la "Zona Martítima de 200 millas" establecida por la Declaración de 18 de agosto de 1952, o sea que la zona marítima de 200 millas era un espacio que servía de referencia común a los tres países para que, en él, de acuerdo con la respectiva legislación nacional, se aplicaran normas de política internacional marítima.

— Podría avanzarse hasta afirmar que este Convenio sobre Zona Especial configuró de manera obligatoria para los tres países, un mar territorial de 12 millas, pero esta afirmación pecaría del mismo exceso en el que incurren los intérpretes de la "Declaración de Santiago" al atribuirle una finalidad distinta de la que tuvo.

— En cambio, de lo que no cabe duda es de la obligación que asumió cada uno de los tres Estados, de admitir que las 12 millas de los otros dos países, estaban reservadas a la pesca nacional y que, por lo tanto, debía prohibir a sus propios pescadores aventurarse a la zona prohibida.

De todos modos, cualquiera que sea la interpretación que se le quiera dar, este instrumento adicionó la "Declaración de Santiago" con un elemento jurídico del cual no se puede prescindir si se quiere avanzar hacia una estricta interpretación de la naturaleza jurídica de la "Zona Marítima" y de sus posibilidades y limitaciones [20].

2.5. *Actos internacionales posteriores a* 1952

En muchas oportunidades, los Gobiernos firmantes de la "Declaración de Santiago" hicieron conocer su opinión acerca de la naturaleza jurídica de ese instrumento internacional y en todos esos casos, fue clara y precisa la interpretación en el sentido de que la "Zona Marítima" de 200 millas no debía ser confundida con un mar territorial de esa misma distancia.

Siguiendo a Savigny, se puede afirmar que la interpretación auténtica es la que realiza el propio legislador, ya sea expresándose en un nuevo instrumento, distinto del original; ya sea mediante un documento interpretativo, que se limite a este objetivo. Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, es preciso reconocer que cuando se produce un acuerdo de voluntades —aún en el caso de que sea con el propósito de ratificar el anterior— estamos frente a un acto nuevo, lo cual confiere a la interpretación un doble valor: el de la reiteración además de la aclaración.

Estos son los casos que se van a presentar a continuación, en forma resumida.

2.5.1. Acta de Lima, de 12 de abril de 1955.

La "Declaración de Santiago" fue objeto de reservas por parte de las grandes potencias marítimas, concretamente, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Suecia y Holanda, sobre la base —como dice la nota británica— de "no reconocer en principio pretensiones sobre un límite de aguas territoriales superior a las tres millas", por considerar que "todas las áreas marítimas que se encuentran fuera de esos límites, son parte del Alta Mar... y en consecuencia no puede admitir la pretensión de ejercitar jurisdiccion y control en esas áreas...". En idénticos términos, dichas potencias se dirigieron a los Gobiernos de Chile y Ecuador, por cuya razón los tres países involucrados decidieron dar una respuesta uniforme a esas protestas, declarando su improcedencia y reafirmando la legitimidad de su pronunciamiento.

Al efecto, el resultado de las consultas celebradas por iniciativa del Gobierno del Perú, fue protocolizado mediante un acuerdo que consta del Acta siguiente:

> "En Lima, a los doce días del mes de abril de mil novecientos cincuenticinco, en el local de la Cancillería, reunidos el Excelentísimo señor Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, doctor David F. Aguilar Cornejo, el Excelentísimo señor Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Chile, don Alfonso Bulnes Calvo, y el Honorable señor Encargado de Negocios del Ecuador, don Jorge Salvador Lara, y con instrucciones de sus respectivos Gobiernos, dejaron constancia de que las respuestas a las notas recibidas por los tres Gobiernos, en las que se hacen reservas a la Declaración sobre Zona Marítima, firmada en Santiago, en 1952, se darán con sujeción al siguiente texto:
>
> "El Gobierno de (Perú, Chile, Ecuador), ha considerado con la mayor atención los argumentos en que se fundan las observaciones del Gobierno de (Estados Unidos, Gran Bretaña) acerca de la Declaración mencionada, y se honra manifestar, en respuesta, lo siguiente:
>
> a) La Embajada de (Estados Unidos, Gran Bretaña), fundamenta la actitud de su Gobierno en la existencia de un límite reconocido para la soberanía de los Estados sobre el mar que sólo alcanza a una distancia de tres millas a contar de la línea de más baja marea. Cabe hacer notar, sobre esta materia, que los medios modernos de control sobre el mar y el cambio registrado en las condiciones y posibilidades de efectuarlo, han llevado, paulatinamente, a la elaboración de conceptos jurídicos distintos al ya muy arcaico de las tres millas que se aplicaba al denominado mar territorial. Esta tesis —por lo demás— nunca encontró una aquiescencia unánime y general, y, por el contrario, jamás existió doctrina uniforme como quedó demostrado las veces que se intentó concertar un convenio multilateral al respecto. No ha sido, pues, regla consensual, ni ha tenido los indispensables caracteres de uniformidad y universalidad en su respeto, ejecución y aplicación, que permitieran considerarla como regla consuetudinaria obligatoria para los Estados, ni en cuanto a su extensión, ni en cuanto a las formas y modalidades de fijar la línea límite.
>
> b) Deseo llamar la atención del Gobierno de (Estados Unidos, Gran Bretaña) hacia la circunstancia de que la evolución constante del Derecho Internacional es especialmente notoria en los problemas marítimos. Así la ampliación de la jurisdicción de la Zona Contigua y el Zócalo Continental son hechos que evidencian que el desarrollo de la técnica en cuanto a los medios de explotación y explora-

ción de las zonas marítimas ha tenido como consecuencia que el Derecho Internacional reconozca hoy el derecho de los Estados a proteger, conservar y fomentar las riquezas marítimas y asegurarse el uso y aprovechamiento de las mismas. La ausencia de una general uniformidad entre los diversos conceptos jurídicos de carácter internacional sobre el territorio marítimo, no altera ni modifica —en cambio— una norma fundamental que se encuentra en todos ellos, a saber, la competencia exclusiva de cada Estado para determinar libremente la naturaleza, las modalidades y el alcance de su soberanía marítima y su obligación de asegurar a su propio pueblo las necesarias condiciones de subsistencia y para ello cuidar la conservación y protección de los recursos naturales del mar frente a sus costas.

c) Los nobles y humanitarios propósitos que se persiguen con la protección y conservación de las riquezas naturales y especialmente las ictiológicas, no deberían, en concepto del Gobierno de (Perú, Chile, Ecuador), dar ocasión a otros Estados para hacer reservas de sus derechos con respecto a las medidas adoptadas en la aludida Declaración sobre Zona Marítima, máxime cuando se tuvo especial cuidado de reconocer que ella "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 inofensivo, a través de la zona señalada para las naves de todas las naciones".

d) 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 establecidas en salvaguarda de las especies, demostrando así que no tienen un afán excluyente de otros países en la utilización y aprovechamiento de las riquezas, sino solamente en su debida protección y conservación. No tiene, pues, la Zona Marítima establecida en la Declaración de Santiago, los caracteres que parece atribuirle el Gobierno de (Estados Unidos, Gran Bretaña), sino por el contrario, de modo definido y preciso, se inspira en la conservación y prudente utilización de los recursos naturales.

e) En cuanto a las referencias que se hace sobre los proyectos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, debe el Gobierno manifestar en primer término, que no se les puede atribuir, como se pretende hacerlo, la autoridad de disposiciones o principios consagrados de Derecho Internacional y que en el lugar y oportunidad debidos o sea cuando lleguen a debate en la Asamblea General no dejará de expresar sus opiniones sobre ellos. Desde ahora debe anotar que la misma Comisión de Derecho Internacional pudo comprobar, una vez más, la falta de acuerdo general entre los distintos Estados, sobre la extensión de la soberanía sobre el mar, lo que la obligó a diferir la redacción de un artículo sobre la cuestión.

f) El Gobierno del Perú desea acentuar, en esta oportunidad, su tradicional política y ajustar sus actuaciones internacionales a las normas jurídicas que sirven de fundamento a la pacífica convivencia entre los Estados. Su firme decisión de encontrar adecuadas fórmulas de derecho que satisfagan situaciones que carecían de importancia hace algunos decenios, no es sino la confirmación de su cordial anhelo de encuadrar dentro de los preceptos internacionales los problemas marítimos de interés común a los que la vida moderna reviste de creciente magnitud.

g) El Gobierno de (Perú, Chile, Ecuador), confía en que las razones expuestas llevarán al ánimo del Gobierno de (Estados Unidos, Gran Bretaña) la convicción de la legitimidad de su acción al acordar con los Gobiernos de (Perú, Chile, Ecuador) la Declaración sobre Zona Marítima y la razón que les asiste para

declinar las observaciones y reservas opuestas por el Gobierno de (Estados Unidos, Gran Bretaña)".

Se convino, asimismo, en que "se entregará las respuestas a las notas de las Embajadas de Estados Unidos y Gran Bretaña el día de hoy, que su texto se proporcionará a los periódicos el día miércoles trece a las 18 horas. En los días siguientes, pero antes del domingo diecisiete, se dará respuestas a las reservas presentadas por otros Gobiernos pudiendo su texto contener las variaciones de redacción que fueren necesarias según el tenor de las notas recibidas, pero siempre dentro de los lineamientos del texto acordado que se inserta en esta Acta".

Se acordó, asimismo, el texto del Comunicado Oficial con que se dará a la publicidad las notas de respuesta, y que es el siguiente:

> "Ayer el Ministerio de Relaciones Exteriores entregó a las Embajadas de Estados Unidos y Gran Bretaña la nota de respuesta a las reservas formuladas por estos países a la Declaración sobre Zona Marítima de 1952.
> El texto de esta nota ha sido acordado por los Gobiernos de Perú, Chile y Ecuador y está redactado en la siguiente forma:...".

El objetivo de esta precisión fue plenamente alcanzado cuando el Gobierno de los Estados Unidos, con fecha 13 de mayo de 1955, entregó a la Cancillería de los tres países un Memorandum expresando:

> "El Gobierno de los Estados Unidos ha tomado interés especial en determinar las miras de los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú al expresar sus reclamos de soberanía y jurisdicción sobre una zona de alta mar que se extiende hasta 200 millas de sus costas. De las conversaciones entre representantes del Gobierno de Estados Unidos y representantes de los Gobiernos de Ecuador y del Perú, mi gobierno ha tenido información fidedigna de que, en lo referente a las aguas de Alta Mar, el único objetivo es la conservación de la riqueza viva que hay en ellas" (21).

2.5.2. Protocolo de adhesión a la Declaración de Santiago.

El 6 de octubre de 1955, los plenipotenciarios del Perú, Chile y el Ecuador suscribieron un Protocolo, en el cual, considerando que la Declaración de Santiago contiene principios y normas que interesan a otros países del continente y que, por lo tanto, es conveniente facilitar la adhesión a los mismos de los países americanos que estuvieren de acuerdo, resolvieron "abrir a la adhesión de los Estados de América la Declaración sobre Zona Marítima, firmada en Santiago, el 18 de agosto de 1952, en sus principios fundamentales"; y declararon, al mismo tiempo, que "la adhesión al principio de que corresponde a los Estados ribereños el derecho y deber de proteger, conservar y utilizar las riquezas del mar que baña sus costas, no se afecta por el ejercicio del derecho que tiene también todo Estado a fijar la extensión y límites de su zona marítima" (22).

Los párrafos de la Declaración de Santiago, materia del Protocolo de Adhesión, eran los tres párrafos considerativos y los puntos I, II, y V de la

misma, aclarándose que el párrafo VI —relativo a reglamentos de caza y pesca— no era materia de adhesión, o sea que la adhesión estaba limitada a los principios y no al aspecto operativo.

En todo caso, en este acto de interpretación auténtica también queda establecido que la finalidad de la Declaración de Santiago era delinear criterios de acción, normas de política, sin que tal compromiso pudiera suponer la modificación de la legislación interna, o sea que ni se estableció un mar territorial, ni se le fijó la anchura de 200 millas. Una vez más, era evidente que no estaba en el propósito de los Gobiernos adoptar por la vía convencional, esa determinación.

2.5.3. Declaración en la Asamblea de Naciones Unidas.

En la VI Comisión de la Asamblea General del XI período de sesiones, en noviembre de 1956, se conoció el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre Derecho Marítimo. Los representantes de los tres países, por expresas instrucciones de sus Gobiernos concordaron sus puntos de vista con el propósito de presentar la tesis de las 200 millas en tan favorable y adecuada oportunidad, en términos que despejaran las inquietudes que se habían venido suscitando. En la sesión del 29 de noviembre de 1956, el delegado del Perú expresó:

> "ni en el Decreto Peruano, ni en la Declaración de Santiago ni en ninguno de los Convenios y Documentos oficiales de los países del Pacífico Sur, se usa la expresión *mar territorial* como sinónima de la *zona marítima* que de común acuerdo han establecido con el fin definido, preciso y laudable de conservación. Es sólo la extensión al mar cercano de una de las competencias especializadas del Estado para cumplir un deber ineludible"(23).

2.5.4. Acta de Quito de 9 de febrero de 1958.

Por iniciativa del Gobierno del Ecuador, delegados de los tres países, especialmente acreditados, se reunieron en Quito con el objeto de uniformar criterios sobre la acción a desarrollar en la I Conferencia sobre Derecho del Mar, convocada en Ginebra el 24 de febrero de 1958. En el Informe conjunto suscrito al final de las consultas, se incluyen, entre otras, las siguientes conclusiones:

> "Anchura del mar territorial.— Las consultas se condujeron sobre la premisa de que la Declaración sobre Zona Marítima no constituye la alteración en la determinación de la anchura de los respectivos mares territoriales... acordaron destacar la relación que existe entre las cuestiones de libertad y derecho de pesca y conservación de recursos vivos y la cuestión de la determinación de la anchura del mar territorial. Si en aquellas se obtuviere el debido reconocimiento del derecho especial del Estado ribereño a los recursos de la zona adyacente a su mar territorial 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".
> "La delegación del Ecuador observó que, habiendo los tres países llegado a establecer que los derechos por ellos proclamados en materia de conservación y

aprovechamiento de los recursos, no constituían, a la luz de la Declaración de Santiago, alteración del mar territorial, no se podría involucrarlos, precisamente en el artículo referente a la soberanía ejercitada por el Estado sobre dicho mar territorial" (24).

2.5.5. Declaración de la I Conferencia de Ginebra de 1958.

Al concluir la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los presidentes de las delegaciones de Chile, Ecuador y Perú, Luis Melo Lecaros, José Vicente Trujillo y Alberto Ulloa, respectivamente, emitieron una Declaración, el 27 de abril de 1958, en la cual sin referirse a la finalidad específica de dicha Conferencia, ni mencionar de manera expresa la anchura del mar territorial, recordaron que "los debates habidos y los diferentes acuerdos... que, directa o indirectamente, se relacionan con la conservación y el aprovechamiento de los recursos vivos del mar, demuestran el reconocimiento creciente del derecho especial del Estado ribereño, inherente a su posición geográfica", agregando, en tal virtud:

> "nuestra resolución de aprovechar cualquier oportunidad, sea en negociaciones con otros países, sea en futuras conferencias internacionales, a fin de que se establezca y se extienda un régimen del mar más justiciero, que salvaguarde de modo efectivo el reconocido derecho especial de los Estados ribereños para defender su economía y la subsistencia de sus poblaciones". Para concluir afirmando que "la falta de un consenso internacional lo bastante comprensivo y justo, que reconozca y equilibre razonablemente todos los derechos e intereses así como los resultados así obtenidos, dejan en plena vigencia el Sistema Regional del Pacífico Sur, que representa la protección de situaciones vitales para los países de esa región, mientras no se encuentre soluciones justas y humanas".

No debe olvidarse que el presidente de la delegación del Perú había suscrito, seis años antes, la histórica "Declaración de Santiago", cuya presentación y defensa se hacía, por primera vez, ante la audiencia universal, en la Conferencia de Ginebra. La declaración de Ginebra, consultada con los respectivos Gobiernos, fijaba, una vez más, la interpretación autorizada de la "Declaración de Santiago" y, en consonancia con el acuerdo previo formalizado en Quito, se ponía de manifiesto que no estaba en la política de los tres Gobiernos formular una propuesta concreta para modificar la anchura del mar territorial, sino para obtener en beneficio del Estado ribereño el respeto al "derecho especial" necesario para los efectos económicos de su política internacional. El otro elemento que debe ser subrayado radica en la voluntad de los tres países para insertarse en el régimen internacional "que reconozca y equilibre razonablemente todos los derechos e intereses", que hubiera sido deseable encontrar por medio del consenso internacional.

2.5.6. Declaración de los Gobiernos de Chile, Ecuador y el Perú.

En el curso de 1969, se produjeron múltiples incidentes frente a las costas del Ecuador y del Perú, que motivaron una dura reacción por parte de los Estados Unidos —en el momento culminante del problema de la International

Petroleum Company— que llegaron a extremos tales como la petición formulada por el senador Thomas M. Pelly —autor de la "enmienda" que lleva su nombre— en el sentido de que "si bien el Presidente (de Estados Unidos) no toma medidas por sí mismo, el Congreso iniciará el estudio de la legislación para obligarlo a proporcionar protección militar para los navíos en peligro de captura". Esta actitud agresiva no fue la única, y la situación planteada promovió una acción directa de los ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Ecuador y Perú, que emitieron, el 17 de junio de 1969, el siguiente comunicado conjunto:

> "1º— Los gobernantes de Chile, Ecuador y Perú ven, con profunda preocupación, la aplicación por el Gobierno de los Estados Unidos de medidas coactivas que pretenden obligar a los países del Sistema del Pacífico Sur a que declinen la posición jurídica adoptada por ellos en virtud de la "Declaración de Santiago" de 1952 y evitar así el ejercicio de la jurisdicción exclusiva de cada uno de dichos países sobre una zona marítima de 200 millas adyacentes a sus costas.
> Chile, Ecuador y Perú, firmemente resueltos a mantener el ejercicio del derecho exclusivo a la referida zona, en vista de la importancia que representa para su desarrollo, han creído conveniente trasmitir al Gobierno de los Estados Unidos su justificada inquietud por la existencia de aquellas medidas".

2.5.7. Declaración conjunta - Lima, 16 de diciembre de 1970.

Entre el 10 y 16 de diciembre, representantes de los tres países celebraron en Lima consultas en relación con las conversaciones con Estados Unidos en materia de pesquería de túnidos y también para analizar "los alcances que podría tener la eventual convocatoria de una nueva Conferencia Internacional sobre el Derecho del Mar, en mérito de las consultas que han venido efectuando los Gobiernos norteamericano y soviético" y acordaron reafirmar:

> "el inquebrantable propósito de mantener una posición común en la defensa de los derechos de los Estados ribereños a la explotación y conservación de los recursos marinos frente a sus costas de conformidad con la Declaración sobre Zona Marítima de 200 millas de Santiago de Chile en 1952".

2.5.8. Declaración conjunta con motivo del XX Aniversario de la "Declaración de Santiago".

El 18 de agosto de 1972, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú emiten un comunicado conjunto con motivo del XX aniversario de la Declaración de Santiago. La fecha de esta Declaración es importante porque se realiza después de las reuniones Latinoamericanas sobre el Derecho del Mar en Montevideo, 1970; en Lima, 1970 y Montevideo, 1971; y de otras reuniones como la XII CECLA, de Lima de 1971; del Grupo de los 77, de 1971; de la resolución del Comité Jurídico Interamericano de Río de 1971; y de las reuniones del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, en Buenos Aires, 1969; y en Lima, 1970. Además, ya estaban promediando las sesiones del Comité Preparatorio de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; y los Estados del Tercer Mundo, por conducto del Movivimiento de los Países No Alineados, comenzaban a tomar posiciones en defen-

sa de su soberanía sobre los recursos existentes en sus territorios y mares adyacentes.

En el comunicado conjunto, los tres Gobiernos recuerdan la existencia de la Declaración de Santiago "como norma de su política internacional marítima" y reafirman los principios y propósitos de esa histórica decisión, convertida hoy en una doctrina cuyos fundamentos económicos y sociales inspiran la nueva filosofía del Derecho del Mar, que reconoce a los Estados ribereños la plena disposición de sus recursos marinos para promover el desarrollo y el bienestar de sus pueblos.

Este comunicado conjunto fue puesto en conocimiento de la Comisión Preparatoria de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, y circulado como documento oficial con número A/AC,138/SC.I/SR.89, de 30 de agosto de 1972.

2.5.9. XXV Aniversario de la "Declaración de Santiago".

Por invitación del Gobierno de Chile, el 18 de agosto de 1977, se reunieron en Santiago los ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Ecuador y el Perú, quienes en una solemne ceremonia conmemorativa del 25º aniversario de la "Declaración de la Zona Marítima" de 200 millas, suscribieron una Declaración Conjunta para renovar el compromiso de sus Gobiernos con los propósitos y principios de dicho documento.

Esta Declaración Conjunta mereció una amplia difusión y muchos comentarios de la prensa en los tres países, por la particular circunstancia de que, a dicha conmemoración, fueron especialmente invitados los ex-presidentes de Chile, don Gabriel Gonzales Videla —autor de la Proclamación de 23 de junio de 1947, en cuyo gobierno se suscribió la "Declaración de Santiago"—, don Galo Plaza Lasso, presidente del Ecuador en la misma época; y don José Luis Bustamante i Rivero, quien suscribe el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, que estableció para el Perú la jurisdicción y soberanía en la zona de 200 millas.

2.5.10. Declaración Conjunta en rechazo a la actitud de Estados Unidos.

El 18 de agosto de 1979, los Cancilleres de Chile, Ecuador y Perú con motivo de las instrucciones dadas a las naves y aeronaves de los Estados Unidos de América para que desafiaran las jurisdicciones más allá de las tres millas, formularon una protesta y "un llamado a los pueblos que sustentan políticas marítimas concordantes a sumarse... a sus esfuerzos para lograr que dicha Conferencia (sobre el Derecho del Mar) culmine sus altos propósitos en pro del desarrollo de los pueblos y de la salvaguardia de la paz".

Obviamente, este documento que constituye, una vez más, una expresa y oficial opinión de los tres Gobiernos, no mencionó la existencia de un mar territorial de 200 millas, sino la vigencia de una "zona de soberanía y jurisdicción", en circunstancias que ya estaba definitivamente configurada la fór-

mula de "12 por 200" para establecer la extensión del mar territorial y de la zona económica exclusiva. Debe recordarse que la situación legal en cada uno de los tres países era diferente en esta materia.

2.5.11. Resolución de condena por las medidas coercitivas de Estados Unidos.

En Cali, Colombia, se efectuó en enero de 1981, la I Reunión de ministros de Relaciones Exteriores del Sistema del Pacífico Sur. Si bien el documento principal emanado de esta I Reunión fue la "Declaración de Cali", se debe recordar la resolución adoptada con el objeto de "rechazar las medidas coercitivas impuestas por el Gobierno de los Estados Unidos contra el Ecuador", por considerar que tales medidas constituían una violación de los "derechos de soberanía de los países ribereños sobre todos los recursos naturales vivos y no vivos, existentes en sus mares de 200 millas", cuyo reconocimiento estaba ya ampliamente aceptado por la comunidad internacional.

Esta mención está muy lejos de significar la existencia de un mar territorial de 200 millas, dentro del concepto del Sistema del Pacífico Sur.

2.5.12. Declaración al aprobarse la Convención sobre el Derecho del Mar.

Al llegar a su término la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los cuatro miembros del Sistema del Pacífico Sur emitieron un documento, cuyo texto es el siguiente:

> "Las delegaciones de Chile, Colombia, Ecuador y Perú se complacen en destacar que el reconocimiento universal de los derechos de soberanía y jurisdicción del Estado costero dentro del límite de 200 millas por el proyecto de Convención, constituye un logro fundamental de los países que integran la Comisión Permanente del Pacífico Sur, en concordancia con los objetivos básicos previstos en la Declaración de Santiago de 1952.
>
> Dichos objetivos han sido recogidos y desarrollados por la Convención del Mar, que incorpora al Derecho Internacional principios e instituciones esenciales para un más adecuado y justo aprovechamiento de los recursos contenidos en sus mares ribereños, en beneficio del desarrollo integral de sus pueblos, inspirados en el deber y el derecho de protegerlos y de conservar y asegurar para ellos esas riquezas naturales.
>
> A la Comisión Permanente del Pacífico Sur, integrada originalmente por Chile, Ecuador y Perú, a la cual se adhirió posteriormente Colombia, le corresponde el mérito de haber sido pionera en denunciar las prácticas injustas existentes en los espacios marítimos y haber propuesto soluciones jurídicas apropiadas, contribuyendo así al desarrollo del nuevo Derecho del Mar" (25).

Esta expresión oficial de la posición del Sistema del Pacífico Sur frente a la nueva Convención, elimina toda posibilidad de interpretar la Declaración de Santiago y los acuerdos posteriores de ella derivados, en el sentido de que configuraron un mar territorial de 200 millas, obligatorio para las partes. Por el contrario, ratifica que se trató de una "zona marítima" en la que los países decidieron ejercer soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas como "norma

de política internacional", en espera de la formulación de una convención universal, frente a la cual, las antiguas proclamaciones unilaterales, expedidas "como necesario recurso de emergencia" [26] no habían sido sino una "forma jurídica supletoria" [27].

2.6. *La adhesión de Colombia al Sistema del Pacífico Sur.*

Los detalles del proceso de negociación de los instrumentos jurídicos elaborados para su formalización y de la ejecución plena de tales convenios, hasta la culminación solemne que constituye la I Reunión de ministros del sistema del Pacífico Sur, están relatados en las Memorias presentadas por el secretario general de la Comisión Permanente del Pacífico Sur a la XV y XVI Reuniones Ordinarias de dicho organismo internacional [28]. La circunstancia de que el mencionado funcionario internacional hubiera desempeñado en estas gestiones el papel de coordinador en nombre de los tres Gobiernos, primero; y de interlocutor con el Gobierno de Colombia, después, a fin de llevar a buen término este común propósito, le permite aportar un testimonio directo para un mejor conocimiento de la actuación.

En primer lugar, debe recordarse lo dicho respecto del Protocolo de Adhesión [29], en el sentido de que este instrumento no estaba destinado a facilitar la incorporación de otros países a los mecanismos operativos de la CPPS sino, simplemente, a abrir los principios y normas de la Declaración de Santiago a la adhesión de los Estados de América.

En el caso de Colombia, con la que existía un política concordante en esta materia, se trataba de contar con su participación directa en las funciones del organismo regional, habida razón de su situación geográfica, que permitiría cerrar el ámbito regional de acción de la CPPS, y de su ya anterior participación en los programas técnicos que se venían realizando en materia de investigación científica marina, lucha contra la contaminación, etc., actividades propias de la nueva situación jurídica internacional emergente de la Conferencia sobre el Derecho del Mar y de las instituciones que se configuraban en el articulado a constituir la Convención sobre el Derecho del Mar. Más aún, desde el instante mismo del nacimiento de la CPPS, se había considerado la presencia de Colombia, que asistió como observador a la firma de la Declaración de Santiago y recogió el voto formulado entonces de ver a dicho país plenamente integrado al Sistema del Pacífico Sur.

Como consecuencia, el ingreso de Colombia como miembro pleno, debía sujetarse a un procedimiento especial, establecido a satisfacción de las partes. Desde el comienzo de sus funciones, dicho secretario general había tenido ocasión de conversar sobre el tema con el doctor Diego Uribe Vargas, senador de la República, antiguo miembro de la delegación colombiana a la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, y, luego, ministro de Relaciones Exteriores. Se esbozó, así, el camino a seguir que, aceptado por los cuatro Gobiernos, culminó mediante la suscripción en Quito, con ocasión de la trasmisión

del mando al presidente Jaime Roldós Aguilera, como último acto del canciller ecuatoriano don José Ayala Lasso, de dos instrumentos denominados "Convenio de incorporación de Colombia al Sistema del Pacífico Sur" y "Declaración Conjunta", en acto celebrado en el palacio presidencial el 9 de agosto de 1979, con la participación de los tres cancilleres restantes, señores Diego Uribe Vargas, de Colombia; Hernán Cubillos S., de Chile; y Carlos García Bedoya, del Perú.

2.6.1. Convenio de incorporación.

El Convenio de incorporación tiene una importancia excepcional para los fines de este estudio. En efecto, describe la finalidad, las funciones y el ámbito de la acción de la CPPS, repitiendo los términos de la Declaración de Santiago al mencionar el ejercicio de "soberanía y jurisdicción en la zona marítima de 200 millas" para el cumplimiento de los objetivos tantas veces señalados y se equipara esta situación jurídica con las características propias de la legislación colombiana donde "la soberanía y jurisdicción... sobre su zona marítima adyacente se ejercen en la forma y condiciones señaladas en su Ley Nº 10, de 14 de agosto de 1978". Como es sabido, en virtud de esta ley, Colombia estableció la Zona Económica Exclusiva hasta las 200 millas y un mar territorial de 12 millas de anchura. Es de una evidencia plena que para los cuatro Estados involucrados no existía discrepancia entre la "Zona Marítima de 200 millas" de la Declaración de Santiago y la Zona Económica Exclusiva de la ley colombiana y que, por lo tanto, ni la primera establecía obligatoriamente un mar territorial de 200 millas —que habría hecho incompatible la incorporación de Colombia— ni este país estaba obligado a variar su legislación. En el mismo sentido los otros tres Estados, aceptaban que no existía contradicción alguna. De no ser así, si los tres Estados primitivamente firmantes hubieran estado comprometidos, en virtud de la Declaración de Santiago, a extender hasta las 200 millas su mar territorial, la incorporación de Colombia habría sido imposible, salvo que ésta hubiera aceptado establecer un mar territorial de 200 millas.

A mayor abundamiento, debe recordarse que el Convenio de Incorporación de Colombia fue objeto de aprobación legislativa en los cuatro países, con lo cual, esta vez por la más alta jerarquía legal de cada Estado, se confirmó que aquella "norma de política internacional marítima" no implicaba un cambio en la legislación interna.

La "Declaración Conjunta" líneas arriba citada, está basada en la situación jurídica establecida en los instrumentos del Pacífico Sur. En efecto, se declara la intención de Colombia de "adherir a los principios y normas contenidos en la "Declaración sobre Zona Marítima" y, verificada esta intención, los cuatro Estados acuerdan suscribir el Convenio mediante el cual aceptan que Colombia se constituya en parte contratante de los Convenios sobre organización de la "Comisión permanente de la Conferencia sobre explotación y conservación de riquezas marítimas del Pacífico Sur" y de la "Convención

sobre Personalidad Jurídica Internacional" de la misma. Se comprueba de esta manera, la condición meramente declarativa de la "zona marítima de 200 millas", establecida en Santiago en 1952, como norma de política internacional marítima, frente a la condición contractual de los dos acuerdos que se acaban de especificar. Por esta razón, Colombia no ha estado obligada a ratificar la "Declaración de Santiago", como instrumento independiente.

2.6.2. La Declaración de Cali.

La plena participación de Colombia en el Sistema del Pacífico Sur culminó cuando, por invitación de su Gobierno, los cuatro cancilleres resolvieron celebrar en Cali la I Reunión de ministros de Relaciones Exteriores, cuyo resultado más notable fue la Declaración citada en el epígrafe.

En este documento, los dos primeros párrafos dicen lo siguiente:

> "Los Cancilleres registran complacidos que los propósitos y principios enunciados en la Declaración de Santiago, de 18 de agosto de 1952, han sido precursores de la política tendiente a la descolonizarión de los mares y a la reformulación del Derecho del Mar, con miras al establecimiento de un orden jurídico equitativo y justo, que tenga en cuenta particularmente los intereses de los países en vías de desarrollo. Acuerdan, por lo tanto, seguir actuando en forma coordinada para la preservación y consolidación de estas conquistas. Coinciden en la imperiosa necesidad de continuar sus esfuerzos a fin de garantizar la soberanía y jurisdicción exclusiva que a cada uno de los países corresponde, según sus respectivas leyes, hasta las 200 millas.
> Comprueban con satisfacción que la dimensión social y económica del nuevo Derecho del Mar es justamente uno de los grandes aportes de los países del Sistema del Pacífico Sur a la Comunidad Internacional, así como la aceptación universal de la moderna doctrina de las 200 millas, cuyo incorporación ha quedado asegurada en el Proyecto de Convención sobre el Derecho del Mar. Manifiestan su convicción de que el nuevo Derecho del Mar contribuirá positivamente al establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional".

Aquella salvedad acerca de las modalidades que en cada país tiene el ejercicio de la soberanía y jurisdicción, "según sus respectivas leyes" es otra confirmación de cuanto se viene demostrando. Y se ajusta, exactamente, a lo establecido en la Constitución del Perú que ya estaba vigente en esa fecha.

NOTAS

(1) La reunión de Santiago convocada para el 11 de agosto, coincidió con el cambio de gobierno en el Ecuador, por cuanto el 10 de dicho mes asumió el mando supremo el doctor J. M. Velasco Ibarra, al cumplirse el término constitucional del presidente Galo Plaza. Esta circunstancia no permitió a la delegación del Ecuador contar con autorización suficiente para suscribir los compromisos asumidos. Desde el punto de vista formal, el inconveniente se subsanó mediante la participación del Ecuador en el Acta Final de la Reunión, dejándose para más tarde la suscripción en regla, que sólo se efectuó en fecha posterior.

(2) V. *infra* Nº 8.3.

(3) Anexos Nº 2 y Nº 3.

(4) V. *supra* Nº 1.5, 1.6 y 1.7.

(5) V. Capítulo IX.

(6) Como se sabe, "la zona de neutralidad del hemisferio fue francamente un experimento. Se debió a una idea del presidente (Roosevelt) secundada por Welles (Summer). En cuanto a mí, abrigaba escepticismo al respecto, por dos razones: porque no tenía precedente en el Derecho Internacional, y porque en consecuencia, podía ser objetada válidamente por los beligerantes... Yo tenía una idea, diferente que, con posterioridad se llevó a efecto hacia fines de 1940 y en 1941, la cual consistía en que tuviéramos una zona flexible. Sostenía yo que teníamos el derecho de patrullar el mar hasta la distancia que pudiera ser necesaria para proteger nuestra costa y nuestras aguas territoriales. Esa distancia, en mi opinión, puede ser mayor o menor según las circunstancias del momento... No debería estar limitada... (porque) no deberíamos limitarnos nosotros mismos a un límite marítimo, cualquiera que éste fuese, sino patrullar tan lejos como nuestra propia protección lo requiera". (Cordell Hull, secretario de Estado para entonces, en "Memoirs of Cordell Hull", New York, 1948, p. 689 y ss.).

(7) Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, año XXXVI, Nº 138, 4º Trimestre de 1939, Lima, pp. 479 y ss.

(8) A. Ulloa, "Informes...", op. cit., p. 443.

(9) J. L. Bustamante i Rivero, "Derecho del Mar - La doctrina del mar peruano y el proceso de expansión de los mares territoriales - (Fragmentos del prólogo de la Historia Marítima del Perú)". Lima, 1974, p. XII.

(10) El carácter supletorio lo desarrolla Bustamante i Rivero cuando expresa:
"La proclamación no es un 'dictamen' inspirado exclusivamente en la decisión de un Estado dictador: es un instrumento *razonado* que trata de *suplir* por la vía argumental y por la invocación de hechos y de principios generalmente reconocidos, la ausencia de derecho positivo o consuetudinario en determinadas materias. Tal es lo que ha ocurrido con el Derecho del Mar, algunas de cuyas normas han devenido caducas sin que se haya producido acuerdo interestatal para su reemplazo". (José Luis Bustamante i Rivero. "La Doctrina Peruana de las 200 Millas", P.L. Villanueva S.A. 1972, p. 12). Cinco años más tarde, Bustamante i Rivero ratifica, con precisión jurídica, el valor doctrinario de las proclamaciones unilaterales, al afirmar en solemne ocasión:

"Y así se explica, como necesario recurso de emergencia la aparición de las proclamaciones unilaterales, que al mismo tiempo que una campanada de alarma, significan el primer paso de las grandes transformaciones jurídicas que llevan en su entraña al germen del Derecho Nuevo". (Discurso en la sesión solemne con motivo del XXV Aniversario de la Declaración de Santiago, en Memoria del Secretario General a la XIV R. O. de la CPPS. Santiago de Chile, 1977, Anexo IX-e).

(11) Ministerio de RR.EE., "Instrumentos...", op. cit. p. 329.

(12) Cfr. "Dominio Marítimo - Posición peruana", tesis para optar el grado de Bachiller en Derecho, de Gustavo Correa Miller. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, agosto, 1956.

(13) La urgencia de un acuerdo había sido expresamente subrayada por el Primer Congreso Latinoamericano de Oceanografía, Biología Marina y Pesca sobre la Conservación y Explotación de los Recursos Naturales del Mar", reunido en Viña del Mar, en 1949, al recomendar: "Que es necesario preservar las riquezas naturales contenidas en las aguas de cada país, las que se extienden, de acuerdo con los conocimientos naturales, en unos casos hasta las aguas que forman la plataforma continental; en otros hasta el límite oriental u occidental de su propio "bioma". — El Congreso, teniendo en cuenta su carácter científico y las obligaciones derivadas de esa condición, recomienda en beneficio de la conservación y explotación racional de los recursos naturales de cada país, y en salvaguardia de posibles explotaciones incontroladas que puedan destruir el equilibrio biológico establecido en el decurso de siglos, se dicten medidas adecuadas por los respectivos Gobiernos para la efeciva preservación de esos recursos naturales, destacando la importancia de llegar a acuerdos regionales en los casos en que haya comunidad de intereses".

(14) A. Ulloa, "Informes...", op. cit., p. 434. Es interesante verificar que, diez años antes, el pensamiento del asesor jurídico de la Cancillería era plenamente concordante con el límite de las tres millas.

(15) La nota de 11 de mayo de 1952, número (SM) 6-3/64 que ha sido citada fue difundida por la prensa y ampliamente comentada. Pero más allá de la argumentación que contiene y de los datos estadísticos que se han reproducido, la importancia de la actividad de los pesqueros norteamericanos adquiere una evidencia dramática en los propios testimonios recogidos en fuentes del Gobierno norteamericano. Según uno de ellos:

"La industria del atún de Estados Unidos ha experimentado un extraordinario crecimiento en los últimos veinte años y es ahora la más rica de nuestras pesquerías de alta mar. Las principales áreas de pesquerías están en el alta mar más allá de la costa del Pacífico del continente americano, desde México hacia el sur hasta el norte del Perú. Cerca del 90 por ciento del atún desembarcado por pescadores norteamericanos es pescado en estas aguas, y la captura americana representa cerca del 95 por ciento del total del atún recolectado en esta área por todos los países". (Audiencias ante el SubComité del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, julio, 14 1949, en "The Fisheries Conventions" (U.S. Govt. Printing Office, Washington, D.C., 1949, pp. 54-55).

Otro testimonio de singular importancia es el siguiente: "La proclamación (del presidente Truman) fue mal interpretada por varias naciones, las que asumieron que ella significaba que Estados Unidos aceptaba la extensión de la soberanía de estas naciones sobre el alta mar más allá de sus costas. Estados Unidos se opone fuertemente a tal extensión de la soberanía por diversas razones. El resultado de tal extensión de la soberanía dentro del alta mar, podría ser desastroso para nuestros intereses en numerosas de nuestras pesquerías de alta mar. Nosotros tenemos muy importantes pesquerías más allá de las costas de otros Estados, tales como las pesquerías de los Grand Banks en las cuales los pescadores de Estados Unidos han participado desde la más temprana historia de nuestro país; las pesquerías de langostinos en el Golfo de México, las cuales fueron explotadas y desarrolladas por nuestros pescadores; la pesquería de atún más allá de la costa oeste de América Latina, la cual es una de las más valiosas pesquerías y ha sido desarrollada exclusivamente por pescadores de los Estados Unidos; algunas importantes pesquerías que han sido desarrolladas conjuntamente por Estados Unidos y por pescadores canadienses frente a las costas de Columbia Británica. Para dar a la posición de Estados Unidos una claridad cristalina sobre esta importante temática, este Gobierno ha declarado que Estados Unidos estaría de acuerdo en colo-

car a sus pescadores bajo las mismas regulaciones que los pescadores de cualquier otra nación que operase en cualquier pesquería, previsto que:
1) Las normas deben estar amparadas en las investigaciones científicas que sean necesarias para prevenir la sobrepesca;
2) Estados Unidos tiene igual voz que cualquier otro país en la determinación de las normas a ser aplicadas".
(Intervención del Senador Green, Presidente del Sub-Comité del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Congressional Records, Vol. 95, p. 11866).

(16) La Resolución Suprema que aprueba la "Declaración de Zona Marítima" es poco conocida, por cuya razón vale la pena repetir su texto:
"Lima, abril 11 de 1953.
Nº 170.
Vista la Declaración sobre Zona Marítima de la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur, firmada en Santiago de Chile el 18 de agosto de 1952;
Tratándose de una declaración que comprende disposiciones y compromisos que se encuentran dentro de las atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo conforme al inciso octavo del artículo 154º de la Constitución del Estado;
Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;
SE RESUELVE:
Aprobar la Declaración sobre Zona Marítima, firmada en Santiago de Chile el 18 de agosto de 1952, en la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las riquiezas marítimas del Pacífico Sur.
Rúbrica del señor Presidente de la República.
(Fdo.) Rivera Schreiber" (Publicada en la R.P.D.I. T. XIII, Nos. 42, 43 y 44, enero-diciembre, 1953).

(17) A. Ulloa, "Derecho Internacional Público", Tomo II, p. 190.

(18) V. "Instrumentos..." op. cit., p. 165.

(19) "Régimen de pesca en las costas e islas de la República", establecido por D.S. de 5 de agosto de 1840, resproducido en "Instrumentos...", op. cit., p. 225.

(20) "Instrumentos...", op. cit., p. 225.

(21) Cfr. Neftalí Ponce Miranda, "Dominio Marítimo", Quito, Ind. Gráfs. CIMA, 1971, pp. 62 y ss.

(22) "Instrumentos...", op. cit., p. -178 y ss.

(23) Ibid. pág. 67.
Ha sido en este sentido y dentro de esa relación de elementos que se ha venido usando desde hace casi 30 años la expresión mar adyacente (mares cercanos), a fin de diferenciarlo del mar territorial y de precisar dentro de las 200 millas del dominio marítimo, las competencias del Estado ribereño para los fines específicos tantas veces señalados. Es ésta la distinción que llega hasta el léxico de la Constitución de 1979.

(24) F. Orrego Vicuña, "Chile y el Derecho del Mar", Santiago, Edit. A. Bello, 1972, p. 57 y ss.

(25) Doc. A/Conf. 62/L.143.

(26) J. L. Bustamante i Rivero. Discurso con motivo de la Conmemoración del XXV Aniversario de la Declaración de Santiago "Memoria del Secretario General a la XVI Reunión Ordinaria" (A la cabeza del título: Comisión Permanente del Pacífico Sur Chile-Ecuador-Perú) Santiago de Chile, 1977, anexo IX-e, p. 2).

(27) La expresión corresponde al Dr. J. L. Bustamante i Rivero, cuya frase completa se transcribe para respetar el contexto:

"Las proclamaciones (unilaterales) buscaron la forma jurídica supletoria más adecuada para introducir en las legislaciones nacionales, con proyección al exterior, los principios de un *derecho nuevo* en aquellos capítulos del Derecho del Mar, cuyas prescripciones, notoriamente erróneas o deficientes hasta el punto de demostrarse caducas e inservibles, habían sido sobrepasadas por el empuje de la realidad social y humana". "Derecho del Mar - La Doctrina del Mar peruano y el proceso de expansión de los mares territoriales", J. L. Bustamante i Rivero (Fragmento del Prólogo de la "Historia Marítima del Perú"). Lima, 1974, p. XIII. Estos conceptos coinciden con los expresados en el Acta de Lima, de 12 de abril de 1955 (V. *supra* 2.5.1.).

(28) "Memoria del Secretario General a la XV Reunión Ordinaria de la Comisión Permanente", Lima, 10 de diciembre de 1979. A la cabeza del Título: Comisión Permanente del Pacífico Sur (Chile-Ecuador-Perú). Suscribe el documento el embajador Juan Miguel Bákula. Publicación en off-set de la Secretaría General de la CPPS, 4 h., 26 p., 16 anexos.
"Memoria del Secretario General a la XVI Reunión Ordinaria de la Comisión Permanente", Lima, Perú, 7 de diciembre de 1981. A la cabeza del título: Comisión Permanente del Pacífico Sur (Colombia-Chile-Ecuador-Perú). Suscribe el documento el embajador Juan Miguel Bákula. Publicación en off-set de la Secretaría General de la CPSS, 3 h., 60 p., 25 anexos, ilust.

(29) V. *supra* Nº 2.5.2.

CAPITULO III: EL PERU EN LAS CONFERENCIAS DEL MAR

3.1. La I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

3.2. La II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

3.3. La III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

- 3.3.1. Prolegómenos.
- 3.3.2. La mecánica de la conferencia.
- 3.3.3. El consenso.
- 3.3.4. Los textos.
- 3.3.5. La unidad del espacio oceánico.
- 3.3.6. El acuerdo de caballeros.
- 3.3.7. La participación del Perú.

3.1. *La I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* [1].

Por Resolución 1105 (XI) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 21 de febrero de 1957, se decidió convocar a una Conferencia Internacional de plenipotenciarios para examinar el Derecho del Mar, "teniendo presente no solamente los aspectos jurídicos del problema sino también sus aspectos técnicos, biológicos, económicos y políticos; e incorpore el resultado de sus trabajos en una o más convenciones internacionales o en los instrumentos que juzgue apropiados".

La I Conferencia se reunió en Ginebra, entre el 24 de febrero y el 27 de abril de 1958. Asistieron 86 Estados y se admitió la presencia, como observadores, de numerosos organismos internacionales, entre ellos, la "Comisión Internacional para la Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur". Al término de la misma, se suscribieron cuatro convenciones:

— Sobre el mar territorial y la zona contigua;
— Sobre la plataforma continental [2];
— Sobre el alta mar;
— Sobre pesca y conservación de recursos vivos de la alta mar; aparte de varias resoluciones; y
— Un Protocolo de firma facultativo sobre jurisdicción obligatoria para la solución de controversias.

Previamente, los Gobiernos suscriptores de la "Declaración de Santiago" se reunieron en Quito, a fin de concertar una posición común, en los términos que se han visto [3].

Como "base para la consideración de los diversos problemas que suscita el desarrollo y la codificación del "Derecho del Mar", se tuvo el documento con artículos aprobados por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas [4].

En lo que se refiere a la posición del Perú, ya en Quito se había contemplado una propuesta de la delegación peruana, con enmiendas al articulado de la Comisión de Derecho Internacional relativas al mar territorial, el alta mar y la zona contigua, dentro del criterio de que si bien "la Declaración sobre

zona marítima 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 determinación de la anchura del mar territorial", por cuya razón, "si se obtuviere el debido reconocimiento del derecho especial del Estado ribereño a los recursos de la zona adyacente a su mar territorial 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 una palabra, la acción debía orientarse "dentro de la misma concepción jurídica de configurar la zona marítima de la Declaración de Santiago como una zona contigua para la defensa de los recursos marinos, que quedaría así claramente caracterizada dentro de los espacios marítimos del régimen jurídico del mar" (5).

Estos antecedentes son suficientes para configurar la posición de la delegación del Perú, una de cuyas propuestas más importantes fue la siguiente:

> "Artículo 3 (del documento de la Comisión de Derecho Internacional)
> 1.— Cada Estado tiene competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de su población y a su seguridad y defensa. La fijación de la anchura del mar territorial se buscará de preferencia por acuerdos regionales.
> 2.— Los Estados que adopten una medida de su mar territorial de acuerdo con lo que en este artículo se establece, deberán informar sobre el régimen que hayan adoptado y su justificación, en la Conferencia sobre el Derecho del Mar que se convoque periódicamente a partir de la suscripción de esta Convención —de acuerdo con la resolución general adoptada al efecto— para examinar la manera como haya sido aplicada la Convención, así como los nuevos desarrollos que hayan podido sobrevenir en el régimen del mar" (6).

Aparte de esta propuesta, los tres Gobiernos, habían considerado apoyar la zona contigua, mediante una redacción que obtuviera no sólo "el reconocimiento internacional del derecho preferente y no condicionado del Estado ribereño de dictar unilateralmente medidas de conservación de una zona de mar adyacente a su mar territorial, sino también un derecho en virtud del cual la explotación por nacionales de cualquier Estado podría realizarse sólo en las condiciones que establezca el Estado ribereño" (7).

En el curso de las sesiones de la Primera Comisión, el Perú resolvió retirar su propuesta y, llegado el caso de apoyar una fórmula definitiva, el Perú y Chile votaron a favor del llamado proyecto de las ocho potencias —en realidad un proyecto combinado México e India— cuyo texto era el siguiente:

> "Todo Estado tiene derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de doce millas marinas a partir de la línea de base que sea aplicable...".

Esta propuesta alcanzó en la Plenaria la más alta votación, 39 a favor, 38 en contra y 8 abstenciones, pero no pudo ser aprobada por no contar con los dos tercios previstos por el Reglamento.

Previamente, el Perú y Chile habían apoyado con su voto la propuesta canadiense relativa a la zona contigua, redactada en los siguientes términos:

> "Un Estado tendrá una zona de pesca contigua a su mar territorial, que se extiende hasta su límite de doce millas marinas a partir de la línea de base desde donde se mide la anchura del mar territorial, en la cual tiene los mismos derechos de pesca y explotación de los recursos vivos del mar que en su mar territorial".

Como se sabe, en la Primera Comisión no pudo adoptarse acuerdo alguno sobre la extensión del mar territorial ni de la zona de pesca, pero obtuvo una votación de 60 contra ninguno y 13 abstenciones, un proyecto de Estados Unidos relativo a la zona contigua concebido en esta forma:

> 1. En una zona de alta mar contigua a su mar territorial, el Estado ribereño podrá adoptar las medidas de fiscalización necesarias para:
>
> a) Evitar infracciones a sus leyes de policía aduanera, fiscal, de inmigración y sanitaria que pudieran cometerse en su territorio o en su mar territorial.
>
> b) Reprimir las infracciones de esas leyes, cometidas en su territorio o en su mar territorial.
>
> 2. La zona contigua no se puede extender más allá de doce millas contadas desde la línea de base desde donde se mide la anchura del mar territosrial.

Este texto pasó a ser, luego, el artículo 24º de la Convención sobre mar territorial y zona contigua.

En definitiva, el Perú votó en contra de las tres convenciones antes enumeradas y a favor de la Convención sobre la plataforma continental, si bien no adelantó posteriormente trámite alguno encaminado a su aprobación y ratificación [8].

Al término de la Conferencia, el 27 de abril, las tres delegaciones emitieron una declaración conjunta, del siguiente tenor:

> "Los debates habidos y los diferentes acuerdos aprobados por la Conferencia que, directa o indirectamente, se relacionan con la conservación y el aprovechamiento de los recursos vivos del mar, demuestran el reconocimiento creciente del derecho especial del Estado ribereño, inherente a su posición geográfica.
>
> Por esto, aunque se haya podido apreciar un cierto avance en favor de nuestras reivindicaciones marítimas, declaramos nuestra resolución de aprovechar cualquier oportunidad, sea en negociaciones con otros países, sea en futuras conferencias internacionales, a fin de que se establezca y se extienda un régimen del mar más justiciero, que salvaguarde de modo efectivo el reconocido derecho especial de los Estados ribereños para defender su economía y la subsistencia de sus poblaciones.
>
> Subsisten las razones que han determinado en los últimos tiempos los actos legislativos y los acuerdos suscritos por Chile, Ecuador y Perú, a los que se ha adherido Costa Rica.
>
> La falta de un consenso internacional, lo bastante comprensivo y justo, que reconozca y equilibre razonablemente todos los derechos e intereses, así como los resultados aquí obtenidos, dejan en plena vigencia el Sistema Regional del Pacífico Sur, que representa la protección de situaciones vitales para los países de esta región mientras no se encuentren soluciones justas y humanas.

(Fdo) Luis Melo Lecaros, Presidente de la Delegación de Chile. José V. Trujillo, Presidente de la Delegación del Ecuador. Alberto Ulloa, Presidente de la Delegación del Perú" (9).

3.2. *La II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.*

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en su sesión de 10 de diciembre de 1958, la Resolución 1307 (XIII), que decidió convocar "a una segunda conferencia internacional de plenipotenciarios sobre el derecho del mar, con el objeto de examinar de nuevo las cuestiones de la anchura del mar territorial y de los límites de las pesquerías". La Conferencia se reunió en Ginebra, entre el 17 de marzo y el 26 de abril de 1960.

En la sétima sesión plenaria, el presidente de la delegación del Perú, doctor Alberto Ulloa, pronunció un memorable discurso (10). Otro discurso importante estuvo a cargo del doctor Enrique García Sayán, en exacta concordancia con los términos del anterior (11).

Las ideas allí desarrolladas venían siendo motivo de reflexión y de estudio (12). En efecto, a los pocos meses de clausurada la I Conferencia, al darse cuenta en la Asamblea General de las Naciones Unidas de los resultados de dicha reunión, el doctor Ulloa expresó el pensamiento oficial del Gobierno del Perú:

> "También se constató en Ginebra, y antes y después de Ginebra, por las declaraciones y por los hechos coincidentes ocurridos al respecto en el mar, que las cuestiones de Soberanía y de Derecho de Pesca no son forzosamente idénticas pero sí relativamente inseparables. 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 en forma de que éstas no se conviertan en una explotación indiscriminada y abusiva, en detrimento de los Derechos Humanos y de los intereses económicos que la vecindad —que es una de las más antiguas instituciones jurídicas en muchas ramas del Derecho y también en el internacional— ha creado por razones que vienen desde la génesis de los continentes y de los mares hasta la constitución política y territorial de los Estados.
> Las referencias que vengo haciendo son indispensables para la claridad y el orden de la exposición de los puntos de vista de la Delegación del Perú. Como referencias las he mantenido y mantengo evitando entrar en enumeración más detallada y, mucho menos, en el análisis de las razones en que se fundan.
>
> He hablado de "Soberanía Modal" porque los países que han reclamado, como el mío, el derecho de ejercitarla sobre una zona del mar más extensa que las que otros usan o reivindican, no han dejado de establecer y declarar, en todas las formas legislativas e internacionales en que ha sido oportuno, que esos derechos no implican ninguna restricción, ni modificación del régimen de la libertad de navegación y comercio, que es el fundamento real, económico, político y universal de la libertad de los Mares; tanto desde que fue proclamada como parte del Derecho Internacional, cuanto desde mucho antes, cuando los primeros navegantes se alejaron de sus costas nativas para buscar o crear mercados y para asegurarse el ejercicio consecuente de sus necesidades ribereñas, mediante la pesca" (13).

Dado el preciso objetivo señalado a la Conferencia por el acto de su convocatoria, la posición de la delegación del Perú fue muy clara y terminante. La dificultad de llegar a una solución sobre ambos problemas —la anchura del mar territorial y los límites de las pesquerías— requería una preparación técnica y diplomática mucho más cuidadosa, para la cual no había sido suficiente el breve lapso transcurrido entre la I Conferencia y la II.

El punto sustantivo de la cuestión radicaba en la necesidad de combinar, equitativamente, los aspectos relativos a la conservación y control de los recursos, como nuevos imperativos de la vida internacional, con los viejos conceptos del mar territorial.

Por eso, los países del Pacífico Sur "quieren defender la economía presente y futura de sus poblaciones, la alimentación de éstas, una riqueza que les corresponde por vecindad y por factores geobiológicos, contra la explotación indiscriminada y abusiva, hecha por motivos industriales y comerciales, para provecho de beneficiarios distantes". Continúa el doctor Ulloa diciendo:

> "Por eso tenemos que declarar una vez más, con un énfasis que sólo dan la sinceridad y la convicción, que el problema del Pacífico Sur, dentro de él, el problema del Perú, no es un problema político que tenga nada que hacer con el equilibrio de poderes. Es una cuestión económica y social, que se convierte necesariamente en un problema jurídico; es la riqueza del mar, necesaria para el sustento y la economía de nuestras poblaciones; para la economía nacional toda entera especialmente la economía agrícola, en el caso del Perú. Es la defensa contra la explotación que puede convertirse en exhaustiva, organizada a distancia, sin que la apoyen los desarrollos normales de la geografía ni los fundamentos jurídicos de la vecindad, ni los apremios de la vida, ni el sentido moral de la convivencia y de la solidaridad humanas".

Volvió Ulloa a recordar la fórmula propuesta en la I Conferencia, basada en el concepto y en la forma de los "Principios de México" adoptados por la III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en 1956, con la activa y directa participación de Ulloa, cuya fórmula dice:

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

De estas premisas, derivaba el planteamiento en favor de "una fórmula que reconozca nuestro caso excepcional", en virtud de la cual, afirmó al concluir su intervención:

> "Se comprobará así nuestro derecho, principalmente humano, a una excepción en que se nos reconozca, por toda la comunidad internacional una zona jurisdiccional mayor que la que se quiere determinar aquí sin fundamento, por lo que a nosotros respecta, y que no podríamos aceptar sin hacer abandono de las necesidades presentes y futuros de nuestro país" (14).

Durante la Conferencia, el doctor Enrique García Sayán, dentro de la misma tónica aplicada en la I Conferencia, avanzó en la búsqueda de una posi-

ble solución satisfactoria para el Perú que tuviera, en consideración que "nuestra captura de peces se efectúa en proporción muy considerable, más allá de los límites señalados en las proposiciones que van a votarse para el mar territorial o la zona contigua de pesca".

> "De aquí que, con el deseo de concurrir a que esta Conferencia alcance resultados positivos basados en la justicia y la equidad, hayamos presentado, demostrando un espíritu de conciliación con otros conceptos, una proposición sobre reconocimiento de su derecho preferente de pesca al Estado costero, en caso de excepción, en función de la importancia vital de la pesquería para su economía y de los datos que arrojen comprobaciones científicas de orden geográfico, biológico y económico" (15).

La propuesta peruana fue más tarde retirada (16) y no es del caso insistir en los detalles del debate, que se desarrolló dentro de una complicada sucesión de propuestas, enmiendas, modificaciones a éstas, etc., dentro de un ritmo que se fue acelerando al aproximarse el final. Como es sabido, una fórmula patrocinada por Canadá y Estados Unidos estuvo muy cerca de obtener la aprobación final. En Comisión obtuvo 43 votos a favor, 33 en contra y 12 abstenciones, entre ellas Chile, Ecuador y Perú. Como lo expresó el delegado de Chile, su delegación "estaba dispuesta a apoyar la delimitación de seis millas para el mar territorial, así como el establecimiento de una zona de pesca exclusiva de una extensión de doce millas a partir de la línea de base elegida"... pero... "deplora haberse visto obligado a votar contra la propuesta... por no poder apoyar el principio" relativo al reconocimiento del llamado "derecho histórico" en favor de los Estados que durante los últimos cinco años, hubieran pescado en las seis millas exteriores de la zona establecida. Llevada la propuesta Canada-Estados Unidos al plenario obtuvo 54 votos a favor, 28 en contra (entre ellos Chile, Ecuador y el Perú) y 5 abstenciones, faltándole un voto para completar los dos tercios necesarios para su aprobación.

En otro momento de la Conferencia, el voto favorable de Chile, Ecuador y el Perú acompañó una enmienda que se refería a que:

> "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, 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".

Sin embargo, cabe añadir que esta facultad era temporal, en atención a diversas circunstancias que incluían "los intereses de otro u otros Estados en el aprovechamiento de tal reserva o reserva de peces" (17).

Por iniciativa de la Cancillería peruana, en vísperas de la Conferencia se reunieron en Lima, los representantes de Chile, Ecuador y Perú, los señores Luis Melo Lecaros y Vicente Izquierdo Besa; Eduardo Ponce Carbo; y Alberto Ulloa y Edwin Letts Sánchez, respectivamente, a fin de reanudar las con-

versaciones que se habían mantenido desde la I Conferencia con el objeto de esbozar una posición común. El resultado de estas conversaciones debió ser poco alentador por cuanto, al término de las mismas, se expidió un Comunicado Oficial en el que se decía lo siguiente:

> "Los Representantes de los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, invitados por la Cancillería peruana, se han reunido los días 7 y 8 del presente mes y han intercambiado con amistosa franqueza, sus puntos de vista respecto de la próxima Conferencia que se realizará en Ginebra sobre Derecho del Mar.
>
> Manteniendo el espíritu de colaooración que los ha inspirado en anteriores reuniones tripartitas, convinieron en continuar en Ginebra sus contactos para la defensa de los intereses de los países del Pacífico Sur. Lima, 8 de marzo de 1960".

El curso de la Conferencia demostró que en la búsqueda del objetivo de lograr el acuerdo internacional, Chile y Ecuador guardaban una actitud más flexible.

Como una nota informativa, se puede agregar la relación de los países latinoamericanos que votaron a favor de la propuesta Estados Unidos-Canadá (6 millas de mar territorial y 6 de zona pesquera): Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, además de Bolivia y Paraguay.

Las breves citas que se acaban de enunciar reflejan tanto las dificultades del debate, como el esfuerzo, constantemente renovado de la delegación del Perú, por defender los intereses del país y por alcanzar las metas propuestas que representaban la consagración de aspiraciones que, no obstante su parvedad, resultaban inalcanzables para su época. Según la versión de Enrique 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, no podía descartarse la posibilidad de que la II Conferencia llegara a una definición, tanto porque la mayoría de las naciones deseaba contar con normas claras cuanto porque Estados Unidos y Gran Bretaña venían realizando una intensa presión diplomática en tal sentido.

"Por esta razón, García Sayán era de opinión 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 propia 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.

Integraba la Comisión Consultiva en aquellos años, entre otros, el Dr. José Luis Bustamante i Rivero, y un distinguido grupo de juristas, ex-cancilleres y políticos. Copia de las actas de las sesiones de la Comisión Consultiva fueron entregados a la delegación [18].

Al concluir la II Conferencia, sin haberse alcanzado resultado alguno, el presidente de la delegación del Perú, doctor Alberto Ulloa, formuló una declaración, cuyos párrafos finales dicen:

> "Nos encontramos, señor Presidente, con el fracaso sustancial de esta Conferencia, en relación con su ambicioso programa.
>
> Ninguna de las proposiciones relativas a la medida del mar territorial y de la zona pesquera, ha alcanzado la necesaria sanción de dos tercios de votos: de manera que no existen al respecto conclusiones formales.
>
> Felizmente, en cambio, como una compensación ideológica y moral, de aquel fracaso, numerosas delegaciones han proclamado reiteradamente la preferencia del Estado costero para sus pesquerías vecinas y el principio de la excepción a que tienen derecho los casos especiales, como el Perú. En este sentido, se marca, pues, profundamente, en el Derecho Internacional contemporáneo, la huella que se perpetuará de un nuevo paso en la evolución del Derecho del Mar.
>
> En la situación actual, frente al fracaso de esta Conferencia, la delegación del Perú declara, en nombre de su Gobierno, que el régimen de Derecho Público que el Perú tiene establecido en lo que se refiere al ejercicio de su jurisdicción marítima continúa vigente con sus importantes características de no afectar la navegación marítima y aérea para fines legítimos y de no establecer discriminaciones entre pescadores extranjeros que se sometan a nuestras medidas de reglamentación y control" [19].

Era notorio que se había acentuado la discrepancia entre las tres delegaciones del Pacífico Sur, de las cuales, las de Chile y Ecuador, no acompañaron la anterior declaración que expresaba una posición más rígida en la interpretación de las normas de las políticas marítimas.

Al término de la II Conferencia, había quedado en evidencia que la posición peruana estaba orientada a privilegiar los intereses de los Estados ribereños para los efectos de preservar, proteger y administrar los recursos marinos, sin pretender que esta demanda en favor de una zona marítima ampliada hasta las 200 millas, pudiera confundirse con un mar territorial de esa anchura.

De otro lado, la calidad intelectual y la alta representatividad de la delegación peruana [20] y su lucida actuación en las dos Conferencias, había merecido el reiterado apoyo del Gobierno y el aplauso general; y la opinion 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 esta 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 el 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 han 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".

3.3. *La III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.*

3.3.1. Prolegómenos

No corresponde a la índole de estos apuntes, hacer una historia de las labores de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar y de sus etapas previas. De cada una de sus sesiones, existe una copiosa documentación oficial, y en cada caso, la delegación del Perú elevó al Gobierno un circunstanciado informe de la participación cumplida. Además, la prensa del mundo entero le dedicó una nutrida información.

En el caso del Perú, es reconfortante subrayar que los órganos de difusión dieron a este cónclave la debida importancia, tanto en el espacio concedido a las noticias como en los comentarios que acompañaron su difícil desarrollo. Muchos de los documentos de la misma aparecieron en el diario oficial "El Peruano" y son innumerables los artículos publicados en revistas especializadas o en semanarios informativos. En general puede afirmarse que, nunca antes de ahora, una conferencia internacional dio origen a tan elevado número de publicaciones, tanto oficiales como particulares, de mero carácter ilustrativo o de alcance académico. La bibliografía de la materia es incontable y sigue en aumento. Quizá exista exceso de material escrito, pero también es cierto que nadie puede llamarse desinformado.

Por la Resolución 2340 (XXII) de 18 de diciembre de 1967, la Asamblea General designó un Comité Especial, constituido originalmente por 35 Estados —después 42— al que se encargó el estudio del tema "Examen de la cuestión de la reserva exclusiva para fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo en alta mar fuera de los límites de la jurisdicción nacional actual y del empleo de sus recursos en beneficio de la humanidad". Chile, Ecuador y Perú formaron parte del Comité Especial.

Por Resolución Nº 2467 (XVIII), de 21 de diciembre de 1968, se creó la Comisión sobre Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, compuesta por 42 Estados.

Por Resolución 2749 (XXV), aprobada el 17 de diciembre de 1970, Naciones Unidas adoptó una decisión histórica, al consagrar el principio según el cual las riquezas de los fondos marinos son patrimonio común de la humanidad y que su utilización estará reservada exclusivamente para fines pacíficos; y por Resolución 2750 (XXV) dio el siguiente paso, al convocar para 1973, a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Para este efecto, se confirmó el mandato al Comité Especial, que pasó a constituir la Comisión Preparatoria, primero con 86 miembros y luego con 91, a raíz del ingreso de la República Popular China a Naciones Unidas.

La Comisión Preparatoria celebró seis períodos de sesiones entre 1971 y 1973, consumiendo un total de 51 semanas de trabajo a partir de la instalación del Comité Especial, del 18 de marzo de 1968 hasta el 24 de agosto de 1973.

3.3.2. La mecánica de la Conferencia.

La III Conferencia se inauguró en diciembre de 1973, tal como había sido previsto, mediante una sesión en Nueva York, dedicada a los aspectos reglamentarios; y comenzó su trabajo sustantivo en la sesión de Caracas, el 20 de junio de 1974. Constituyó un acontecimiento sin precedentes ni paralelo en la historia de las relaciones internacionales. Como ejemplo de sus notas diferenciales, se puede anotar las siguientes:

— Reunió a todos los pueblos del mundo, no sólo a los Estados miembros de Naciones Unidas; e incluyó la representación, en calidad de observadores, de las naciones en proceso de emancipación, como fue el caso de Papua-Nueva Guinea, a los propios Movimientos de Liberación y a los territorios bajo fideicomiso.

— Tuvo un trabajo previo de varios años, sobre el que volveré de nuevo más adelante.

— Prescindió por propia decisión, de contar con un documento preparatorio, como fuera el caso del informe de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas para la I Conferencia.

— Su duración puede establecerse a partir del 18 de diciembre de 1967, cuando se adopta la Resolución Nº 2340 (XXII) hasta el 30 de abril de 1982, al aprobarse la Convención sobre el Derecho del Mar, por 130 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Turquía y Venezuela) y 17 abstenciones (Bélgica, Bulgaria, Bielorusia, Checoslovaquia, República Popular de Alemania, República Federal de Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Países

Bajos, Polonia, España, Tailandia, Ucrania, Unión Soviética y el Reino Unido). Estuvieron ausentes el día de la votación: Albania, Antigua, Belice, Comores, Dominica, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Gambia, Santa Sede, Kiribati, Liberia, Malvinas, Nauru, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

En total, 168 Estados. En suma, la comunidad de naciones en pleno.

De acuerdo con este panorama, se explica que el número de delegados que concurrió a sus sesiones, a partir del Comité Especial, haya sido no menor de los 10,000, y que la documentación producida por la Conferencia, alcance una cantidad que vuelve imposible su lectura por una sola persona.

Pero más importante que estos aspectos cuantitativos, son las innovaciones en los métodos de trabajo que adoptó la Conferencia para facilitar los procedimientos que habrían de llevar a la toma de decisiones. De ellos, vale la pena mencionar dos: uno se refiere al método del consenso y el otro a la formulación de los textos de base. Ambos tienen inmediata relación con el trabajo, principalmente en sesiones informales y en pequeños grupos de negociación, inclusive en grupos aún más reducidos o más desprovistos de formalidad, como podría ser el de Estados costeros, que no obstante reunir a los países más interesados, comenzó siendo llamado "de los jueves" por cuanto ese día se reunían para cambiar ideas a la hora del almuerzo.

Este aspecto se traduce en otra innovación, como ha sido la constitución de grupos de interés, que desbordaron a los tradicionales grupos regionales [21].

3.3.3. El consenso

El método del consenso no está previsto en artículo alguno del Reglamento de Naciones Unidas. Es una auténtica creación de la necesidad, y en todos los manuales de Naciones Unidas se recuerda que su primera aparición data de la grave crisis de Suez.

Pero tampoco constituyó entonces una novedad absoluta porque en la negociación de las resoluciones importantes, se había llegado a usar el método del consenso con otros nombres, como el de adoptar una resolución "sin voto", "por consulta entre los miembros", "por acuerdo tácito", sobre la base de "no objeción". Pero la consagración del consenso se alcanzó durante la Conferencia de Helsinki y en la Conferencia sobre el Espacio Ultraterrestre.

En las etapas previas de la negociación, el consenso se opone al procedimiento del voto y elimina muchos de sus inconvenientes al dejarlo en suspenso. En un conjunto de elementos disímiles como es la Conferencia, pero cuya finalidad es común, el procedimiento del voto conlleva el riesgo de cristalizar posiciones, las cuales podrían aparecer como irreconciliables. Debe recordarse en todo instante, que la Conferencia ha reflejado, como en un espejo, la imagen de una sociedad internacional no igualitaria, en la que un grupo de países dueños del poder, de la técnica y de los medios económicos, discute con otro conjunto de naciones, jóvenes, desprovistas de los instrumentos esenciales para

el progreso, en proporción que conforma un extraño equilibrio entre el poder y el número, como se ha dicho, constituyendo una mayoría importante frente a una minoría calificada. Como resultado, los menos sabían —y saben— que su fuerza no es suficiente como para violentar una votación; y los más saben, por su lado, que una decisión adoptada por el único mérito de una mayoría relativa, sería ineficaz.

Esta novedad obliga a unas consideraciones preliminares.

La condición tradicional de toda norma internacional supone que está llamada a aplicarse a un conjunto de elementos homogéneos. Así surge en Europa el Derecho Internacional, destinado a ser respetado por naciones cualitativamente semejantes y uniformes en su formación cultural, así como en sus prácticas económicas. Más aún, esa situación había sido ya la precedente, cuando el naciente Derecho de Gentes se consideraba aplicable a los miembros del Imperio, herederos de la *pax romana*.

Pero, la situación ha cambiado. Como lo afirma Jacques de Bourbon-Busset, "es un fenómeno absolutamente nuevo en la Historia, la coexistencia de Estados cuyos niveles políticos y culturales son totalmente diferentes. Lo que significa que la vida internacional está, ahora, compuesta de elementos que son totalmente heterogéneos" [22].

Se produjo, así, el tránsito de una situación regida por un derecho casi inmutable, no contestado, sobre cuya aplicación todos estaban de acuerdo, a un estado de inestabilidad en el que, por el contrario, hay quienes rehusan reconocer la validez del derecho existente reclamando uno nuevo. A partir de este momento, el Derecho Internacional, fundado en la soberanía y la igualdad de los Estados, ya no es el reflejo sino la negación de esa realidad, porque la expresión externa admitida por la Carta de Naciones Unidas, estipulando la igualdad soberana de todos sus miembros, oculta profundas diferencias y desigualdades esenciales. Esta constatación lleva a otra consecuencia, pues no solamente debe ser puesto en causa el Derecho Internacional en sus normas, sino, principalmente en sus métodos de elaboración, que se deben apoyar sobre elementos objetivos, rechazando todo apriorismo ideológico. El enfoque integral de la sociedad internacional, utilizando el análisis científico de todos los factores que la constituyen, resulta, de manera insustituible, la base esencial de toda creación normativa.

Pero la contestación y el enjuiciamiento de las normas preexistentes, requieren de un marco dentro del cual sean posibles tanto la recusación como la negociación, de tal forma que la confrontación permita reponer el cuadro de referencia que la vida internacional exige.

La Conferencia, además de su carácter planetario y de la compleja vastedad de sus temas, abrió a Estados que representaban la más amplia gama de variedades geográficas, económicas y culturales, la posibilidad de confrontar sus particularismos —cada uno es un caso de excepción— para ensayar, por

su propia decisión, libremente aceptada, la manera de conciliar sus intereses individuales y el interés de la comunidad.

Debo recordar, en este punto, que el proceso de contestación de la antigua estructura jurídica tuvo un elemento de valor que antes no había sido considerado: fueron los países del Tercer Mundo los que más insistieron en precisar que la condición del esfuerzo debía ser la de servir al "interés de la humanidad", entendido este interés como el conjunto de circunstancias que hacen posible, para los hombres y para los pueblos, una vida más justa, más digna y más libre. La Humanidad aparece como una noción teleológica y como el vértice de convergencia hacia el cual debe tender el esfuerzo de la organización internacional que, hasta entonces, tenía como única preocupación mantener entre los Estados "las relaciones de amistad que felizmente existen entre nuestros Gobiernos", como reza una frase ritual. Esta finalidad, aparentemente difusa, del interés de la Humanidad, sólo se puede entender como el tránsito de una sociedad de relaciones de yuxtaposición de Estados, a una sociedad con instituciones cuya función sea servir a la Humanidad y a cada uno de los hombres que la integran. Y al proponer el cambio, quienes, como el Perú hicieron posible una situación de fractura, han asumido el compromiso expreso de aportar los elementos de la nueva estructura y de someterse a ella, si la consideran más justa y más eficiente. De lo contrario se habría contribuido a destruir un orden sin llenar el vacío producido.

Este imperativo, unido a la realidad de tener que legislar sobre una zona como la de los fondos marinos, virgen de toda reglamentación —como no fuese la no recatada intención de las grandes potencias de aplicar a esa inmensa extensión y a sus riquezas, los falaces dogmas de la libertad de la alta mar— impuso la necesidad de crear un nuevo método de elaboración de la legislalación internacional.

El método del consenso no ha sido y no es fácil de definir; muchas horas de debate se han consumido tratando de aclarar el concepto, de precisarlo. En el caso concreto de la Conferencia del Mar, su mérito reside, quizá, en su flexibilidad y supone, en último término, la adjudicación al presidente de la reunión de la facultad de declarar que, en ausencia de objeciones, el acuerdo ha sido alcanzado. Puede decirse que la fórmula esbozada por Costantin Stavropulos, consejero jurídico de Naciones Unidas, ha sido aceptada por consenso. Según ella es "una práctica en virtud de la cual la minoría de las delegaciones que no aprueba enteramente un texto, se limita a formular sus observaciones con fines de constancia en actas sin insistir en el voto en contra. No se entiende necesariamente por consenso una regla de unanimidad que requiera el apoyo afirmativo de todos los participantes, porque equivaldría a dar a cada uno de ellos un derecho a veto. La práctica del consenso es sencillamente un sistema de procedimiento que evita las objeciones formales".

En resumen, de acuerdo con la experiencia específica de la Conferencia del Mar, el consenso conlleva las siguientes particularidades:

— Se expresa sobre un texto que no es presentado por una delegación, sino por el presidente de la reunión.

— Se adopta por acuerdo general, que no es necesariamente unánime; y sin hacer uso de la votación.

— No compromete formalmente a quienes participan en su elaboración y abre la posibilidad de que las divergencias puedan ser expresadas *a posteriori*.

— Es un texto que refleja las dificultades de su elaboración y descansa sobre un cuidadoso equilibrio.

— Su carácter de acuerdo general, coloca en posición muy débil a aquellas voces disidentes que están en desacuerdo y que saben que una votación haría aún más visible su orfandad.

3.3.4. Los textos.

El otro de las caracteres más importantes —quizá más controvertido— de la Conferencia del Mar, ha sido su método de trabajo sobre la base de un texto informal, formulado por la propia reunión y abandonando los precedentes de encargar a un comité de expertos asumir la labor preparatoria.

Por lo dicho y porque en definitiva de lo que se trataba era de la preparación política de normas jurídicas, es que fueron muy pocos los Estados que pretendieron encomendar la preparación de la Conferencia del Mar y de las bases de la negociación a un organismo fríamente ortodoxo. Y no obstante el precedente de las Conferencias de Ginebra de 1958 —quizá precisamente por esa razón— no se consideró viable la eventualidad de encargar a la Comisión de Derecho Internacional la formulación de un anteproyecto [23].

Todos los países tenían en cuenta, en particular las naciones en vías de desarrollo, a la par que la importancia de la creación normativa, la amplitud de la revisión a la que se aspiraba.

Este es el origen —combinando la aparición del concepto de Humanidad con la necesidad de avanzar en la búsqueda de entendimientos, gracias al consenso, y reconociendo la naturaleza esencialmente política del conjunto— del método de los "textos", todos ellos informales; primero, el llamado "Texto Unico de Negociación", luego el "Texto Unico Revisado", más tarde el "Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación" que pasó a ser "Texto Oficioso" y por último el "Proyecto de Convención sobre el Derecho del Mar", con carácter oficial, al término del Décimo Período de Sesiones, en Nueva York, abril de 1981.

En resumen esta manera de abordar la preparación de reglas jurídicas constituyó un nuevo elemento que debe ser anotado en el conjunto de aspectos de la transformación de la sociedad internacional, una de cuyas manifes-

taciones —y no la de menor trascendencia— se explica por la politización de sus problemas. Esta es una realidad que se impone por su evidencia. Podrá no ser del gusto de algunos, pero esa antipatía no modifica la real naturaleza del problema ni ayuda a su solución.

3.3.5. La unidad del espacio oceánico.

Uno de los elementos básicos de la negociación, algo así como el supuesto esencial que permitiría el acuerdo, era el criterio sobre la indivisibilidad del conjunto, o sea la unidad de tratamiento para los problemas del espacio oceánico. Para entender este concepto, quizá no era sufiicente la fórmula del "acuerdo en paquete" (*package deal*) que se podía aplicar a un instante de la negociación, sin dar cabal idea del criterio de la unidad. El "acuerdo en paquete" se refiere a un método de concordancia, en un momento dado; la unidad del espacio oceánico era el sustento filosófico del total de la negociación. Por esta razón, la elaboración del temario fue la difícil, lenta y primera búsqueda del acercamiento, que consumió gran parte del trabajo de la Comisión Preparatoria, para culminar con el compromiso acerca de lo que se llamó la "Lista de temas y cuestiones", que integraba todos los item que debían ser objeto de tratamiento, a pesar de que no todos revestían interés directo para cada uno de los Estados presentes [24].

La "Lista de temas y cuestiones" consagró el principio de la unidad de tratamiento, como método, y de la indivisibilidad del espacio oceánico, como concepto.

El debate al que dio origen estableció el criterio con el que las delegaciones —o sea los Estados— asistían a la conferencia; y su contenido es revelador en extremo, al punto que no es posible tener una idea cabal de la obra emprendida si no se comienza por la lectura del documento [25].

3.3.6. El "Acuerdo de caballeros".

Consecuencia práctica de todo lo anterior fue la configuración del compromiso de procedimiento llamado el "Acuerdo de caballeros", que presidió como norma de conducta todo el proceso de la Conferencia, incluído como parte integrante del Reglamento, con el siguiente texto:

> "Teniendo presente que los problemas del espacio oceánico están estrechamente relacionados entre sí y deben considerarse como un todo; y la conveniencia de adoptar una Convención sobre el Derecho del Mar que logre la máxima aceptación posible;
>
> La Conferencia debe hacer todos los esfuerzos posibles para que los acuerdos sobre los asuntos de fondo se tomen por consenso y dichos asuntos no deberán someterse a votación hasta tanto no se hayan agotado todos los esfuerzos por llegar a un consenso".

3.3.7. La participación del Perú.

La participación de la delegación del Perú, se confunde con la historia misma de la reunión en todas sus etapas. La nómina de la delegación del Perú figura en el Anexo Nº 10.

Dos planteamientos, hechos en las primeras sesiones y mantenidos como enunciados de principio a lo largo del debate, son un buen ejemplo de lo dicho.

Al finalizar la Comisión Preparatoria, el presidente de la delegación del Perú consideró del caso definir el contorno de la posición peruana, partiendo de la base de que toda estructura jurídica no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como el instrumento para canalizar un aspecto específico de la vida de relación entre los hombres y entre las naciones; y en la necesidad de que la nueva ordenación del espacio oceánico tiene que concebirse como un esfuerzo para superar la obsoleta armazón normativa de dominación, al servicio de móviles de explotación, de colonialismo y de neocolonialismo. Para ese efecto:

> "En la futura formulación del Derecho del Mar, más allá de la técnica jurídica, el Perú aspira a cumplir con otras metas más profundas y vitales propias de su condición nacional, e indispensables para su plena realización como Estado soberano:
>
> — La defensa de los recursos naturales.
> — La explotación de los mismos en beneficio de los países ribereños.
> — La proscripción de la coerción internacional y de la agresión o amenaza de agresión contra países que reivindiquen sus recursos naturales.
> — La participación efectiva en los grandes mercados.
> — La definición del papel complementario y estrictamente controlado de la inversión extranjera.
> — La precedencia de los intereses nacionales y de los países de la región sobre los grupos privados y las empresas transnacionales.
> — La promoción de condiciones favorables para la autonomía y la creatividad de la cultura, la ciencia y la tecnología.
> — La dinamización del desarrollo económico y de la integración regional.
> — La ruptura de la dependencia externa de todo centro de poder hegemónico".

Con relación al aspecto preciso de definir nuestra posición respecto a la "zona marítima" de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas", en el discurso principal pronunciado en el marco de la reunión de Caracas, en el debate general, o sea en la instancia apropiada para formular esta definición, el presidente de la delegación expresó lo siguiente:

> "Nuestra posición al respecto (la naturaleza jurídica de la zona de 200 millas) es muy firme y clara: La zona enmarcada dentro del límite máximo de las 200 millas, debe estar sujeta a la soberanía del Estado ribereño para asegurar la protección de sus legítimos intereses.
> Dicha soberanía responde al deber de cada Estado de proveer lo necesario a su subsistencia y desarrollo, disponiendo de los recursos que la naturaleza ha pues-

to a su alcance, de acuerdo con criterios razonables que tengan en cuenta sus realidades geográficas, ecológicas, económicas y sociales.

El cumplimiento de este deber imperativo se convierte en un derecho cuyo respeto es exigible a terceros, pero que, a la vez, reconoce iguales deberes y derechos de otros Estados frente a sus propias costas, así como el interés de todas las naciones en preservar la libertad de comunicación internacional.

Además de los principios expuestos, que para el Perú son evidentes e irrebatibles, existen razones prácticas que hacen indispensable el ejercicio de la soberanía y jurisdicción nacionales en la totalidad de la zona costera, para regular no sólo la conservación y explotación de los recursos renovables y no renovables, la preservación del medio marino, el control de la investigación científica y el emplazamiento de instalaciones artificiales, sino también otros usos económicos e intereses conexos, que deben ser asegurados y protegidos ante las perspectivas inciertas resultantes de la progresiva aplicación de los adelantos científicos y tecnológicos al espacio oceánico" (26).

Diez años más tarde, la opinión pública puede permitirse la satisfacción de releer esas ideas —con las que el país entero estuvo de acuerdo— y compararlas con el texto de lo que hoy es la Convención sobre el Derecho del Mar. La conclusión es fácil y si alguna diferencia emerge de esa comparación, es en favor del articulado que es hoy la norma de aplicación universal.

¡Qué lejanos están los días, cuando en 1958 y 1960, el Perú aspiraba a un tratamiento de excepción; cuando intentaba una norma supletoria, en ausencia de la garantía internacional; y cuando fijaba la distancia de 200 millas, como una máxima posibilidad susceptible de disminuir, para ajustarse a las circunstancias sobrevinientes!

Como se ha dicho, estos apuntes no pretenden ser una historia de la acción diplomática desplegada por el Perú, a lo largo de 35 años, para afirmar sus derechos a los recursos del mar vecino a sus costas; garantizar su conservación; y obtener en favor de una gama muy grande de intereses vinculados al mar, la definición jurídica de su legítimo interés y la garantía internacional indispensable derivada del reconocimiento convencional de esta situación. La pretensión de este estudio se limita a demostrar la coherencia que ha caracterizado dicha acción y presentar, con hechos, la consistencia de su política internacional marítima, fielmente interpretada por los diplomáticos que, en todos los foros internacionales, a través de varias décadas, tuvieron sobre sí tan grave responsabilidad. En ese sentido, bien vale la pena insistir en una circunstancia, poco frecuente, dados los cambios políticos internos y la evolución de conceptos e intereses, representada por la continuidad de las personas y de los sectores, ya que ha sido el Ministerio de Relaciones Exteriores el que ha centralizado esta conducción y han sido funcionarios diplomáticos quienes han tenido a su cargo la tarea, con la indispensable colaboración técnica de personas representativas de otros campos de la actividad nacional.

Para cumplir con los objetivos señalados a la participación del Perú en la Conferencia, la primera condición era participar activamente en el debate y en la formulación de tendencias, hasta llegar a la redacción de fórmulas y

desembocar en la decisión final. Tácticamente, al igual que todas las otras delegaciones, la primera toma de posición debía ser sólida, clara y, al mismo tiempo, extrema, pero no rígida. En consecuencia, definir esa primera posición táctica, a partir de la cual se podría lograr un entendimiento, era ya una grave responsabilidad.

La política del Gobierno era inequívoca y en ella estaban inspiradas, sin posibilidad alguna de confusión, las instrucciones de la delegación, fruto a su vez, de largas consultas previas con otros sectores del Gobierno y de meditado estudio en el seno de la Cancillería. El Perú no podía abdicar de la posición alcanzada ni podía aceptar presiones para retroceder de ella. Al igual que en las dos conferencias anteriores, las alternativas eran muy claras: o el reconocimiento de tan justa demanda o el fracaso de la Conferencia en espera de que las grandes potencias marítimas reconocieran la necesidad de un acuerdo general. De otro lado, para el Perú era indispensable la consolidación de una situación alcanzada con tan alto costo de conflictos permanentes y la exigencia de poner término a una situación que no debía seguir siendo precaria. En la misma forma, había llegado ya el momento de amparar otros intereses legítimos del Perú en su dominio marítimo, tales como la navegación, el control y desarrollo de la investigación científica marina, la preservación del medio ambiente marino, la conservación de las especies más allá de las 200 millas, la participación en la actividad creciente de la organización internacional, y potenciar las posibilidades de recibir los beneficios de la cooperación internacional; sin olvidar el gravísimo riesgo que para la economía nacional podía representar el desarrollo de la minería de los fondos marinos, fuera de todo control y lejos de cualquier participación del Perú. Por razón de la notoriedad de las situaciones conflictivas, de los incidentes producidos con las expediciones balleneras y las incursiones de los *tuna-clippers*, de la alarmante sucesión de las "enmiendas" norteamericanas, cada vez más agresivas y que llevaban a sus proponentes a sugerir el envío de la flota de guerra americana en apoyo de sus pesqueros, de un lado; y, por otro, de la fulgurante actividad pesquera nacional, que culminó con el ascenso del Perú al primer lugar en el mundo en volumen de captura, el país en general y los círculos de opinión y de interés tenían una visión recortada de la gama de elementos del espectro marítimo peruano, así como una tendencia triunfalista para subestimar los diversos factores en juego que no fueran los más inmediatos; y, todo ello, dentro de un ambiente psicológico y político, de contornos muy definidos, cuyas manifestaciones alentaban un cierto gigantismo en las cifras, una taumatúrgica predisposición a creer en soluciones mágicas, con ribetes de prepotencia, autarquía y demagogia. Como consecuencia, se estaba fácilmente inclinado a no ver en el mar, sino el problema de las 200 millas y a olvidar todo lo demás.

Al mismo tiempo, se daban otras condiciones como para imprimir a la acción del país una tónica que, bien administrada, dejaba de ser mesiánica, para ser agresiva, sin perder realismo; y para asumir la tarea de llevar a otras

latitudes un mensaje político a tono con las circunstancias de la coyuntura mundial.

Se explica así, en parte, tanto el papel cumplido, cuanto las dificultades que había que vencer, dentro y fuera del país.

Las "200 millas" se convirtieron en una de las "ideas fuerza" de que habla Sorel [27], con una capacidad de cohesión política y de unificación de voluntades entre países distantes, vinculados por la defensa de sus intereses económicos. Esta comunidad de ideales no habría sido posible, en forma alguna, sobre la base de una idea prestada y anticuada, como la del mar territorial, que para ser combatida en su concepción y características, entre ellas su anchura, había sido previamente desarticulada y considerada como inservible, caduca y obsoleta. Resulta un tanto difícil de manejar una primera satanización de la institución y luego su resurrección sobre la simple base de un cambio en la extensión de su anchura. Por lo demás, los intereses de los países en desarrollo no estaban vinculados a la extensión del mar territorial que, por el contrario podría resultar inconveniente y equivocada. Los hechos posteriores, y sobre todo, el esclarecedor debate durante 15 años, ha demostrado que la antigua institución del mar territorial ha quedado confinada a sus propios fines y a la distancia de 12 millas; y que una mayor dimensión de su latitud habría sido inconveniente y servido mejor los intereses de las grandes potencias que los auténticos de los países en desarrollo.

Por esta razón, los países de América Latina, en su mayoría, y los de los otros continentes pertenecientes al Tercer Mundo, no habrían podido aceptar una idea de mar territorial de 200 millas —que tampoco era la idea del Perú— y habrían sido conducidos a aceptar fórmulas elaboradas por las grandes potencias.

Asimismo, la primitiva propuesta de un "mar patrimonial" no se apartaba en esencia de las características de una zona contigua ampliada. Basta recordar las palabras del presidente de México, licenciado Luis Echevarría, en la Conferencia de Caracas:

> "Dentro de nuestra concepción, en el mar patrimonial, el Estado ribereño goza de derechos soberanos sobre los recursos minerales renovables y no renovables, que se encuentran en la columna de agua, en el lecho o en el subsuelo, pero sin ejercer derechos soberanos sobre esos mismos ámbitos".

La posición del Perú, debe repetirse, no fue jamás la del mar patrimonial, sino que exigía la adopción del concepto espacial, que, en definitiva, logró ser adoptado diferenciando la zona económica exclusiva tanto del mar territorial como del alta mar.

Para partir, como se ha dicho, de una fuerte posición inicial, por razones de táctica en la negociación, se habló en una primera etapa, en el curso de las reuniones informales, de una zona de 200 millas con pluralidad de regímenes para los efectos de la libertad de comunicaciones. Anteriormente, en

el seno de la Comisión Preparatoria, el Perú, en unión de Ecuador y Panamá, presentó un texto informal o documento de trabajo con el siguiente articulado:

> "Mar Adyacente.— Sección I. Disposiciones generales. Art. 1º. La soberanía del Estado ribereño, y por consiguiente el ejercicio de su jurisdicción, se extiende en el mar adyacente a sus costas hasta límites que no excedan la distancia de 200 millas náuticas, medidas a partir de las líneas de base aplicables.
>
> Art. 2º Corresponde a cada Estado ribereño fijar los límites del mar adyacente sometido a su soberanía y jurisdicción dentro de la distancia máxima a que se refiere el art. 1º, atendiendo a criterios razonables que tengan en cuenta los factores geográficos, geológicos, ecológicos, económicos y sociales pertinentes, así como los intereses relativos a la preservación del medio marino y a la seguridad nacional.
>
> Sección III, Régimen para la navegación. Art. 4º- En el mar sometido a la soberanía y jurisdicción del Estado ribereño, las naves de cualquier bandera podrán transitar libremente, sin otras restricciones que las impuestas por los deberes de la pacífica convivencia y el cumplimiento de las disposiciones dictadas por el Estado ribereño en materia de prospección, exploración, conservación y explotación de recursos, preservación del medio marino, investigación científica, emplazamiento de instalaciones y seguridades para la navegación y el transporte marítimo.
>
> Art. 5º- Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4º, el Estado ribereño podrá dictar disposiciones adicionales para el tránsito de las naves y aeronaves extranjeras, dentro de un límite cercano a sus costas, con el objeto de resguardar, la paz, y el orden y la seguridad nacionales". (Doc. A/AC. 138/SG. II/L.27).

Otro documento de trabajo, inspirado en estos conceptos, fue presentado, también en unión de Ecuador y Panamá, en relación con el régimen de las pesquerías. En realidad, el primer proyecto contenía el elemento sustantivo, referido límite cercano a sus costas o sea a la franja de mar en la que la libertad de comunicaciones podía estar sujeta a disposiciones adicionales, entendido que esta distancia podía ser la de 12 millas. Sus posibilidades de aceptación fueron muy limitadas desde el primer momento, pero el proyecto sirvió para que esa posición figurara en el documento destinado a formular una evaluación de las tendencias predominantes, trabajo previo a la redacción del primer "texto informal". Aparte de los co-patrocinadores, no fue posible obtener otros apoyos formales entre otros países en desarrollo. Se adujo, entre otras razones, que no podía seguirse usando el criterio rechazado en Ginebra, en 1958, del "límite razonable", por cuanto un señalamiento arbitrario de la anchura del mar territorial traería consigo un desorden mayor que el existente, con el agravante de que ese desorden aparecería, ahora, avalado por la norma universal, confundiendo criterios económicos, que eran los principales, con razones menos clara de defensa y otras; y que carecía de porvenir cualquier proyecto que pretendiera una extensión pura y simple del mar territorial, aún cuando estuviera disfrazado con el paliativo de la "pluralidad de regímenes".

En Caracas, lo dicho anteriormente encontró una demostración palpable, pues el debate demostró que la fórmula "12 por 200" —12 millas del mar territorial a condición de reconocer una zona económica de 200— contaba con la opinión predominante de los países del Tercer Mundo, ya que de unos 90

Estados costeros, alrededor de 20 se expresaron a favor de dicha solución. Sin embargo, ese número estaba muy distante de representar siquiera una simple mayoría. A esa posición se oponían los países sin litoral y otros en situación de desventaja geográfica, cuya fuerza numérica los hacía detentadores del "tercio bloqueador" —o sea de los votos suficientes para impedir la mayoría de dos tercios— y tampoco se contaba con el apoyo de las potencias marítimas, en las cuestiones de fondo. Inclusive, muchos Estados costeros aceptaban una zona de preferencias pesqueras, involucrada en alta mar, en lugar de una "zona exclusiva". Se estaba, aún, muy lejos del consenso y nadie se habría atrevido a asegurar que se hubiera podido alcanzar algún día. El mero enunciado de la distancia de 200 millas, era importante como signo mágico, válido como victoria política, incompleto como definición jurídica.

En las sesiones siguientes, el Perú mantuvo su posición de lucha y en Caracas, con el concurso de la delegación peruana, se constituyó el "Grupo territorialista" a fin de unificar la acción de aquellos países que perseguían, como objetivo, el reconocimiento del fundamento de la tesis o sea la consagración de lo "Zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas".

Para ello, era indispensable el fortalecimiento de la naciente "zona económica", a fin de diferenciarla del primitivo concepto de mar patrimonial y de calificarla como "exclusiva" con la enunciación de las potestades del Estado ribereño en la "zona económica" que la hicieran aceptable para nuestros intereses; la diferenciación de este espacio marítimo como una nueva zona, distinta del mar territorial y del alta mar; y, por último, la afirmación del conjunto de los derechos y aspiraciones de los Estados en desarrollo, contenidos en la "Lista de temas y cuestiones", incluida la garantía del uso pacífico. En una palabra, en favor de la adopción de una Convención universal, aceptable para la comunidad internacional, considerando que sólo una norma jurídica estable podía ser una garantía satisfactoria, que pusiera término a la inseguridad jurídica, a la situación de inestabilidad y a la condición supletoria que tenían las proclamaciones unilaterales [28].

Todo ello, sin contar lo dicho ya tantas veces, o sea el interés del Perú en la regulación de la explotación de las riquezas de los fondos marinos y la debida aplicación del principio que los declara "Patrimonio Común de la Humanidad", más los otros intereses mencionados en relación con los usos del espacio oceánico.

Se explica, entonces, que en momento alguno la delegación del Perú hubiera utilizado la expresión "mar territorial" para caracterizar a la zona marítima de 200 millas y que tampoco ni dentro de la delegación, ni fuera de ella, en los círculos oficiales, en las instituciones directamente concernidas, las Fuerzas Armadas, las universidades, etc., alguien hubiera propuesto que el Perú presentara una ponencia de mar territorial de 200 millas, que hubiera estado en contra de todos los antecedentes jurídicos, diplomáticos y procesales y no hubiera representado la defensa del interés nacional. Pero en cambio, es

fácil advertir que entre la situación enfrentada en Ginebra en 1958-1960 y la actual, la diferencia es tan grande como la que media entre impetrar por una medida de excepción y exigir el reconocimiento de una norma universal.

Así se llegó al 30 de abril de 1982, cuando el Perú cumpliendo con su compromiso histórico, leal a su posición internacional, y de acuerdo con su papel de vanguardia en la lucha por un orden internacional más justo, votó a favor de la "Convención Universal sobre el Derecho del Mar", a cuya elaboración contribuyó con 15 años de indesmayable esfuerzo.

Sin embargo, el debido respeto a la opinión pública, que había seguido este debate durante tres lustros; y, antes, la airosa defensa hecha por el Perú de sus derechos en el mar frente a tantos intentos de coerción y de agresión, llevó a la delegación del Perú a formular una aclaración, que sólo debe interpretarse como una manifestación de pulcritud intelectual al exhibir una actitud de modestia, en lugar de hacer pública la vanagloria que hubiera sido la natural consecuencia de su triunfal desempeño. Era y es evidente que una Convención de estos alcances está llamada a entrar en colisión con disposiciones múltiples de la legislación sustantiva en cada Estado y que en cada uno de los países firmantes, deberá superarse el escollo que ofrezca la oposición entre la ley nacional y el nuevo código universal, por lo cual, también en todos los países, sin excepción, habrá intereses que estén en desacuerdo, pero, también es evidente que, en país alguno, y menos en los de elevada cultura jurídica, habrá quien piense que tal discrepancia no era de esperar.

Una nota final que debe ser reconocida, subrayada y apreciada. De la Convención sobre el Derecho del Mar se puede afirmar que los capítulos referentes al dominio marítimo, desde las aguas interiores hasta el alta mar, incluyendo los capítulos sobre preservación del medio marino, investigación científica y transferencia de tecnología, han merecido unanimidad de opinión. Y esta afirmación merece ser demostrada y comentada. De los votos en contra, es bien sabido que el desacuerdo por parte de Estados Unidos, se refiere exclusivamente a los fondos marinos. El voto en contra de Israel, a la presencia de los movimientos de liberación. Turquía expresó que habría votado a favor de la Convención si se le hubiera permitido formular una reserva con relación a determinado problema (delimitación de áreas marinas y submarinas). Venezuela tuvo idéntico problema, pero expresó su total conformidad con las restantes disposiciones.

Resulta así que la Convención podría tener problemas de aplicación, por lo menos desde el punto de vista teórico, en materia de fondos marinos, pues restaría por definir si una acción unilateral de Estados Unidos podría ser objeto de reparo formal y materia de algún procedimiento contencioso; pero la opinión general se inclina a pensar que la Convención resultará obligatoria para todos y que sus cláusulas pueden oponerse victoriosamente al intento singular de una cualquiera de las grandes potencias. Con mayor razón, las disposiciones sobre el dominio marítimo han adquirido, de hecho, a partir del día de la firma de la Convención, *status* nunca antes conocido y pueden bien

ser consideradas como un extraordinario caso de norma imperativa de Derecho Internacional. No hay duda que, frente a un litigio, cualquier procedimiento de solución de controversias no podrá dejar de tomar en cuenta las cláusulas de la Convención; y, en el peor de los casos, de considerarlas como derecho consuetudinario, en ausencia de su condición de convención perfeccionada.

En lugar de hablarse como en los últimos años, del Derecho Internacional, "generalmente reconocido por las naciones civilizadas", por primera vez en la historia de la Humanidad se puede hablar del Derecho Internacional elaborado por los pueblos del mundo.

NOTAS

(1) Acerca de la I y II Conferencia sobre el Derecho del Mar, existe una abundante información general, de la cual se puede entresacar algunos detalles relativos a la participación del Perú, pero, a diferencia de otros países, no se han publicado estudios específicos; y los informes de la delegación permanecen fuera del alcance público, a pesar de los 25 años transcurridos. Es revelador apreciar como este silencio ha contribuido a mantener desorientada a la opinión pública acerca de la verdadera posición del Perú.

(2) El Perú suscribió esta Convención pero no la ratificó.

(3) V. *supra* Nº 2.5.4.

(4) Aparte de los documentos oficiales de la propia Conferencia, la mejor compilación de documentos, con comentarios, se encuentra en la obra de Alfonso García Robles, "La Conferencia de Ginebra y la anchura del Mar Territorial", México, 1959, sin pie de imprenta, VII, 447 p.

(5) "Informe que someten a sus respectivos gobiernos...", cfr. Fco. Orrego Vicuña, op. cit., p. 58.

(6) Doc. A/Conf.13/C.1/L133, de 1 de abril de 1958. Add. 1 y 2.

(7) En su intervención en la Segunda Comisión (Alta Mar), Enrique García Sayán pronunció un importante discurso en el que, después de titular el capítulo "Motivación económica y naturaleza jurídica de las demandas", afirma: "Hoy resulta perfectamente concebible que el Estado ribereño reclame en determinados espacios marítimos el ejercicio tan sólo de algunas de las competencias o prerrogativas que integran el concepto tradicional de soberanía marítima". En "Revista de Marina", Set.-Oct. 1958, año 43, vol. 255, número 5, pp. 764-780.

(8) Como un complemento de los datos que anteceden, debe recordarse que el proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional para que sirviera de base a la Conferencia, fue remitido a los Estados miembros a fin de recibir comentarios u observaciones. El Perú no dio respuesta a esta encuesta.

Al término de la I Conferencia y, previa consulta con las delegaciones, la Secretaría de la Conferencia publicó un cuadro sinóptico con los límites marítimos de los países asistentes (Doc. A/Conf.13/C.1/L11/Rev. 1, de 3 de abril de 1958, y con correcciones de 11 y 28 del mismo mes). En ese cuadro, el Perú figura con los siguientes límites:

Estado	*Anchura MT*	*Plataforma Continental*	*Pesca*
Perú	—.—	(1947) 200 millas incluyendo soberanía sobre las aguas suprayacentes	(1947) 200 millas.

En 1973, al iniciarse la III Conferencia, el cuadro publicado por la FAO consignaba los siguientes datos referentes al Perú:

Estado	*Anchura MT*	*Pesca o Zona*	*ZEE*	*Otros*
Perú	—.—	—.—	—.—	Soberanía y jurisdicción sobre el mar, suelo, y subsuelo hasta las 200 millas (1947).

(9) Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit., p. 404.

(10) Alberto Ulloa, Discurso del Presidente de la delegación del Perú en el debate general de la Comisión Plenaria de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, R.P.D.I., Nros. 57-58, T. XX, 1960, p. 82 y ss.

(11) E. García Sayán, "Discurso...", op. cit., p. 99.

(12) Alberto Ulloa, "El Régimen Jurídico del Mar". Separata de la R.P.D.I. Tomo XVII, Nº 51, pp. 5 y ss.

(13) Alberto Ulloa, "Discurso pronunciado en la VI Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1958". R.P.D.I. Nº 54, Tomo XVII, p. 227.

(14) Discurso del Dr. Alberto Ulloa en el debate general de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. R.P.D.I. Nros. 57-58, Tomo XX, pp. 82 y ss.

(15) Ibid. pp. 99 y ss.— El texto de ésta y de otras propuestas peruanas, en: Guillermo Faura G., "El mar peruano y sus límites", Lima, Imp. Amauta S.A., 1977; VIII, 338 p. cartas pleg.

(16) En relación con el alta mar, la Delegación del Perú presentó una propuesta inicial para enmendar el artículo 27 del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional, mediante el siguiente texto (L. 34).:

"El Alta Mar está abierta a todos los Estados. Los siguientes derechos, interalia, pueden ser ejercidos en Alta Mar:

1.— El derecho de libre navegación.

2.— El derecho de pesca, sin perjuicio de los derechos del Estado ribereño, de acuerdo con esta Convención.

3.— El derecho de tender cables y tuberías submarinas.

4.— El derecho de sobrevuelo".

Al introducir esta enmienda se explicó que su finalidad era substituir el término "libertad" por el de "derecho", considerando que la libertad podría entenderse como ilimitada mientras que el derecho permitía conjugar ese atributo con el derecho reconocido al Estado costero para adoptar unilateralmente ciertas medidas de conservación en algunas zonas de alta mar adyacentes a su mar territorial.

Esta enmienda tenía relación con la propuesta originalmente presentada por Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú (L. 41), subsecuentemente llamada Propuesta de las 11 Potencias, (L. 65 y 66), con el siguiente texto:

1.— Además del derecho establecido por el artículo 49º de hacer uso de los recursos del mar, el Estado ribereño tiene un derecho especial, inherente a su posición geográfica, para adoptar medidas para su conservación y para reglamentar y controlar su explotación en un área de mar adyacente a su mar territorial o a su zona contigua, según sea el caso.

2.— Los otros Estados no podrán objetar las medidas que el Estado ribereño pueda adoptar para esa área, destinadas a la conservación de los recursos vivos del mar y a la subsistencia y desarrollo económico necesarios a su población, siempre que dichas medidas no excluyan a los pescadores extranjeros que cumplan dichas medidas en la explotación de tales recursos.

(17) Esta proposición es similar a otra, presentada por Brasil, Cuba y Uruguay, que también contó con el voto favorable de Chile, Ecuador y Perú, la cual reclamaba la "facultad de invocar derechos preferentes de pesca en cualquier zona de la alta mar adyacente a la zona de pesca exclusiva (de 12 millas de ancho), cuando se haya demostrado científicamente que, debido a una situación o una condición especial, el aprovechamiento de los recursos vivos de la alta mar en esa zona tiene una importancia fundamental" para dicho Estado, el cual podrá pedir que "la procedencia de tales derechos preferentes se determine por la comisión especial prevista en el artículo 9º

de la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar", de 1958. (Cfr. Orrego, op. cit., pp. 80 y ss).

(18) J. M. Bákula, "Enrique García Sayán y las 200 millas". Prólogo a la edición de sus escritos, "Derecho del Mar - Las 200 Millas y la posición peruana". Lima, DIP, S.C. R.L., 1985.

(19) Ministerio de Relaciones Exteriores, "Instrumentos...", op. cit., p. 413.

(20) La Delegación peruana estuvo presidida en la I y II Conferencia por Alberto Ulloa e integrada por otros dos ex-cancilleres el doctor Enrique García Sayán y el contralmirante L. E. Llosa, y por el director del Departamento de Organismos Internacionales, embajador Edwin Letts, además de los representantes de las otras instituciones técnicas y académicas.

(21) Escapa a la índole de este trabajo, el estudio de uno de los elementos más característicos de la III Conferencia del Mar, como fue el de los "grupos", surgidos por razón de las propias necesidades del proceso de identificación de intereses, de la elaboración de la norma y de la negociación entre las posiciones discrepantes. De acuerdo con Jean-Pierre Lévy los grupos que actuaron dentro de la Conferencia —contribuyendo a su complejidad y también a su éxito— pueden ser clasificados en cuatro grandes categorías:

— Grupos regionales, incluido el Grupo de los 77;
— Grupos de interés;
— Grupos autoconstituidos para facilitar el intercambio de puntos de vista; y
— Grupos de negociación organizados por la Conferencia.

Levy formula muy certeras apreciaciones sobre la función de estos grupos, cada uno de los cuales merece ser conocido más en profundidad (Jean-Pierre Lévey, "La Conference des Nations Unies sur le Droit de la Mer —Histoire de une negociation singuliére—", París, Ed. A. Pédone, 1983, 159 p.).

Por mi parte, me he referido a este aspecto, con algún detalle, en el siguiente estudio: Juan Miguel Bákula, "La Declaración de Santiago y el Nuevo Derecho del Mar", Revista "Pacífico Sur", órgano de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, Nº 8, 1978, pp. 5 y ss.

(22) Cfr. Annick Bermés de Marffy, "La génese du nouveau Droit de la Mer. Le Comité des Fonds Marins". París, Editions A. Pedone, 1980; III, 326 p.

(23) Al presentar su Informe a la I Conferencia sobre el Derecho del Mar, la Comisión de Derecho Internacional se consideró "incompetente en materia de biología y economía para estudiar suficientemente estas situaciones especiales", pero las calificó como "problemas e intereses que merecen ser reconocidos por el Derecho Internacional".

(24) Ya en 1950, al discutirse en la Asamblea General los primeros informes elaborados por la Comisión de Derecho Internacional, la Delegación de Islandia suscitó la cuestión relativa a la "unidad del tema", criterio que fue aceptado por la Asamblea General, considerando que los "problemas referentes al alta mar, aguas territoriales, zonas contiguas, plataforma continental y aguas que las cubren están íntimamente unidos, tanto jurídica como físicamente"; y resolvió, en consecuencia, no tratar ninguno de tales problemas hasta que la Comisión de Derecho Internacional los hubiera estudiado todos e informado al respecto. (Resolución 798-VIII).

(25) V. Anexo Nº 9.

(26) "El Peruano", Lima 12 de julio de 1974. (Anexo Nº 7). Los comentarios editoriales en la prensa peruana fueron unánimes en apoyar y elogiar ese pronunciamiento.

(27) Para George Sorel, "Reflexions sur la violence", París, Les Pages Libres, 1908, 43, 257 p. (Edición en español, Alianza Editorial, Libro de Bolsillo Nº 626) la idea-fuerza el mito político, es un haz de imágenes motrices con un efecto movilizador de las

conciencias que despierta el fervor y aviva el deseo de realizar su propio proyecto político. En esta tarea, el Perú cumplió un rol que le ha sido reconocilo explícitamente. Hay opiniones insospechables de parcialidad. Dice Antonio Poch, eminente jurista español: "La afirmación por los nuevos Estados de una soberanía sobre sus recursos naturales, en tierra y en el mar adyacente, potenciaba las extensiones de su jurisdicción sobre el medio marino; y en defecto de unas normas generales que dieran satisfacción a sus aspiraciones, el cauce obligado era la ruptura con el orden tradicional, por la vía del acto unilateral. La actitud, antes considerada como exhorbitante, de los partidarios de las 200 millas, adquiría un nuevo significado para el número creciente de países en desarrollo. Y en el marco de distintas conferencias y organismos, los países no alineados y del Tercer Mundo irán gestando una solidaridad que culmina en el que podría denominarse "símbolo de las doscientas millas", reconocido en la Resolución de Argel, de 1973, por 75 países, como solución de base para la nueva ordenación del Derecho del Mar. En esa labor creciente de toma de conciencia hacia los recursos del mar, un papel importante ha correspondido a los países en desarrollo de Hispanoamérica y, entre ellos, un lugar de primer orden al Perú". (Antonio Poch, "La actual revisión del Derecho del Mar", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, T. I. p. 16). Opinión similar expresan, entre otros, el ilustre internacionalista francés René-Jean Dupuy, "L'Ocean Partagé", Ed. A. Pedone, París, VIII, 287 p. 1979; Karin Hjertonsson, "The new Law of the Sea" (Influence of the latin american States on recent developments of the Law of the Sea). Leiden, Sijthoff, 1973, 192 p.; Annick de Marffy, "La Génese du Nouveau Droit de la Mer", Ed. A. Pedone ,París, 1980. III, 326 p.; y Ann F. Hollick, "U.S. Foreing Policy and the Law of the Sea"", Princeton University Press, New Jersey, 1981, XII, 496 p.

(28) Cabe recordar nuevamente la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de las pesquerías anglo-noruegas. V. supra Nº 2.1.

SEGUNDA PARTE

RAZON Y TEORIA DE UNA POLITICA

CAPITULO IV : El domino marítimo del Perú

CAPITULO V : La soberanía

CAPITULO VI : El Derecho Internacional del Desarrollo

CAPITULO VII : La jurisdicción

CAPITULO VIII: Los intereses económicos

CAPITULO IX : La legislación

CAPITULO X : Los usos del mar

CAPITULO XI : La interpretación

CAPITULO IV: EL DOMINIO MARITIMO DEL PERU

4.1. El término "dominio marítimo"
4.2. Del Derecho Romano al Derecho Internacional
4.3. Evolución de la voz "dominio"
4.4. El dominio marítimo en la Constitución del Perú.

4.1. *El término "dominio marítimo".*

El título de "dominio marítimo" escogido para estos apuntes, pretende resumir dentro de un término ampliamente comprensivo, los diversos aspectos de la relación del Estado peruano con el mar, ya sea en su franja adyacente, ya sea en los restantes espacios oceánicos. Por lo demás, no existe otro vocablo que pueda ser empleado con igual amplitud y sin desmedro de la propiedad semántica.

También se tuvo en cuenta que la expresión "dominio marítimo de la Nación" figura en el último párrafo considerativo del Decreto Supremo del 1º de agosto de 1947, lo que se explica por ser la expresión técnica generalmente usada, tal como lo demuestra su empleo, en ese sentido lato, por el doctor Alberto Ulloa en su obra fundamental sobre Derecho Internacional (1); por el doctor Raúl Ferrero Rebagliati, en su libro "Derecho Internacional" (2); por el doctor Enrique González Dittoni, en su recopilación de textos internacionales (3); y por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su publicación sobre el Derecho del Mar (4).

Por lo demás, vale la pena recordar que esta expresión es usada, en igual sentido general, por muchos tratadistas, como es el caso de Hildebrando Accioly, que incluye —al igual que Ulloa y Ferrero— bajo el rubro de dominio marítimo, el alta mar, comprendida la zona contigua y las otras áreas del espacio oceánico, tales como los estrechos, sobre las cuales la acción del Estado tiene un alcance limitado.

Esta disgresión no es meramente un ejercicio lexicológico, ya que lleva consigo una finalidad de clarificación jurídica. En efecto, la expresión dominio marítimo abarca las diversas competencias que el Estado ejerce más allá de su asiento territorial, para comprender el suelo y el subsuelo del mar, las aguas suprayacentes, la plataforma continental y las manifestaciones de la jurisdicción nacional en el alta mar, todas las cuales se regulan por el Derecho Internacional —que es el común denominador— por cuanto todas esas competencias están limitadas, en alguna forma y con distinta intensidad; y ni siquiera en el mar territorial, se puede hablar de autoridad irrestricta por parte del Estado ribereño. Por esta razón, los más modernos autores emplean como epígrafe para el tratamiento de estas cuestiones, una expresión aún más sugestiva, como es "Régimen internacional de los espacios" que incluye, tratándose del mar, tanto el mar territorial, como las aguas interiores, la zona conti-

gua, el alta mar, y desde hace muy pocos años, la zona económica exclusiva y la zona de los fondos marinos. Es el caso del más connotado autor contemporáneo, Nguyen Quoc Dinh [5] y de la más reciente obra publicada en América Latina, del profesor de la Universidad de Chile, Hugo Llanos Mansilla [6] quien habla del "Derecho Internacional del Mar" para tratar de los diferentes espacios que considera el nuevo desarrollo del Derecho del Mar, incluyendo en este capítulo al mar territorial y a las aguas interiores.

Lo cierto es que si bien la norma de derecho interno se aplica en todos los espacios marítimos —en el grado y la extensión permitida por la naturaleza de las cosas—, desde una soberanía amplia en las aguas interiores hasta actos de jurisdicción en el alta mar, en todos los casos ese derecho no puede ser entendido sino en relación con el Derecho Internacional, al cual debe adaptarse. Es por esta razón que el estudio y el tratamiento de los problemas jurídicos de carácer marítimo son propios del orden internacional, a partir del clásico Derecho Marítimo hasta llegar al moderno capítulo de aprovechamiento y utilización de los fondos marinos. No obstante, la acción de cada Estado debe contar con su propia base nacional; y es ésta la causa por la que el Derecho Interno legisla el uso de los puertos y de las bases para la constitución de las empresas que intenten explotar los yacimientos submarinos, más allá de la jurisdicción nacional.

De todo ello, resulta que, así como es indispensable contar con una expresión que integre tan amplia gama de acciones y potestades del Estado, ninguna voz tiene la propiedad que ofrece la locución "dominio marítimo". Su uso no comporta definición de institución jurídica alguna ni alcance de competencias y, mucho menos, significa diferencia entre lo que está comprendido dentro de la soberanía exclusiva del Estado ni lo que queda más allá de ese ejercicio, como tampoco dónde comienza el campo del Derecho Interno y dónde el del Derecho Internacional, ni dónde ambos derechos combinan sus elementos.

Estas consideraciones parecen suficientes para evitar lucubraciones etimológicas, cuyo exceso arrastra al juego de sostener las más caprichosas derivaciones, en perjuicio del recto entendimiento de las cosas y, por ende, del idioma. Lo contrario conduciría a incurrir en el mismo error de los "glosadores" del Derecho Romano cuya abusiva exégesis de los comentaristas los llevó a "construir un complicado mecanismo que por el engranaje de las ruedas elaboraba los textos en vez de explicarlos". Los epígrafes no requieren de largas disquisiciones ni se puede buscar en ellos la confirmación de ideas abstractas, pues tal propósito lleva a torturar los textos, desfigurando su alcance y sentido, cuando obligatoriamente serán los desarrollos de las ideas los que definan, precisen y expresen el sentido exacto del discurso.

4.2. *Del Derecho Romano al Derecho Internacional.*

La mención al Derecho Romano hace pertinente una observación adicional. A veces, se intenta condicionar el significado de una palabra con varios

siglos de camino en el idioma español, a un posible significado de dicha voz en el idioma latino, empeño etimológico de muy complicado y dudoso resultado, porque a su vez, la voz latina, ha tenido que sufrir una larga evolución con contornos imposibles de precisar. Con mayor razón, el uso de los términos del Derecho Romano resulta sumamente arriesgado, ya sea en el Derecho Privado y, con mayor razón, en el Derecho Internacional. En este último caso, la traslación del Derecho Romano, es con frecuencia, arbitraria y, a veces imposible. No puede olvidarse que el Derecho Romano tuvo un ámbito conceptual muy propio en relación con el derecho de nuestros días, por cuanto eran diferentes los conceptos de la persona humana, del Estado —al que no puede equipararse el concepto de la *civitas*— y de la relación entre el hombre y las cosas. Más notoria es la distancia entre el Derecho Romano y el Derecho Internacional, comparable a los siglos que median entre Justiniano y Hugo Grocio. Es cierto que la terminología empleada partió del latín, en cuya lengua se escriben los primeros textos, pero es muy diferente suponer que de este hecho derivó una servidumbre permanente del Derecho Internacional para con el Derecho Romano. Tal suposición equivaldría, de un lado, una lamentable confusión teórica y, del otro, a una aberración histórica, al suponer que las nuevas instituciones del Derecho Internacional permanecerían estratificadas y sin la posibilidad de evolucionar. Un buen ejemplo en este sentido, demostrativo del equívoco de la tendencia de encontrar analogías entre ambas construcciones del pensamiento, se encuentra en el uso de las locuciones *"res nullius"*, *"res communis"* y *"res communis usus"* para aplicarlas al espacio oceánico. Una vez más se demuestra que la analogía es un método comparativo que ofrece muchos riesgos, porque las instituciones evolucionan y al hacerlo, cambian y, por lo mismo, dejan de ser lo que eran, a pesar de la apariencia, en algunos casos, y de las deficiencias del lenguaje, en otras oportunidades.

Es aún más ilustrativo el nombre dado, en una primera etapa, al Derecho Internacional, cuando se habló del *jus gentium*, o Derecho de Gentes —hoy abandonado— por cuanto el *jus gentium* en el Derecho Romano correspondía a la noción de una relación entre hombres, que se amplía para dar cabida a una noción de relación entre naciones. Hay que esperar que Francisco Suárez (1548-1617) establezca que el término *jus gentium* comprende esas dos nociones para apreciar su diferencia, tal como lo expresa en una cita repetida por todos los autores: "De una parte, es el derecho que todas las naciones deben observar entre ellas; de otra, es el derecho que cada una observa dentro de sí, pero que a causa de la similitud y de la conveniencia, se llama también *jus gentium*". Sin embargo, no puede olvidarse que la sociedad internacional a la que Suárez se refiere, es sustancialmente diferente de la comunidad de naciones en la que hoy se desarrolla el Derecho Internacional. En efecto, la noción del *jus gentium* tal como se ofrece en el Derecho Romano, parte del supuesto de la existencia de Estados aislados y no unidos dentro de la sociedad internacional. En el mejor de los casos, podría darse la existencia de un

Estado —o de varios— vinculado a Roma, pero la validez de cuyas relaciones era considerada dependiente de la buena voluntad de Roma [7].

De la misma manera se puede analizar el valor, sentido y contenido de la palabra "dominio" que, de evidente origen latino, tiene diversos contenidos, según la evolución de las relaciones de propiedad y, más aún de los conceptos relativos a las relaciones del soberano, o del príncipe, o del Estado con sus bienes. Si bien es cierto que la voz "dominio" tiene un sentido preferentemente patrimonial, no puede restringirse al exclusivo orden de ideas de la propiedad física, ya que comprende, también, la tenencia y ejercicio de derechos y de intereses no materiales.

De lo dicho se deduce que es grave error, jurídicamente hablando, atribuir a los términos del Derecho Romano una única interpretación, pues tal criterio implica ignorar la formación de las instituciones en el propio Derecho Romano y, lo que es peor, olvidar que la recepción de las instituciones romanas, a partir de la Edad Media, significó un cambio aún más profundo, por cuanto las instituciones que emergen del Feudalismo son definitivamente diferentes de las heredadas de los primeros tiempos de la disgregación de la unidad política o de las diseñadas por los grandes compiladores, hasta Justiniano.

4.3. *Evolución de la voz "dominio".*

Este es el caso del término "dominio", cuyo contenido es cada vez más amplio y flexible, desde que aparece en la terminología jurídica hasta que llega a nuestros días, en cuyo largo transcurso sus acepciones específicas han sido diferentes y a veces contrapuestas. Lo único cierto es que en la voz dominio existe un substrato de noción patrimonial, pero de alcances diversos según se trata del Derecho Privado o del Derecho Público [8].

En consecuencia, la expresión genérica de "dominio" entendida en su sentido lato y aplicada al mar en la locución "dominio marítimo" no puede tener otro significado que el de la suma de competencias e intereses del Estado sobre el espacio oceánico, que expresa un vínculo jurídico, adecuado a la naturaleza de las cosas, regulado por el Derecho Internacional y emanado de la soberanía de dicho Estado. Es una relación enteramente diferente la que el Estado tiene con su asiento continental de la que tiene con el mar y, con mayor razón, con el espacio aéreo suprayacente. Esta idea ha sido expresada de múltiples maneras, entre otros, por Ulloa que afirma: "Resulta claramente que la naturaleza, el fundamento y el ejercicio de la soberanía sobre el territorio marítimo son enteramente distintos de los del territorio terrestre" [9].

4.4. *El dominio marítimo en la Constitución del Perú.*

Del mismo modo, ésta resulta ser la única acepción que fluye de la recta inteligencia del art. 98, de la Constitución de la República de 1979:

"El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su suelo y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marítimas, medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo, el Perú ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y los convenios internacionales ratificados por la República".

Como se desprende naturalmente de la lectura de este dispositivo, la expresión "domino marítimo" no define institución alguna de las reconocidas por el Derecho Internacional —aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental— y se limita a consagrar la realidad jurídica peruana preexistente, hoy incorporada a la norma universal, a fin de que la ley, como expresión de la soberanía nacional, adopte las precisiones que se consideren más adecuadas y defina esos diversos espacios marítimos en concordancia con los tratados para su validez internacional (10).

Así lo ha demostrado en un acabado estudio Domingo García Belaunde, a cuyas páginas remito a los lectores que quieran conocer en detalle el proceso de elaboración de las normas constitucionales aplicables (11).

De todo lo dicho resulta que el uso de la expresión "dominio marítimo" hecho por la Constitución del Perú para integrar con sentido comprensivo los diversos intereses marítimos del Estado, ha sido exacto y apropiado. Tampoco es un caso aislado o singular, como se puede demostrar recordando dos textos recientes.

El primero, representado por la creación en Francia del Ministerio del Mar, como uno de los actos iniciales del Gobierno de François Mitterrand, con la finalidad de desarrollar las actividades marítimas con particular importancia económica y social, entre ellos la investigación y el desarrollo tecnológico. Según el boletín distribuido por el Consejo de Ministros, en su sesión del 2 de marzo de 1982 se definió el objetivo de la investigación y el desarrollo tecnológico en el domino del mar. "Se observará la expresión "dominio del mar" que ha reemplazado a "oceanografía" y "oceanología" por cuanto el gobierno lo que desea es impulsar toda la investigación científica y tecnológica que contribuye a hacer conocer mejor y a favorecer la explotación del mundo marino considerado como un conjunto" (12).

El segundo, es probablemente, más preciso y ha tenido una amplia difusión como texto internacional. Me refiero a la propuesta presentada por el canciller de Colombia, doctor Alfredo Vásquez Carrizosa, que sirvió de base a la "Declaración de Santo Domingo", aprobada por la Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre Derecho del Mar, en junio de 1972. En aquel documento, se incluye la siguiente definición del dominio marítimo y de los ámbitos que comprende:

"Del dominio marítimo.

1.— El territorio del Estado ribereño tiene su complemento natural en el mar que baña sus costas desde el punto de vista geográfico, económico y de la

preservación del medio marino, formando una unidad entre el mar, la tierra y el hombre que la habita.

2.— El Estado ribereño tiene el derecho preeminente de disponer de los recursos vivos y naturales de los espacios marinos y sub-marinos adyacentes a sus costas, dentro de los límites de su dominio marítimo conforme al Derecho Internacional, a las convenciones internacionales y a los tratados.
El dominio marítimo del Estado comprende:

a) El Mar Territorial;

b) La Zona Económica de Jurisdicción Especial o Mar Patrimonial;

c) La Plataforma Continental (13).

NOTAS

(1) A. Ulloa, "Derecho Internacional Público", Madrid, 1957, 2 tomos, cuarta edición.

(2) Raúl Ferrero Rebagliati, "Derecho Internacional", Tomo I (único publicado), Ediciones Peruanas, Lima, 1969, 184 p.

(3) E. Gonzales Dittoni, "Textos Internacionales del Perú", Biblioteca de Derecho, Lima, Ediciones "El Sol", 1962; XVI, 529 p.

(4) Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Instrumentos Nacionales sobre Derecho del Mar", Lima, 1971, Imp. "El Cid", 527 p.; y "Exposiciones Oficiales Peruanas sobre el Nuevo Derecho del Mar", Lima, 1972, Imp. "El Cid", 235 p.

(5) Nguyen Quoc Dink, "Droit Internacional Public", 2eme. edition, París, L.G.D.J. 1980, enteramente revisada y puesta al día por P. Daillier y A. Pellet.

(6) H. Llanos M., "Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, T. I, 1979; T. II, 1980; T. III, 1983.

(7) Felipe Clemente de Diego, "Introducción al Estudio de las Instituciones de Derecho Romano", Madrid, 1900.

F. C. De Savigny, "Historia del Derecho Romano en la Edad Media", y "Sistema del Derecho Romano Actual", versión española de Jacinto Mejía y Manuel Poley; Madrid, F. Góngora y Cía., Editores, 1878-82. 8 tomos.

Ortolan, J., "Histoire de la legislation romaine, depuis son origine jusqu'a la legislation moderne et generalisation du droit romain". 12 eme. edition. París, J. E. Labbé, 1884. XXVII, 820 p.

(8) Un comentario adicional puede ser esclerecedor. De lo dicho resulta que la expresión "dominio" debe ser bien diferenciada de la palabra "propiedad" y que, aún cuando guardan una cierta sinonimía, no son absolutamente equivalentes y, por lo tanto, no deben emplearse indiscriminadamente ni la una reemplazar a la otra. Expresan, así, conceptos que se refieren a formulaciones e instituciones cuya distancia es evidente, y cuyos orígenes en el Derecho Romano son, asimismo, diversos y, aún opuestos. En todo caso, siempre es posible guardar mayor respeto al sentido peculiar de cada una y a su contenido, lo cual está demostrando que su empleo indiferente no es el más exacto ni el más fiel. Aún se puede agregar que en el uso forense, la palabra "dominio" tiene varias calificaciones que no son aplicables a la "propiedad". Del dominio se puede derivar "dominio directo", "dominio útil", "eminente", "público", etc. que son calificaciones que no cabe aplicar a la propiedad. Es en tal sentido, por tratarse del Derecho Público, que se emplea refiriéndose al Estado y que lo usa ,como es lógico, la Constitución de 1979; y, en tal caso, el dominio no tiene porqué estar obligatoriamente referido a la propiedad de un bien físico determinado, sino que expresa la potestad del Estado que puede ser declarativa, como sustento de una capacidad que se expresa en actos de jurisdicción sobre las personas o las cosas. Queda, pues, claro que la sinonimia entre ambas voces puede llevar a la confusión, si no se precisa que su parecido no significa identidad. También, resulta que la confusión entre el "dominio" y el "territorio" es no sólo indebida sino imposible. Se trata de palabras que por jugar en dos órdenes conceptuales diferentes, tienen connotaciones preferentemente jurídicas la primera, y geográficas, la segunda. Así, cuando se habla de "dominio" se hace referencia a la acción jurídica del Estado en el espacio. Desde este punto de vista dominio del Estado se refiere a tres aspectos del espacio: el terrestre, el marítimo y el aéreo. Por ello, el "dominio" en la acepción propia del Derecho Internacional —que no es idéntica a la del derecho privado— no es sino la expresión de la capacidad, superioridad o título del Estado para ejercer sus atributos en un ámbito espacial dado, identificado por el Derecho Internacional, en tal forma que, como concepto, no tiene por que ser idéntico al concepto de "territorio", como no lo es al de "soberanía" o al de

"propiedad", puesto que ninguno de ellos se puede usar indistintamente en lugar de los otros. (V. Antonio Belaúnde Moreyra, "Derecho del Mar Peruano", ejemplar mimeografiado, Lima, 1971, 91 p.).

(9) A. Ulloa, "Informes del Asesor Técnico-Jurídica", Ministerio de Relaciones Exteriores, Imp. Torres Aguirre, 1940; p. 439.

(10) Una acepción lata del término dominio figura en la legislación peruana y nada menos que en el Código Penal, obra del eximio jurisconsulto e internacionalista, Víctor M. Maúrtua. Alli, el Título II se denomina "Dominio territorial de aplicación de la ley penal" y entre las estipulaciones del mismo, figuran las referentes a "las infracciones cometidas fuera del territorio de la República", susceptibles de ser reprimidas por la ley peruana. En este caso, es de plena evidencia que la expresión dominio no puede, en forma alguna, ser confundida con la noción de territorio, pues se emplean juntas ambas voces —dominio territorial— precisamente para dar la clara idea del ámbito espacial de aplicación de la ley peruana. Es este, exactamente, el sentido en que también se emplea en la Constitución de 1979, la expresión dominio marítimo, o sea el ámbito espacial de aplicación de la norma nacional que, como queda expresamente establecido en el Código Penal, puede aplicarse más allá del territorio físico. Así, la Constitución se refiere a aquellas esferas, diferentes del ámbito territorial, en la cual el Estado peruano tiene derechos e intereses que cautelar, los mismos que no están necesariamente limitados ni a las 12 millas del mar territorial ni a las 200 de la zona económica exclusiva.

(11) D. García Belaúnde, "Mar y Constitución - Las 200 millas en la Constitución Peruana de 1979". Lima, Universidad de Lima, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1984. XIV, 203 p.
Del mismo autor:

—"El Mar en el Debate Constitucional - Las 200 millas en la Constitución Peruana de 1979". En "Revista de la Academia Diplomática del Perú". Lima, 1978-1979, ene-dic., Nos. 19-20, p. 117-142.

—"El Mar en el Debate Constitucional. (Las 200 millas en la Constitución peruana)". En "Revista de la Marina", Lima, jul-set. 1980, v. 365. 1-2, pp. 75-90.

—"El Dominio Marítimo en la Nueva Constitución Peruana". En "Panorama sobre el Nuevo Derecho del Mar". Dirección de Intereses Marítimos, Marina de Guerra del Perú, 1981, Edición off-set.

(12) "Le Monde", París, 4 de Marzo de 1982, p. 14.

(13) Alfredo Vásquez Carrizosa, "Hacia una Conciencia Marítima", Bogotá D. E., Imprenta y Litografía de las FF. MM., 1973. 264 p., ilust. A la cabeza del título: Ministerio de Defensa Nacional. Comando General de las Fuerzas Militares.

CAPITULO V: LA SOBERANIA

5.1. La evolución de la relación jurídica.
5.2. Surgimiento de la noción de soberanía.
5.3. Importancia del concepto de soberanía.
5.4. Limitaciones de la soberanía.
5.5. Los principios de la efectividad y de la seguridad.
5.6. La soberanía y el Estado moderno.

5.1. *La evolución de la relación jurídica.*

Seguir la evolución de las ideas relativas al derecho exige, a la par que un estudio jurídico, una apreciación histórica, para conocer en qué momento se produce el advenimiento o la recepción de un nuevo concepto, con su carga de valores y antivalores; y sus posibilidades de aceptación personal y de aceptación colectiva, antes de convertirse en propuesta y, más tarde, en norma capaz de obligar, o sea de convencer y de adquirir fuerza imperativa.

La norma de derecho obedece a un proceso muy sutil, en el que también funciona una indefinible carga mítica, de remotos ancestros. Pero, además, ofrece una característica que es común a los conceptos de la economía, o de la ciencia en general. Si bien su origen está en la mente humana y es una creación intelectual —lo que lleva consigo, inseparablemente, un elemento de valor, porque siempre hay una selección, una comparación, una opción, una decisión, en una palabra una cualificación— su manifestación es un hecho social; se realiza mediante un mecanismo que desborda al individuo, como tal. De allí que su conocimiento no pueda prescindir del estudio de los antecedentes, en los que se van a encontrar las raíces humanas que le dan su auténtica riqueza.

Otro de los elementos primarios de la realidad jurídica lo ofrece el cambio en las costumbres y en las relaciones humanas, y también en las relaciones de poder. El cambio se produce en el transcurso del tiempo, por lo que cada una de las costumbres o de las relaciones tienen su propia historia, de la que es inseparable.

En otro sentido, la evolución de las instituciones jurídicas significa, en el fondo, una evolución en la capacidad de comprensión de los fenómenos humanos de esa naturaleza, cuyas diversas etapas se van marcando por la aparición de nuevas situaciones de todo orden y de nuevas relaciones dentro de la urdimbre social. La identificación del fenómeno jurídico es el resultado de una acción inteligente, a cuyo efecto el hombre usa de los conceptos, entendidos así como verdaderos instrumentos de la mente destinados a captar aspectos sobresalientes de la realidad, que pretenden alcanzar a ser definicionnes o prescripciones de los hechos, de las situaciones observadas y una explicación de sus consecuencias.

Desde tal perspectiva no es la vida la que se adapta a la norma, sino ésta a aquélla, para "respetar la obra de la vida de la que es una resultante el Derecho".

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

5.2. *Surgimiento de la noción de soberanía.*

No es un alarde de imaginación suponer que los conceptos del Derecho Internacional no son una creación reciente, pues la investigación histórica nos lleva a pensar que son conceptos muy antiguos, en la medida que resultan propios e indispensables de toda civilización. Parecería, pues, que muchas de esas ideas puedan ser rastreadas hasta el inicio de los tiempos históricos, en el origen de la relación social. Esta constatación es importante en la medida que confirma como una de las características fundamentales del Derecho Internacional, su condición o su tendencia a constituir un sistema unitario, que se ha ido expresando, fundamentando y aceptando dentro de las diferencias propias de cada época.

Esta tendencia al sistema unitario se da ya en Roma, pero es en la Edad Media en que la condición de la unidad trasciende para convertirse en construcción universal, al considerarse que los criterios de humanidad eran susceptibles de ser proyectados al conjunto de Estados, para la regulación de sus recíprocas relaciones. El pensamiento del cristianismo estimula que la Edad Media desarrolle, por primera vez, una concepción universalista de la vida, que informa el orden político y tiende a expresarse por normas. La concepción medioeval se orienta a la idea de un imperio universal, que, como sociedad unida e indivisible, está sometida a una autoridad. Poco después, esta autoridad única se resuelve en una dicotomía insoluble: la rivalidad entre el Papa y el Emperador. Mientras se discute si el poder temporal del Emperador es dado directamente por Dios o si es conferido por el Papa, que resulta así el ápice de la jerarquía, comienza a producirse una modificación insospechada, que se origina en la Reforma, en los movimientos culturales, en los descubrimientos científicos y en el desarrollo de nuevos sistemas económicos de producción y de consumo. Su resultado es el nacimiento de los Estados nacionales que ya no están en situación de seguir reconociendo una autoridad superior. Es gracias a Francisco de Vitoria (1480-1546) que la concepción universalista encuentra una expresión adaptada a las circunstancias, al ampliarse la concepción medioeval y substituirse a la cristiandad por el género humano, de tal forma que cada Estado resulta una provincia de la república universal, momento que puede señalar el nacimiento del Derecho Internacional que ha llegado a nuestros días.[1]

El cambio significa la aparición de un concepto diferente, por cuanto el final de la supremacía del Papa —o del Emperador— implica que los Príncipes que hasta el momento habían estado subordinados, adquieran la capacidad de ser a su turno, igualmente soberanos, con la consecuencia de tener la potestad de crear el derecho interno y de obligarse en términos internacionales. En su origen, el principio *pacta sunt servanda* se confunde con el concepto inicial de soberanía —potestad de potestades válida en lo interno y respetable en lo externo— que se extiende, ya sin dificultad, a aquellos Estados que existían más allá de las fronteras de la Cristiandad.

5.3. *Importancia del concepto de soberanía.*

A partir de este momento, que muchos consideran que está marcado por la aparición de las ideas de Bodín (1530-1696) [2], el concepto de soberanía ha sido uno de los más traficados y más contradichos de la teoría jurídica. Pero dentro de la amplitud de estas oposiciones, hay un elemento de acuerdo, que es el de atribuir al problema de la soberanía una importancia capital, pues de su conceptualización dependerá, en definitiva, resolver la naturaleza del Estado mismo, ya que el principal problema que ofrece la doctrina de la soberanía es saber si la soberanía es o no una característica esencial del Estado y, por tanto, en qué se distingue éste de las restantes comunidades jurídicas. Problema que no es meramente académico, en lo que a la historia se refiere y, mucho menos, si lo consideramos mirando al futuro, pues la evolución de las instituciones parece estar dominada por una tendencia, emanada de los hechos mismos, que se manifiesta en el desbordamiento del Estado para el cumplimiento de sus fines. Si el Estado resulta ineficaz para el cumplimiento de su finalidad o de parte de ella, dejaría el Estado de ser la corporación suprema y, en consecuencia, o perdería soberanía —o parte de ella— o la delegaría, con la consiguiente asunción por parte de una nueva corporación de esa soberanía delegada, ya no sólo por uno sino por varios Estados.

No es el objeto de este capítulo intentar una aproximación teórica a la definición de la soberanía. Menos aún realizar el recuento de las opiniones vertidas, pues no sería la suma de algunas de ellas la que, por razón del número, podría oponerse victoriosamente a la suma de las otras. Se incurriría, una vez más, en el error de hacer prevalecer las palabras sobre los conceptos, y tratar de definir los conceptos con criterios cuantitativos, repitiendo el artificio de considerar que la mayoría de los doctores pudiera ser presentada como la *communis opinio* y, por lo tanto, como argumento decisivo hasta adquirir fuerza de ley. Sin embargo, la enumeración detallada de las diversas doctrinas desarrolladas por los tratadistas, se encuentran en casi todos los textos y, con mayor razón, en algunos de los clásicos del Derecho Internacional, como podría ser Fauchille y, para el Perú, P. Pradier-Foderé [3].

5.4. *Limitaciones de la soberanía.*

Como el debate no ha sido agotado, insistir en él sería más *ad pompam* que *ad utilitatem*. Sin embargo, cabe anotar que tanto la doctrina como la realidad jurídica han evolucionado firmemente hacia una noción más flexible de la soberanía, descartando el concepto de la soberanía absoluta, que es una noción extrajurídica, por cuanto supone que el Estado está por encima del Derecho.

En el fondo de esta discusión, subyace la oposición entre libertad y determinismo. Filosóficamente, esta oposición no tiene solución; jurídicamente, es necesario encontrar un equilibrio. En este plano conceptual, la libertad podemos entenderla no como una noción abstracta que se agota en sí misma —la

libertad absoluta de un ser es la negación de todo lo que le rodea— sino como una posibilidad de opción ante el diario acontecer, opción que se ofrece al pensamiento y a la acción. Pero tiene un límite, que es la vida misma.

De la misma manera, la soberanía, como concepto, supone, en primer término, la imposibilidad de que exista como entelequia. No es, pues, sino un instrumento de la mente para conocer, penetrar e interpretar un fenómeno tan complejo como es el nacimiento y desarrollo del Estado moderno. Y entendida como elemento, atributo, cualidad o potestad del Estado, jurídicamente hablando, permite fundamentar la noción de la igualdad entre los Estados. El concepto de la soberanía, históricamente, aparece con la realidad política de la multiplicidad de Estados y, por lo mismo, debe ser atribuida a todos ellos, sin que una soberanía sea superior a otra. La norma jurídica realiza el equilibrio; y la expresión de este equilibrio son los llamados principios generales del Derecho Internacional, y como fórmulas concretas, los principios incorporados a la Carta de las Naciones Unidas.

Como concepto, la soberanía no es independiente del concepto de orden internacional; y, se acepte o no la primacía del Derecho Internacional, nadie puede atreverse a suponer que lo que sí existe es el primado de la soberanía de un Estado cualquiera. Justamente, para superar este problema, el primado del Papa —o del Emperador—, es que surge el concepto de la soberanía, que no podría contradecir su propia esencia al afirmar ahora aquello que antes negó.

Desde otro punto de vista, la soberanía del Estado se manifiesta y ejerce en relación directa con los hombres y —por intermedio de sus acciones— con los bienes materiales o inmateriales, incluyendo los valores, los derechos, los intereses, que son siempre formas de la relación de los hombres entre sí y de las acciones que los hombres ejercen con las cosas.

Es por esta razón que, aun cuando se sostenga el criterio de la unidad de la soberanía, no hay posibilidad de negar que se traduce en competencias. En ese sentido, la historia es pródiga en ejemplos, en los cuales es el ejercicio de las competencias lo que queda de manifiesto. Cualquiera que sea el nombre que se quiera adoptar, la realidad histórico-jurídica ofrece casos de "coimperio", entre Austria-Hungría y Turquía en las provincias de Bosnia-Herzegovina; casos de condominio, de servidumbres, etc., y algunos muy particulares como los mandatos internacionales, establecidos por el Pacto de la Liga de Naciones, hoy mejor llamados "fideicomisos". Las situaciones peculiares de Dantzig, Memel, Arica, etc., etc., pueden ser materia de discusión teórica inacabable, pero, en sus efectos, son inequívocas manifestaciones del ejercicio de competencias específicas derivadas de la soberanía.

En todo caso, la misma evolución del concepto de soberanía sirve para demostrar que es imposible considerarla como una noción absoluta. Por lo tanto, también es una petición de principio hablar de la autolimitación de la soberanía. Tal supuesto afirma, en primer término, que la soberanía tiene

una "voluntad" que debe ser absoluta para tener la capacidad de su autolimitación. Si no fuera absoluta, ya estaría limitada en alguna forma anterior y esa limitación no habría sido una "autolimitación".

5.5. *Los principios de la efectividad y de la seguridad.*

Esa relatividad es propia del Derecho, ninguna de cuyas instituciones ha permanecido intangible desde el comienzo de los tiempos o de la aparición de la norma en cuestión. Debe entenderse, así, que los conceptos del Derecho son parte de un proceso de adaptación, que —en teoría, por lo menos— debe estar presidido por la razón para alcanzar el consenso; por cuanto, lo contrario es la violencia, que es el reino de la sinrazón. Esta constatación lleva a considerar lo que es, quizá, uno de los problemas más importantes del Derecho Internacional, que podríamos llamar el "principio de la efectividad" y se conjuga con el otro elemento del orden internacional, que es el 'principio de la seguridad jurídica" (4).

En cierta manera, tanto la "efectividad" de la norma, como la "seguridad jurídica" que persigue, parecerían contradecir el sentido de la relatividad, pero lo cierto es que la evolución de los conceptos tienen su dinámica en esa realidad cambiante y en el proceso de adaptación permanente, cuya razón de ser es, precisamente, la búsqueda de la efectividad —porque sólo adquiere existencia la norma que tiene la posibilidad de aplicarse y que se aplica realmente— y la necesidad de la "seguridad jurídica" —porque el resultado de la aplicación de la norma no sería eficiente, sino existiera la garantía de su aceptabilidad— que constituyen los elementos constantes en el proceso de afirmación del Derecho. Es esa la razón por la que, a pesar de su dinamismo, el derecho interno debe expresarse en la ley, y el Derecho Internacional, con mayor razón aún, debe alcanzar la forma convencional (5).

5.6. *La soberanía y el Estado moderno.*

La soberanía es originariamente un concepto político que nace simultáneamente con el surgimiento del Estado moderno. Como tal creación, el Estado aparece como el más acabado resultado de la evolución política y socioeconómica de las comunidades humanas. Gracias al concepto de la soberanía, el Estado ha consolidado su acción y construido toda una realidad que, esencialmente, se inscribe en el cuadro de las relaciones políticas, o si se quiere, en el marco de una sociología de las relaciones internacionales.

El fortalecimiento del Estado moderno ha tenido su razón de ser en el principio de la soberanía pero, por su propia naturaleza, esta noción política ha favorecido el surgimiento de una diversidad de Estados. La arena mundial incluye hoy a cerca de 170 Estados, que han adquirido la independencia en virtud del principio de la soberanía.

Frente a este proceso de desarrollo y de fortalecimiento del Estado —fundado en la soberanía— y, como una consecuencia del mismo, la aparición de

una multiplicidad de Estados, todos ellos igualmente soberanos, ha creado otra realidad, igualmente importante y tangible, que es la comunidad internacional, constituida por unidades que se supone gozan de la "igualdad soberana", para usar del lenguaje de la Carta de las Naciones Unidas. Pero este desarrollo de la sociedad internacional no ha sido un producto de la existencia del factor político de la soberanía, sino de transformaciones profundas y sucesivas, tales como las revoluciones políticas, los descubrimientos científicos y técnicos, la aparición de nuevas formas del aparato productivo y las grandes guerras mundiales sufridas en el espacio de una generación, todo lo cual ha ocasionado la revelación de algo que sí es auténticamente nuevo: la existencia de intereses comunes a la totalidad de los pueblos, cuya existencia se ve comprometida por hechos que ocurren a miles de kilómetros de distancia, y que generan no sólo la realidad de la interdependencia sino la conciencia de la solidaridad internacional.

Esta concepción del mundo no ofrece hoy excepciones. A mero título ilustrativo, puede recordarse que en los países socialistas la teoría de la soberanía popular —considerada como compatible con la proposición de la dictadura del proletariado— es reconocida como el fundamento del Derecho Internacional que garantiza la independencia de los países y permite la fórmula política de la coexistencia pacífica. De allí que todos los Estados cuya ideología política emana del marxismo, en cualquiera de sus variantes, aparecen como firmes defensores del sistema de Naciones Unidas y de los principios consignados en la Carta de San Francisco.

El juego dialéctico entre la soberanía del Estado Nacional y la realidad de la interdependencia —entendida como cooperación en la solidaridad— se expresa hoy en otra realidad jurídico-política, la de la organización internacional, cuya posibilidad no se discute, pero cuyos límites no están aún definidos. En cualquier forma, al margen de la discusión teórica, la organización internacional en la que actuamos, representa una solución de compromiso entre el sistema interestatal clásico y una sociedad internacional constituida sobre la base de una autoridad supranacional; y conlleva el efecto de anular las dos posiciones extremas: ni resulta ya aceptable ni posible la autoridad suprema y única del Estado individual, ni se ha conformado un Gobierno universal. Pero, en la situación intermedia, hay una constatación evidente: ya no existe el monopolio del sistema interestatal clásico, cuya expresión mejor lograda fue la Santa Alianza y los imperios del Siglo XIX, en cuyo tiempo las grandes potencias, sin haber recibido mandato alguno, se arrogan el poder de resolver, por sí mismas, las cuestiones de interés común. Se podrá argüir que, de hecho, el poder de las grandes potencias subsiste —con el ejemplo clásico del veto de que disponen en el Consejo de Seguridad— y que, más aún, son las dos superpotencias las que más influyen en las decisiones, todo lo cual es cierto, desde un punto de vista político, pero siendo cierto, también funciona un ordenamiento jurídico fundado en un cuerpo de doctrina —que era inexistente en el siglo pasado— que resulta promovido por los países débiles, por las naciones

en formación y por los Estados en vías de desarrollo, como la mejor, sino la única defensa, de su pequeñez frente a los grandes y de su debilidad frente a los poderosos.

En este sentido, es útil recordar que mientras todo el razonamiento jurídico emanado de la soberanía estuvo dirigido a consolidar la independencia, al usar del instrumento de la soberanía como concepto político se llegó a la fórmula de la "igualdad soberana", la cual es exacta pero tan sólo en la medida que expresa una teoría "pura" que no tiene en cuenta los otros factores de la relación internacional, de la interdependencia y de la situación económica, científica y tecnológica. Por esta razón, los problemas de la paz y de la seguridad que, inicialmente, fueron los que preocuparon a las grandes potencias, han comenzado a ceder su lugar a los problemas del desarrollo económico y social, partiendo del supuesto de que el establecimiento de un orden económico eficaz es la mejor y la única garantía de la paz y de la seguridad.

NOTAS

(1) En abono de lo dicho se puede glosar al propio Vitoria, quien frente a la tesis que justificaba la conquista de América, a partir del derecho del Emperador a dominar el orbe, por la donación que de todas esas tierras le hizo el Supremo Pontífice, argüía que esos principios no eran suficientes en sí mismos, y que su validez sobrevendría en en el caso de realizar una guerra justa.

(2) Gardot, V. D., "Jean Bodin, Sa place parmi les fondateurs du Droit International", Recueils des Cours, T. 50 pp. 545-747.

(3) Paul Fauchille, "Traité de Droit International Public", 8eme. Ed., París, Rousseau et Cie. Eds. 1922, 2 Tomos.
P. Pradier-Fodere, "Traité de Droit International Public européen et américain", París, A. Durand et. Pedone-Lauriel Ed., 5 Tomos, 1885-1891.

(4) Sobre el principio de la seguridad, Antonio Belaúnde M., "Principios Generales y la Unidad del Derecho", Revista Peruana de Derecho Internacional, Lima, T. XXXIV, Nº 86, 1982, p. 3-55.
También V. Miguel Reale, "Teoría Tridimensional del Derecho", Valparaíso, Chile, EDEVAL, 1978, 159 p.

(5) Sobre el principio de la efectividad, Jean Touscoz, "Le principe d'effectivité dans l'ordre international", París, L.G.D.J. (1964), V. 280 p.

CAPITULO VI: EL DERECHO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

6.1. El Derecho Internacional del Desarrollo.
6.2. Elementos del Derecho Internacional del Desarrollo.
6.3. El derecho de soberanía sobre los recursos.
6.4. Obligaciones de los Estados.
6.5. Etapas de la negociación.
6.6. El cambio de la sociedad internacional.
6.7. La afirmación del Derecho Internacional.

6.1. *El Derecho Internacional del Desarrollo y la soberanía.*

Dentro del anterior juego de ideas, no se oculta a cualquier observador de la realidad que la igualdad soberana de los Estados es un principio destinado a proteger al débil contra el fuerte pero que, al mismo tiempo, conduce a la conformidad frente a las diferencias concretas que existen entre los Estados. Por esta razón, las desigualdades flagrantes de la vida internacional —que tienden a acentuarse— han llevado al planteamiento de un enfoque diferente del Derecho Internacional, denominado el "Derecho Internacional del Desarrollo", cuyo objetivo es la conformación de un nuevo orden internacional más racional, en el que la noción abstracta de la justicia se ajuste a las realidades mediante el criterio de la equidad; y cuya finalidad es ofrecer una nueva visión del mundo, tomando en cuenta que la igualdad teórica es injusta si no permite llegar a una fórmula de equilibrio, a fin de cubrir la distancia —a veces inconmensurable— que media entre la soberanía inmaterial y teórica de que gozan los países en vías de desarrollo y la realidad a la que emergen al salir del estado de colonización, que sigue dominada por la estructura colonial manejada desde las ex-metrópolis, que se extiende a través de la nueva división internacional del trabajo.

Como consecuencia, el Derecho Internacional se plantea hoy la necesidad de resolver este problema, porque, de otro modo, la soberanía política sería un mito, si el Estado —más aún, la nación— no estuviera en aptitud de poseer, controlar y disponer de la actividad económica. La primera consecuencia formal de esta realidad, ha sido el movimiento en favor del reconocimiento de la soberanía del Estado sobre sus recursos naturales, cuyo esbozo inicial se puede ubicar en la Resolución Nº 626 (VII) de 1952, que, a pesar de la abstención que le opusieron las potencias industriales, resulta hoy bastante insípida, cuando habla de la "necesidad de mantener la corriente de capital en condiciones de seguridad y en una atmósfera de confianza mutua y de cooperación entre los Estados". Al final de este proceso, se puede citar la Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados y, con mayor razón, aún, la Convención Universal sobre el Derecho del Mar, lo cual es un buen índice de la dinámica del proceso, que comienza en 1952; se concreta en 1962 con la Resolución 1803; alcanza un hito importante en 1974, y se consagra en 1982.

6.2. *Elementos del Derecho Internacional del Desarrollo.*

Antes de continuar en el estudio de este aspecto del Derecho Internacional, hay que subrayar dos de sus elementos característicos, que son su novedad y su acción expansiva. Una vez más, debe recordarse que el principio de la soberanía sobre los recursos es una consecuencia directa de los factores del mundo actual, que surgen después de la Segunda Gran Guerra, que ya se han mencionado anteriormente. El aspecto político resulta determinante en virtud del proceso de descolonización y del surgimiento de un centenar de nuevos Estados; y por la aparición de una acción política guíada por finalidades de tipo socio-económico y expresada a través de nuevas conformaciones de fuerzas, como el Grupo de los 77 y el Movimiento No Alineado, que vinculan a los países del Tercer Mundo más allá de las tradicionales agrupaciones regionales o de otra naturaleza (idiomática, religiosa, etc.); a la par de un desarrollo científico y tecnológico, cuyo ritmo no había sido ni conocido ni previsto, que renueva los conocimientos humanos a una velocidad tal que pueden darse por obsoletos los datos vigentes doce años antes.

Aun, hoy por hoy, no es frecuente encontrar en los textos de Derecho Internacional referencias precisas a este respecto. Este sospechoso silencio se explica por dos razones: la primera, la dinámica de esta rápida evolución; y la segunda, el enfrentamiento con concepciones que estaban fuertemente ancladas en el criterio jurídico de los países occidentales.

6.3. *El derecho de soberanía sobre los recursos.*

Insistiendo en el tema —que está profundamente ligado a la formulación del nuevo Derecho del Mar— se debe anotar que el objeto de este principio —el de la soberanía permanente sobre los recursos naturales y sobre las actividades económicas— es sumamente amplio y el término es imposible de usarse sin otorgarle una aceptación lata. En este sentido, no hay sino que comparar el texto de las diversas resoluciones y otros documentos internacionales para apreciar la diferencia entre el primitivo enunciado y su actual significación.

En cuanto a la forma en que se ejerce esta soberanía, hay que hacer una cuidadosa salvedad, o mejor dicho una precisión terminológica sobre los dos sentidos que tiene la expresión. De un lado, es preciso tomar en cuenta que la expresión "soberanía permanente sobre los recursos naturales y las actividades económicas", consituye una simple comodidad del lenguaje o una licencia de expresión. En realidad, la soberanía en cuanto a elemento propio del Estado, no es acumulable y no cabe hablar con rigor de soberanía política, económica o cultural. Pero también es cierto que la expresión citada designa el conjunto de competencias económicas que el Estado pone en acción, en grados y circunstancias diferentes, para realizar sus fines.

La consecuencia inmediata y más frecuente de la aplicación de este principio, se relaciona con las actividades e inversiones de las empresas extranje-

ras, principalmente en los países en vías de desarrollo, por cuanto la tendencia de la empresa extranjera es la de constituir un "enclave", que prefiere asociarse más con su central de origen que orientarse a una integración con el país que la recibe, para contribuir a su desarrollo en forma más directa que mediante el simple pago de regalías. No puede dejarse de anotar que ésta era la situación de la mayoría de las empresas pesqueras extranjeras que operaban en aguas bajo jurisdicción nacional y el producto de cuyas operaciones podía ser trasladado directamente al país de origen de la empresa (1).

La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados enuncia en el art. 2, inc. 2), tres consecuencias del principio de la soberanía sobre los recursos que son:

a) el derecho de reglamentar las inversiones extranjeras, sin que ningún Estado pueda exigir un tratamiento privilegiado;

b) el derecho de reglamentar y supervigilar las actividades de las empresas transnacionales; y

c) el derecho de nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso deberá pagar la indemnización adecuada, teniendo en cuenta sus leyes y todas las circunstancias que juzgue pertinentes. Las divergencias relativas a la indemnización serán resueltas por la legislación nacional del Estado que ejercita ese derecho.

Aun cuando el último párrafo es menos categórico que la fórmula empleada por la declaración de la 6a. Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas, que simplemente menciona la "indemnización eventual" (en lugar de la "indemnización adecuada"), la Carta de 1974 contó con 120 votos a favor (103 de países del Tercer Mundo, 7 países desarrollados y 10 países socialistas); 6 votos en contra (EE. UU., Gran Bretaña, R.F. de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca) y 10 abstenciones (Austria, Canadá, Francia, Islandia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega y España) (2).

6.4. *Obligaciones de los Estados.*

Hasta aquí, se ha visto la evolución del principio, pero no puede olvidarse que, paralelamente, se han ido diseñando las responsabilidades y deberes de los Estados, como natural reflejo del ejercicio de dichos derechos.

La primera de todas estas obligaciones —de suyo aceptada desde antes— se expresa en el reconocimiento del deber esencial de respetar los principios del Derecho Internacional, lo que representa el reconocimiento de que ni el principio de la soberanía sobre los recursos, ni la propia noción de la soberanía son sinónimos de poder absoluto. Si el Estado, cualquiera que sea, desarrollado o en vías de desarrollo, goza del reconocimiento de plenitud de derechos sobre sus riquezas y actividades económicas, lo debe a que ese ejercicio de competencias está admitido por el Derecho Internacional y no puede tras-

pasar los límites que han sido señalados. La sumisión al Derecho Internacional es inseparable de la soberanía, y la primera es la garantía, quizá única, de la segunda [3].

La segunda obligación tiene una evidente novedad en su formulación y aun cuando está expresada en términos muy generales, su repetición a lo largo del documento, hace de ella un principio fundamental. Me refiero al deber de cooperación internacional. Este debe aparecer, así, como el equilibrio exigido por la equidad frente al enunciado de la "soberanía plena y permanente" sobre los recursos. El deber de cooperación no ha podido ser precisado en cada uno de los casos, pero su obligatoriedad no es, por eso, menos evidente. Supone un sustento a la noción de la solidaridad humana y al respeto de la dignidad del hombre. Pero, una vez más, es bueno subrayar que el deber de cooperación para ser exigible, se basa en el principio elemental de Derecho Internacional de que cada Estado debe cumplir de buena fe sus obligaciones; y reafirma que el orden jurídico descansa en el principio *pacta sunt servanda.*

Una tercera responsabilidad está vinculada a la modalidad específica que reviste el principio de no intervención, por cuanto si cada Estado ejerce sobre su propio país la plenitud de las competencias que le reconoce el Derecho Internacional, a su vez, le está formalmente prohibido injerirse en los asuntos internos de otro Estado.

El último punto que debe ser tenido en cuenta, es la formulación de las responsabilidades ya no frente a un Estado específico, ni en las relaciones interestatales de tipo tradicional, sino frente a la comunidad internacional y, más aún, frente al nuevo concepto de la Humanidad, entendido en un sentido trascendente, con la expresa connotación de lo intemporal, que supera la noción de Estado, como realidad espacial y contingente [4].

Así, la responsabilidad de los Estados puede ser considerada en dos clases: la individual, frente a los Estados en particular; y la colectiva, frente a la comunidad internacional. Esta última, está referida a la zona de los fondos marinos y sus riquezas, reconocidas como patrimonio común de la humanidad; y a la protección, preservación y valorización del medio ambiente, de lo que resulta, en último término, que el medio ambiente adquiere una dimensión no vislumbrada antes de ahora, como un recurso cuyo cuidado corresponde a los Estados en su conjunto y en beneficio de la Humanidad, entendida en esa nueva perspectiva. Pero también en este caso, el cumplimiento de estas responsabilidades es una obligación a la que se someten los Estados y que la aceptan independientemente del ejercicio de su soberanía, como una reafirmación del primado del Derecho Internacional. No cabría sostener en este caso, que se trata de un acto de autolimitación, ya que tal afirmación carecería de sustento lógico [5].

Con cierto sentido retrospectivo y para hacer más visible la novedad de todos estos principios, se puede recordar la diferencia entre la Carta de 1974 y el "Convenio Económico de Bogotá", de 1948. En éste, la expresión "sobe-

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

ranía sobre los recursos" no figura ni siquiera indirectamente y el capítulo IV sobre "Inversiones Privadas" es un auténtico pliego de garantías a su favor, cuando, por ejemplo, se dice en el art. 24º:

> "Las capitales extranjeros quedarán sujetos a las leyes nacionales; con las garantías previstas en el presente capítulo y especialmente en el Art. 22º y sin perjuicio de los acuerdos (*obligations*) vigentes o futuros entre Estados...,

Como consecuencia, "Toda expropiación estará acompañada del pago del justo precio en forma oportuna (*promt*), adecuada y efectiva" (Art. 25º, *in fine*). No es necesario subrayar la diferencia entre esta redacción y la del párrafo c) del art. 2, inc. 2), de la Carta de 1974, transcrito anteriormente.

6.5. *Etapas de la negociación.*

Iría mucho más allá de los propósitos de este estudio, tratar con mayor extensión el tema. Hoy día, el "Derecho Internacional del Desarrollo", al que también se denomina "Derecho Internacional Económico", es una rama del Derecho Internacional, con características propias, como es el caso del Derecho del Mar, del Derecho Aeronáutico o del Derecho Espacial; y es materia de enseñanza autónoma en casi todas las universidades. Su bibliografía aumenta día a día, de manera impresionante, si bien la producción en español es todavía limitada [6]. Al igual que el Derecho Internacional clásico, es un derecho en formación; pero, al igual que cualquier rama del Derecho, es un constante esfuerzo dialéctico entre esquemas mentales válidos y las realidades de la vida misma. Ese esfuerzo es el que se intenta, por ejemplo, cuando en el orden interno se legisla sobre instituciones tan importantes como el matrimonio o como la reforma agraria. El Derecho Internacional del Desarrollo está caracterizado por un doble juego de elementos: uno, que deriva de la implacable gravitación de la interdependencia; y, el otro, de la creciente importancia de los aspectos económicos. Pero ambos elementos juzgados a la luz de la necesidad de dar contenido real a la "igualdad soberana" que, como expresión jurídica, oculta una flagrante e injusta desigualdad en todos los órdenes del desarrollo científico y tecnológico y, por lo mismo, en la producción de bienes, en su distribución y en la acumulación de la riqueza que los procesos económicos engendran, con su secuela en los aspectos que dignifican la vida humana: educación, salud, seguridad social, etc., etc. Es evidente que el Derecho Internacional clásico se quedaría muy lejos de cumplir con las metas que supone, en sí misma, toda construcción de normas jurídicas, si no atendiera, también, a aquellos requerimientos. Nadie puede suponer que los padres del Derecho Internacional moderno, Vitoria y Suárez, pudieran pensar que esa creación tendría por objeto velar por las injusticias y ocultar las desigualdades, incluyendo aquella de que, en el mundo de hoy, hay quienes son "más iguales" que los otros.

A partir de la Resolución Nº 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962, memorable por tantas razones, que consagra "el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales",

se pone en evidencia que nuevas normas se hacían necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos y, al mismo tiempo, la seguridad, o sea para cumplir con los principales objetivos de la Carta de Naciones Unidas[7].

La importancia categórica de los aspectos económicos en las relaciones internacionales no era, desde luego, una constatación nueva. A raíz de la II Gran Guerra, la Conferencia de Bretton Woods puso en evidencia esa realidad; y de ella resultan tres entidades características: El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT). Estas tres instituciones, organizadas por los países altamente industrializados sin participación relevante de los países en desarrollo, proporcionaron la estructura reguladora del comercio, los créditos y la ortodoxia financiera del sistema de relaciones entre las naciones del centro y los de la periferia. Más tarde, la creación de las Comisiones Económicas para América Latina (CEPAL) y para Africa y para el Asia; y, la institucionalización de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD); el Programa Integrado de Productos Básicos y el Fondo Común; y el Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales, constituyen nuevos pasos para establecer una normatividad operativa. Por lo tanto, no se puede hablar de la Resolución 1803 como el punto de partida, pero sí como el "*tournante*" de una situación. Tampoco se debe olvidar que un apoyo instrumental de orden moral decisivo, lo constituyó el aporte de la Iglesia, con la convocatoria del II Concilio Vaticano, la Encíclica "Mater et Magistra" del Papa Juan XXIII —fechada el 15 de mayo de 1961, o sea año y medio antes que la Resolución 1803— y la visita del Papa Paulo VI a la sede de Naciones Unidas y su carta Encíclica "Sobre el desarrollo de los pueblos", de 26 de marzo de 1967, cuya expresión "El desarrollo es el nuevo nombre de la paz" se ha incorporado a la memoria colectiva de los pueblos. Mucho antes, en 1941, el Papa Pío XII había redefinido el derecho de propiedad, cuyo ejercicio no puede contrariar "la inderogable exigencia de que los bienes creados por Dios para todos los hombres, equitativamente afluyan a todos, según los principios de la justicia y de la caridad".- Sin embargo, es probable que el documento pontificio más notable esté constituido por la Encíclica "Paz en la tierra", de 11 de abril de 1963, cuya enseñanza última es la ecuación entre la paz y el orden y el claro enunciado de que este orden es el que debe regir "aquella comunidad mundial que las exigencias del bien común reclaman urgentemente que por fin se constituya". Pero Juan XXIII va más allá: "Cuando en un hombre aflora la conciencia de los derechos propios (léase independencia política), es imprescindible que aflore también la conciencia de las propias obligaciones, de manera que aquél que tiene algún derecho tiene, asimismo, como expresión de su dignidad, la obligación de reclamarlo, y los demás hombres tienen la obligación de reconocerlo y respetarlo (léase "soberanía sobre los recursos naturales").

A partir del año 1972, el movimiento renovador adquirió mayores impulsos que se expresan, en el curso de los años siguientes, en la lenta y difícil

negociación de los códigos de conducta para las prácticas comerciales restrictivas, para la transferencia de tecnología, para las actividades de las empresas transnacionales, etc., y, con particular importancia, las Asambleas Generales de 1973 y 1974, que aprueban las resoluciones relativas al Nuevo Orden Económico Internacional, a la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, y la relativa al Desarrollo y la Cooperación Internacional.

Este conjunto de realizaciones expresa, de alguna manera, la existencia de una urdimbre de disposiciones de orden económico. Cualquiera que sea el nivel de obligatoriedad de dichas normas y cualquiera que sea la reciprocidad que generen en la forma de deberes, el resultado tiende a constituir un mecanismo jurídico, de alcance internacional, cuya realidad es de plena evidencia y que, por lo mismo, dada su especificidad, requiere de un tratamiento científico autónomo.

Una vez más, debe subrayarse la extraña complejidad de estos fenómenos. Si bien, los problemas propios del Derecho Internacional del Desarrollo tienen un contenido esencialmente socio-económico, corresponden a fenómenos de indudable alcance político, como que la interdependencia de los Estados es, al final de cuentas, una realidad política, por cuanto su resultado último, debe expresarse en decisiones de alcance supranacional. En este sentido, es bueno recordar que las tensiones que afligen a la comunidad internacional, se resumen en tres planos conceptuales:

— la oposición ideológica Este-Oeste, que genera el armamentismo;
— la contradicción Norte-Sur, que da lugar a la "nueva división internacional del trabajo"; y
— la brecha científica y tecnológica, que amenaza con una nueva forma de colonialismo, ya no por parte de los Estados sino de las empresas multinacionales, cuyo apogeo ha sido posible gracias a la computadora y al télex.

Frente a la verificación objetiva de que la característica del mundo actual parecería ser la confrontación o, por lo menos, la contradicción —fruto de la heterogeneidad— el planteamiento estrictamente económico de los problemas no va más allá del recuento, de la vivisección o, si quiere, del análisis, pero no está en sus posibilidades resolver las oposiciones. En el terreno político, la situación es, aproximadamente, la misma, ya que la propuesta de una contradicción permanente, sólo puede llevar a consagrar la anarquía o a la eliminación de una de las partes en contestación. En consecuencia, surge la necesidad teórica de buscar la manera de superar la contradicción y, más adelante, de comprobar si existe un método válido y viable. Ese ha sido el gran valor de la Resolución 1803, como producto de voluntades heterogéneas. Esta novedad —en su momento, una auténtica revelación, a pesar de que ahora puede parecer obvia— ha sido materia de profunda preocupación académica y política y ya puede hablarse de la teoría de la heterogeneidad de las voluntades como fundamento del acuerdo internacional, por cuanto la experiencia y la

realidad internacionales demuestran que no es necesario que las voluntades sean idénticas, para que se produzca el acuerdo. Más aún, la divergencia, la contradicción y aun la confrontación, explican la necesidad de la norma de derecho, la elaboración de acuerdos internacionales cualquiera que sea la forma que adopten, porque, en definitiva, es la contradicción la que crea el problema del deber-ser. Por lo mismo, si la norma de Derecho Internacional está destinada a superar las contradicciones mediante el acuerdo de voluntad de los Estados, la confluencia de esas voluntades no significa, en caso alguno, la desaparición de la heterogeneidad, tanto en los fines perseguidos como en la infraestructura sobreviniente a la concertación del acuerdo. Esta verificación de estricto rigor lógico, es la que da impulso al nacimiento de tantas resoluciones, acuerdos, instituciones, etc., cuyo conjunto bien merece el nombre de Derecho Internacional del Desarrollo y la jerarquía científica suficiente para su tratamiento autónomo.

6.6. *El cambio de la sociedad internacional.*

De todo ello, parece posible afirmar que la emergencia de los Estados del Tercer Mundo y el desarrollo científico y tecnológico, han producido una profunda mutación en la sociedad internacional. Como ya se ha dicho repetidas veces en páginas anteriores, se trata del tránsito de una sociedad compuesta por miembros homogéneos, a una sociedad en la cual los Estados que la integran se distinguen por su extraordinaria diversidad y variedad, cualquiera que sea el punto de referencia que se emplee para los efectos de la comparación. La transformación mencionada supone, eso sí, una cierta pérdida en la unidad del régimen jurídico anterior. Tampoco se ha podido alcanzar ni se podrá perfeccionar sin dificultades, que serán el precio que debe pagarse para realizar el compromiso entre intereses contradictorios. Pero, tampoco hay duda que la función del Derecho es regularizar de modo jurídico las relaciones sociales que están en juego en cada situación de hecho. A medida que esas relaciones sociales experimenten mutaciones, corresponderán otras tantas relaciones jurídicas, única manera de asegurar la perennidad de la función del Derecho. Del Derecho como resultante de la vida.

Lo importante de la formación, aceptación y vigencia del Derecho Internacional del Desarrollo es que su objetivo no es, como se ha pretendido afirmar, la negación del Derecho Internacional ni el desconocimiento de la sociedad internacional como institución regida por el Derecho o, peor aún, como un intento de destrucción de todo orden posible. Por el contrario, lo que resulta de todo lo dicho es que asistimos a un proceso político en el cual lo más importante es la voluntad de crear normas nuevas que no están en oposición con un sistema jurídico, como lo demuestra el hecho evidente de que el punto de partida es la defensa de la condición de Estado soberano y su perfeccionamiento, a fin de lograr una plena independencia, dentro de valores que son universalmente aceptados y adoptados. Inclusive, mediante métodos per-

fectamente jurídicos y, más aún, ortodoxos, como es la participación del Tercer Mundo en la actividad de los organismos de codificación.

6.7. *La afirmación del Derecho Internacional.*

En suma, la evolución que se está produciendo se efectúa en el mismo sentido que ha tenido hasta ahora el desarrollo del Derecho Internacional. Sus principios fundamentales están en la base del proceso, partiendo del hecho de considerar a la sociedad internacional como una sociedad de Estados, que no está en mente cambiar por otro tipo de asociación o por otro tipo de miembros. Lo que hay, evidentemente, es un cambio, un cambio profundo, en el ritmo de la evolución; y, también, en la propuesta de que el cambio, en sí mismo, no es condenable, ya que siempre ha existido.

Donde la novedad se hace evidente, es en los campos en los cuales el Derecho Internacional clásico ofrece notorios vacíos, como resulta en aquellos aspectos vinculados con las actividades económicas, muchas de ellas inimaginables hace algunas décadas.

La novedad del aporte del Derecho Internacional del Desarrollo se inscribe, principalmente, en una voluntad de precisión de algunas fórmulas clásicas. Por ejemplo, llegado el momento de la descolonización, era indispensable luchar por la abrogación de todas las cláusulas de carácter discriminatorio, principio cuya ortodoxia no puede ser puesta en duda. Han sido los principios tradicionales, vinculados a la noción de soberanía los que han estado en la base de su acción, expresándose en los nuevos principios de la igualdad de derechos, de la autodeterminación y de la no intervención en los asuntos interiores. Para hacer menos formal y más operativa la noción de "igualdad soberana", el Tercer Mundo la ha calificado, agregándole efectividad, al consagrar el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. Este concepto no podía estar limitado en su ámbito jurídico y a un rol de defensa política, sino que debía ser reforzado y completado con la noción del derecho de los pueblos para disponer de sus riquezas.

El concepto de soberanía sobre las riquezas fue vitalizado por las calificaciones de permanencia e inalienabilidad, con las cuales la soberanía sobre los recursos permite la reivindicación de una soberanía integral sobre el aparato económico. Es entonces que puede hablarse de soberanía económica, con la cual se amplía y enriquece la soberanía política.

Son muchos los ejemplos que pueden darse en este sentido. Pero, para no exagerar el número de estas páginas, se citará tan sólo uno más. La necesidad, primero, y más tarde, la voluntad de adecuar las normas del Derecho Internacional clásico a fin de que éstas amparen algo más que una igualdad formal, ha llevado, por una exacta paradoja, a la reivindicación del reconocimiento de la desigualdad de los Estados. Este nuevo paso ha permitido reconocer *status* jurídicos diferenciados a los Estados, con la consecuencia de pro-

poner una diversidad de tratamiento, que si bien puede significar una pluralidad de normas, no es contradictoria con la permanencia y unidad del Derecho en sí mismo. En este plano, la introducción de conceptos de equidad representa una verdadera conquista y su corolario ha sido transformar el sentido de la cooperación y de la solidaridad en actitudes de un profundo contenido humano.

En definitiva, el Derecho Internacional de Desarrollo intenta la síntesis entre los conceptos, aparentemente antagónicos,, de la soberanía y la cooperación. Transfiere al orden internacional el sentido social del ordenamiento interno [8].

NOTAS

(1) El artículo 29º del Decreto Supremo de 25 de junio de 1971, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesquería, dice: "Los barcos de bandera extranjera para la extracción en aguas jurisdiccionales peruanas pueden operar bajo las siguientes modalidades:

a) "No entregar el producto de la pesca en el Perú. . .".

El artículo 35º establece el monto de las sumas que abonan los barcos extranjeros por registro de matrícula (US$ 500.00) y por permiso de pesca por cada tonelada de registro bruto (US$ 20.00).

Es fácil comprobar que la soberanía en este caso se traduce exclusivamente en una competencia de carácter tributario.

(2) Los resultados de la votación son expresivos de una característica de la moderna sociedad internacional, en la cual es notorio que no es la votación el mejor medio para consagrar la aceptabilidad de la norma, ya que si se persigue una vigencia efectiva y no un pasajero triunfo político, el único camino es la búsqueda del consenso.

(3) Este es el sentido y la razón de ser de las disposiciones incorporadas a la Constitución Política del Perú de 1979, en el capítulo sobre los tratados, cuando su Art. 101º establece que "los tratados internacionales celebrados por el Perú con otros Estados, forman parte del derecho nacional. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero". En consonancia con el cual, el art. 103, dispone que "Cuando un tratado internacional contiene una estipulación que afecta una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige para la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República".

(4) La Carta de los Derechos y Deberes Económicos que se comenta, está referida a los Estados y a sus derechos y deberes económicos y es independiente de otro tipo de consideraciones, como las relativas al hombre, como persona de Derecho Internacional, y al respeto a los derechos humanos.

(5) Ese tipo de compromisos comprende la Antártida; el Espacio extra-atmosférico y la No Proliferación de Armas Atómicas, entre otros.

(6) Además de las obras ya citadas en el texto, se enumeran algunas publicaciones recientes, a título de simple información:

1. Guy de Lacharriére, "La nouvelle division internationale du travail", Paris, Droz, 1969, 350 p.
2. Guy Feuer, "Les principes fondamentaux dans le Droit Internationale du Développement" (En l'ouvrage collectif "Pays en voie de développement et transformation du Droit International") Paris, Pedone, 1974, pp. 191-234.
3. Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (R. R. Flores Caballero, Jorge Castañeda, Francois Perroux y otros). "Justicia Económica Internacional". (La Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados). Edición en en español del Fondo de Cultura Económica, México, 1976. Edición en francés, Gallimard, Paris, 1976, 293 p.
4. Stanley Hoffmann, "Redéfinir l'indépendence", en "Les condition de l'indépendence nationales dans le monde moderne", Institut Charles de-Gaulle, Editions Cujas, Paris, 1977, pp. 145-164.
5. Alain Pellet, "Le Droit International du Développement", Presses Universitaires de France (Que sais-Je?), Paris, 1978; 125 p.
6. Dominique Carreau, Patrick Julliard et Thiébaut Flory, "Droit Economique International", Paris, L.G.D.J., 1978, 513 p.
7. Mohammed Bedjaoui, "Pour un nouvel ordre économique international", UNESCO, Paris, 1979; 295 p. Hay edición en español. Excelente bibliografía.

8. Antonio Linares, "Derecho Internacional Económico", Universidad Central de Venezuela (Instituto de Derecho Público), Caracas, 1981; 554 p.
9. Eduardo Hill y Luciano Tomassini (Compiladores), "América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional". CEPAL (RIAL) - Fundación Konrad Adenauer. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982; XIV, 297 p.
10. Helio Jaguaribe (Compilador), "La política internacional de los años 80", CEPAL (RIAL), Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982; 322 p.
11. Luciano Tomassini (Editor), "El diálogo Norte-Sur: Una perspectiva Latino-Americana". CEPAL (RIAL) - PNUD, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982; 354 p.
12. Gerard Timsit (Coordinador), "Le nouvel ordre économique international et l'administration publique". UNESCO, París, 1983; 250 p.
13. Patricia Buirette-Maurau, "La participation du Tiers-Monde a l'elaboration du Droit International", París, L.G.D.J., 1983. XVI, 242 p. Excelente bibliografía y relación de resoluciones y documentos de NU referentes al tema.

Por último, son de anotar las siguientes contribuciones de diplomáticos peruanos:

— Oswaldo de Rivero, "New Economic Order and International Development Law", Oxford, Pergamon Press, 1980, 141 p. Hay edición en español (CEESTEM, México), de este excelente trabajo.

— J. A. García Belaúnde, "Rapport de la Comisión spéciale de la 7eme, session extraordinaire" (Développement et cooperation économique internationale) New York, N.U., 1975 (Ref. A/10232, 24 de setiembre, 1975).

— Oscar Maúrtua de Romaña, "Un punto de vista peruano sobre el Nuevo Orden Mundial", en Revista Peruana de Derecho Internacional, Lima, T. XXXI, Nº 72-73, 1979; pp. 49-57.

(7) La Resolución 1803 se aprobó por 87 votos a favor; 2 en contra (Africa del Sur y Francia) y 12 abstenciones (diez países socialistas más Birmania y Ghana).
Sobre el tema, Dominique Rosenberg, "Le principe de souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles", Paris, L.G.D.J., 1983; 395 p. Con una excelente bibliografía.

(8) En 1960, se publicó una obra que tuvo extraordinaria difusión, "El Estado del Futuro", de Gunnar Myrdal (Fondo de Cultura Económica, México, 1965, 295 p.). Allí anota: "Un aspecto específico del proceso hacia la desintegración económica internacional fue la desorganización del sistema jurídico internacional, tal como lo conocimos antes de la I Guerra Mundial"; y, más adelante, afirma que "el internacionalista tendrá que encontrar los medios por los cuales puedan conciliarse los ideales nacionales e internacionales en una nueva y más amplia armonía creadora... que podría conducir a una economía mundial mejor integrada, mientras que, *nota bene*, al mismo tiempo, las políticas modificadas en ese sentido realizarían bien, o mejor, las metas de la integración nacional en los diferentes países", p. 147 y ss.

CAPITULO VII: LA JURISDICCION

7.1. El concepto de jurisdicción.
7.2. La jurisdicción y el Derecho del Mar.
7.3. El alta mar y el mar territorial.
7.4. Los nuevos espacios marítimos.

7.1. *El concepto de jurisdicción.*

El concepto de jurisdicción ofrece múltiples dificultades para definir su contenido y sus alcances. De un lado, el antiguo origen de la palabra jurisdicción, aporta numerosos elementos para el análisis de su significado pero, el paso del tiempo, también, ha marcado diferencias, ya sea en la orientación, ya sea en la aplicación, con lo cual si bien se ha enriquecido la idea, ha aumentado su imprecisión.

De otra parte, dentro de los estudios teóricos que se encargan de profundizar la razón de ser del concepto, algunas doctrinas prefieren acentuar la importancia en un sentido que no siempre es compartido por otras tendencias que subrayan su explicación en una dirección diferente.

Por lo demás, ésta es la natural evolución de los conocimientos humanos a la que no escapan las doctrinas jurídicas, cuyos conceptos no permanecen invariables a través del tiempo; y las palabras por medio de las cuales se expresan y el lenguaje que se construye con esas palabras, tampoco continúan intangibles, al margen de los cambios en las circunstancias y en el pensamiento. El problema es más agudo tratándose de palabras que, si bien tienen un común origen, han sido admitidas en varios idiomas. Es el caso de la voz jurisdicción, que ha llegado a cuatro o cinco lenguas modernas, en cada una de las cuales tiene varias acepciones, con un diferente orden de prelación entre dichas acepciones.

El origen latino de la palabra no admite discusión. Procede de la frase romana *a iure dicendo* y, de manera más específica, de dos voces, *iuris-dictio*, que al ser invertidas enuncian el acto —y por lo tanto la facultad— de declarar el derecho. En un intento de análisis, se puede decir que su significado se extiende en tres direcciones dentro de un mismo orden conceptual: la competencia del juez para decidir; el poder para poner en ejecución la norma; y el ámbito territorial en el cual la autoridad ejerce sus facultades. Pero, en cambio, se hace evidente que el uso del idioma y las costumbres de cada pueblo, conceden a la palabra un sentido preferentemente orientado hacia alguna de las tres direcciones anotadas. Esto es tan cierto que, en inglés, la palabra *jurisdiction* ha sido virtualmente despojada del poder para poner en ejecución la norma, para cuyo efecto existe una voz específica, *enforcement*, que expresa el poder de dar fuerza a la ley. Para aclarar aún más estos matices, puede recordarse que, en francés, *jurisdiction* es, ante todo, la facultad de decidir

en derecho, o sea que tiene un sentido judicial, mientras que en español es más usual que la palabra jurisdicción evoque en la mente una noción administrativa, en la idea de la autoridad para gobernar y aplicar la ley por medio del reglamento —también se dice: la administración de justicia— y, en estos dos últimos casos, unida de manera inseparable con el sentido espacial de conceder a determinada potestad un ámbito territorial. En inglés, la práctica del idioma y las peculiaridades del derecho, han creado la necesidad de acentuar el elemento de la compulsión, de volverlo explícito —ya que en la voz latina parecía implícito— y han forjado la palabra *enforcement*. Tampoco es desdeñable la importancia del ámbito territorial y así se explica que en el esperanto la palabra jurisdicción tenga por equivalente la voz *distrikto*.

Esta disquisición no es un vano divertimiento etimológico, sino un paso previo para la mejor aproximación al estudio del problema de la jurisdicción en el Derecho Internacional, donde esta expresión tiene una connotación singular, pues resulta en una potestad similar al *imperium*, en la que está inequívocamente expresado el sentido del poder que compete a un Estado para hacer que se preste acatamiento a su legislación y a la aplicación de la misma. Por su propia naturaleza, el significado que más se le aproxima es el de competencia, por cuya razón la jurisdicción se entiende aplicada a las personas, a las cosas y a las relaciones jurídicas; o sea que se expresa en la potestad del Estado para asegurar la aplicación de las normas de interés general o específico y conocer y decidir, llegado el caso, los problemas derivados de esa aplicación, función que en nombre del Estado realizan los funcionarios o entidades expresamente señalados.

En los tres casos arriba mencionados, la potestad para legislar no aparece como el elemento característico; dicho en otra forma, la jurisdicción cumple una función que parte de la existencia de una norma general. Para que esta norma general, que tiene un carácter abstracto, alcance un sentido concreto, requiere ser "individualizada". En este sentido, el acto de jurisdicción es, también, creación de Derecho en un extremo opuesto al del acto legislativo; uno y otro son etapas distintas del proceso jurídico, que es un proceso dinámico, o sea, en trance de constante creación. Esta afirmación aparece más clara si se expresa que la creación del Derecho no es antinómica con la aplicación del mismo, de la misma manera que la noción de lo genérico no es opuesta a la de lo específico. Son etapas sucesivas o grados en el orden del conocimiento; de allí que, en definitiva, todo proceso de creación jurídica esté constituido por una sucesión continuada de actos de "individualización" del Derecho. Esta es, en parte, la explicación del derecho consuetudinario, que es también una forma de creación de la norma jurídica.

Lo dicho obliga a una idea complementaria. Recogiendo la afirmación que lo individual no es la antítesis de lo general, ni lo abstracto la antítesis de lo concreto, se puede apreciar mejor que el proceso jurídico tiene varios grados, de modo que el paso de uno al otro, constituye el aspecto dinámico que se ha mencionado. Entre estos grados, es fácil apreciar que si bien la

competencia de legislar aparece como el grado superior, es frecuente que haya una delegación, dentro de ciertos límites, para la creación del Derecho, tal como suele suceder con la competencia reglamentaria, que aparece muy propia de la jurisdicción pero que, también, es un acto de renovación. Aparte del reglamento, la propia sentencia del juez que declara el Derecho, es también un acto de creación, porque la suma de sentencias —y a veces sólo una de ellas— establece jurisprudencia.

Al final de esta escala se encuentra la mera facultad de aplicación o, mejor dicho, de mera administración, hasta la cual no llega, propiamente hablando, la delegación del legislador original, pero que, también, en cierta manera, contribuya al proceso dinámico del Derecho.

De lo anteriormente expuesto, se deduce también que entre las palabras o conceptos de soberanía y jurisdicción hay proximidad, en razón de que ambas son expresiones vinculadas al poder del Estado, que, eventualmente, en el lenguaje común, pueden parecer equivalentes, pero nunca idénticas. La soberanía se entiende como una condición, una calidad del Estado y no como uno cualquiera de sus órganos o manifestaciones. Si se habla del poder del Estado como soberano, se afirma que es un poder sobre el cual no existe otro superior; y que el orden jurídico dentro del cual ese poder se expresa, es también supremo pues incluye a otros órdenes parciales y determina el ámbito de validez de todos ellos. Por esta misma condición, la de ser un orden, expresa un límite y una limitación.

Se aplica a los hombres, las comunidades de hombres y los actos jurídicos que realizan, mientras están integrados dentro de ese orden. Frente a otros órdenes, igualmente supremos, no cabe ya hablar de superioridad sino de coordinación. La soberanía, por ser suprema, no puede significar supraordinación, sino que significa independencia, frente a las otras soberanías.

La voz jurisdicción tiene menos alcance que la palabra soberanía, pues ésta expresa un concepto más amplio y totalizador, pero su diferencia de fondo no radica en este aspecto cuantitativo, que podría dar una imagen engañosa, sino en la esfera de las ideas. La jurisdicción es una noción estricta y exclusivamente jurídica; la soberanía es una fórmula política. La primera, se refiere al Derecho; la segunda, al Estado. Por esta razón, la soberanía es una expresión del poder —concepto político— y la jurisdicción es la función de aplicar la ley —concepto jurídico— todo lo cual permite establecer que su similitud es aparente pero que esa proximidad no justifica la confusión. En definitiva, si bien, en determinados casos, la soberanía se expresa señalando jurisdicciones; y, a su vez, la jurisdicción se afirma en la soberanía, es exacto decir que en la teoría y en la práctica ambas se consideran por separado.

7.2. *La jurisdicción y el Derecho del Mar.*

La aplicación de normas generales —en el caso del Derecho del Mar, de los principios del Derecho Internacional y de las disposiciones de la Conven-

ción Universal— supone para el Estado una compleja función rectora. De un lado, la competencia dada al Estado se va a expresar en actos de jurisdicción, que son, al mismo tiempo, creación y producción jurídica en la etapa subsecuente de la elaboración de la norma.

Dar fuerza a la ley significa, en primer término, elaborar el tránsito de lo abstracto a lo concreto. En este orden, el Estado costero expedirá para la Zona Económica Exclusiva los reglamentos sobre aquellas materias que estén expresamente incluídas en su potestad. Al mismo tiempo, el Estado realizará la otra función jurisdiccional, para aplicar y decidir en cada caso la individualización de la norma general o de la reglamentaria. Es también, aquí, una expresión del poder del Estado, que afirma el Derecho. En este caso, la jurisdicción realiza una de sus finalidades más importantes, esencial para el satisfactorio desenvolvimiento de las relaciones entre los hombres y las sociedades, que es concretar la norma e imponer el orden, o sea decidir en Derecho, cuando hay intereses en pugna, como son los casos que se dan en el ámbito penal, sanitario, aduanero, etc.

Si bien los anteriores desarrollos corresponden a la teoría en general, es revelador comprobar que sus conclusiones pueden ser aplicadas con rigor lógico y con propiedad conceptual al Derecho del Mar y contribuir a explicar algunos de los puntos oscuros que la propia novedad del proceso ofrece a la consideración de juristas y de políticos. En último término, la teoría se esfuerza por trasladar sus conceptos sobre el ejercicio del poder en el territorio de los Estados —con varios siglos de ejercicio y, por lo mismo, con una antigua estratificación en la mente— a un área enteramente diferente, por la naturaleza de las cosas; más extensa que todos los continentes; y sobre la cual la coordinación de las soberanías —en resguardo de la independencia de cada una— es la única solución posible de convivencia en la paz, en lo político; de solidaridad y cooperación, en lo económico; y de efectividad y seguridad, en lo jurídico.

Durante siglos, coincidiendo con la aparición del Estado moderno, el mar ofrece al naciente poderío de las monarquías absolutas, dos posibilidades esenciales: ora en favor del desarrollo del comercio que impulsa el mercantilismo, ora como un ancho campo de expansión y de prestigio. En una u otra forma, el origen es el mismo: el interés del Estado con respecto al mar, interés que por tener manifestaciones de la más diversa naturaleza, se expresa, también, en formas variadas y a veces opuestas. Desde un punto de vista jurídico, ese interés establece, de hecho, una relación de servicio siguiendo la palabra del Génesis [1]. Sin embargo, la naturaleza de las cosas opone una infranqueable diferencia entre el dominio terrestre y el uso del mar, a partir de la primera condición impuesta por el sentido común, o sea la imposibilidad de su ocupación efectiva. Para el efecto de esta demostración, no es necesario una exposición histórica y no precisa remontarse a los primeros pueblos navegantes, fuesen vikingos, esquimales o incas, siendo mejor acercar estos antece-

dentes a los tiempos en los que, simultáneamente, con las primeras pretensiones sobre el mar, nace el Derecho Internacional.

7.3. *El alta mar y el mar territorial.*

Bien puede decirse que, en el mar, inicialmente, el poder del Estado se manifiesta en dos formas. La primera lejana como una expresión de la supremacía; y la segunda, próxima, como una proyección directa del territorio. Al impulso de las necesidades, de las ambiciones y del afán de conocimiento, se van a suceder intentos de racionalización en favor de una y de otra de dichas tendencias. La tradición coincide en personificar este debate en dos nombres, Hugo Grocio y John Selden, con sus respectivas fórmulas de *"Mare Liberum"* y *"Mare Clausum"*. Lo interesante es que la idea del dominio del mar en la plenitud de su extensión, que se sustenta en la teoría del "Mar Libre", es exactamente lo contrario de la libertad, pues pretende fijar en manos de un solo soberano esa potestad, en términos de patrimonio señorial. En cambio la pretensión contraria, la del "Mar Cerrado", origen del concepto de mar territorial, es esencialmente una noción de libertad, o sea la libertad y la garantía que los neutrales reclaman de ser preservados de las actividades bélicas y de sus consecuencias: En la proximidad de las costas, la libertad del mar no debía ser afligida por la fuerza de los combatientes. Mientras que, so capa de la etiqueta *"Mare Liberum"*, se pretendía hacer del mar una provincia; bajo el estandarte del *"Mare Clausum"* se intentaba detener a una cierta distancia la amenaza de la guerra, pero sin cometer una usurpación en desmedro de la comunidad internacional. En esta larga época, la guerra es el estado normal y permanente; mientras que la paz sólo se hace presente, como el sol en los inviernos polares, por breves instantes. El Derecho Internacional nace como un esfuerzo por humanizar la guerra y, luego, por someterla a determinados parámetros. El título mejor conocido y más representativo es el de la obra de Grocio. *"De Jure belli ac pacis"*. La idea es clara: la guerra antecede y la paz es su consecuencia. Ese es el origen, asimismo, de las relaciones políticas y jurídicas de los Estados con respecto al mar.

La primera noción de que, más allá del interés, del egoísmo o de la utilidad, existe un imperativo de otra jerarquía, proviene de los teólogos y juristas españoles. Francisco de Vitoria (1486-1546) enuncia el principio del *"jus communicationis"* y el no menos egregio Fernando Vásquez de Menchaca (1512-1564) que formula el mandato de la "inapropiabilidad del mar por prescripción". A partir de ellos, se abre paso la noción de que el mar, por sus características de inapropiabilidad, inmensidad e inagotabilidad, era un espacio del que todos debían gozar, noción que por su condición axiomática, se impuso a la razón sin necesidad de otra demostración. En tal virtud, desde hace siglos se acepta que "el alta mar no forma parte del territorio del Estado. Ningún Estado tiene sobre él, derecho de propiedad, ni de soberanía o de jurisdicción. Nadie puede reivindicar legalmente la potestad de dictar leyes para el alta mar", según lo expresa la pontificial autoridad de Fauchille [2]. La existencia de una

exigua franja de agua, próxima a las costas, bajo la autoridad del Estado ribereño era irrelevante frente a la categórica afirmación anterior y la infranqueable desproporción con el océano. Otra autoridad patriarcal, expresó la idea en los siguientes términos:

> "Hoy admítese como axioma indiscutible del Derecho Internacional que el Océano es enteramente libre y ningún Estado tiene derecho de ejercer en él su soberanía, de tal modo que el buque ocupa sólo el lugar del alta mar en que se halla mientras permanezca en él"

Además de la exigencia de la neutralidad y como una consecuencia de ella, la noción de mar territorial se refuerza en virtud del desarrollo de actividades e intereses cuya protección demanda una extensión de la jurisdicción del Estado sobre las aguas próximas a su territorio. Si se tienen en cuenta las particularidades geográficas del borde de la mayoría de las costas, como podría ser la de los países navegantes del Báltico o del Mediterráneo; y de las zonas más frecuentadas por los usos del comercio, en mares distantes como las islas del Pacífico o en las costas del sur de Chile, se aprecia que, en un principio, era prácticamente imposible distinguir entre aguas interiores, aguas litorales, aguas costeras, cinturón marítimo, agaus marginales, etc., o sea que era imposible distinguir entre los múltiples propósitos para los cuales se extendía la jurisdicción del Estado, ya fuese en orden de defender su neutralidad o de controlar la pesca, ejercer la acción penal, la sanitaria, o la aduanera, etc. El caso del Perú no es el más representativo, bien cierto, en materia de multiplicidad de jurisdicciones, pero sí se puede recordar que, mientras para los efectos del Reglamento de visitas de naves de guerra extranjeras, el límite del mar territorial era de tres millas, para los efectos de la jurisdicción penal era de cinco millas, según lo establece el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo, de 1889:

> "Art. 12º— Se declaran aguas territoriales a los efectos de la jurisdicción penal, las comprendidas en la extensión de cinco millas desde la costa de tierra firme e islas que forman parte del territorio de cada Estado" (3).

Esta diversidad de distancias, expresión de la multiplicidad de intereses del Estado costero, intereses que no guardan entre sí relación de simetría en cuanto a su importancia, ni de permanencia en cuanto al tiempo, por cuanto unos son contingentes y otros de mayor duración, alcanzó a constituir un mosaico impenetrable, en la medida que, a partir de los primeros años de este siglo —cuando aún se viajaba sin pasaporte y virtualmente sin aduanas— el incremento de las relaciones comerciales alcanzó un ritmo insospechado. Por esta razón, es a partir de la Primera Gran Guerra, que el problema del mar territorial adquiere relevancia, o mejor dicho, urgencia, lo que no quiere decir que no existiera, sobre todo en el aspecto teórico. La situación fue resumida en términos que tienen un dejo de ironía, por uno de los autores más conocidos de la época:

> "En el sistema de protección de intereses legítimos, como el derecho del Estado deriva de la necesidad de proteger intereses que difieren de Estado a Estado,

> los límites de la zona dentro de la cual dicha protección debe ser ejercida, también diferirá de acuerdo con la naturalela de los intereses. Habrá pues, tantos límites como sean necesarios para los intereses que requieran protección... Como resultado de esta práctica de los Estados, lo que hay no es sólo un mar territorial sino una serie de mares territoriales" (4).

Para la I Conferencia sobre la Codificación del Derecho Internacional de La Haya de 1930, se preparó una relación de la práctica de los Estados que figura en el *"Report of the Committee of Experts for the Progressive Codification on International Law"* que comprueba la verdad del anterior comentario, resumida por el *Rapporteur* M. Schücking, en los siguientes términos:

> "El principal problema se refleja en la extensión del mar territorial... La cuestión del límite del mar territorial con el alta mar se complica porque los Estados que, actuando bajo el impulso de sus intereses, están constantemente extendiendo su dominio para satisfacer su interés en el mar territorial, son los que, sin embargo, se niegan, sistemáticamente, a suscribir un instrumento de Derecho Público que circunscriba su dominio a un área definitiva".

La indefinición resultaba un reto para el normal desarrollo de las relaciones internacionales y un enigma para los juristas y expertos internacionales. Eran muy pocas las conclusiones en las que coincidían los Estados y, quizá, otras —no las mismas— las que aceptaban los juristas.

Sin embargo, a la luz de los hechos, se puede afirmar ahora que ya existe una decantación de la doctrina y una norma universal, que al término de la primera etapa, señalada por la Conferencia de La Haya, solamente, dos comprobaciones eran posibles:

— la primera, que no existía un límite único, universalmente reconocido, para fijar la anchura del mar territorial. La única coincidencia posible era negativa: ningún Estado fijaba esa extensión en una distancia menor de tres millas;

— la segunda, que los diversos Estados invocaban el derecho para ejercer su competencia en relación con una gama muy variada de intereses, lo que explica la dificultad para definir la naturaleza jurídica de la zona costera, o mar territorial.

Cualquiera que sea la actitud que se adopte frente a la evolución de estos hechos, lo indudable es que recién a partir de la Conferencia de Ginebra de 1958, se logró unificar la teoría, aún cuando sin resolver todos los problemas importantes. Respecto a la naturaleza jurídica del mar territorial, la Convención de Ginebra es inequívoca, ya que establece:

> "Art. 1
>
> 1. La soberanía de un Estado se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial.
>
> 2. Esta soberanía se ejerce de acuerdo con las disposiciones de estos artículos y las demás normas de Derecho Internacional".

En lo que se refiere a la alta mar, la respectiva Convención de 1958, no adopta una definición, sino que califica como tal al océano en su conjunto, con la excepción del mar territorial:

> "Art. 1. Se entenderá por alta mar la parte del mar no perteneciente al mar territorial ni a las aguas interiores de un Estado.
>
> Art. 2 Estando la alta mar abierta a todas las naciones, ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de ella a su soberanía. La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas en estos artículos y por las demás normas del Derecho Internacional. Comprenderá, entre otras, para los Estados con litoral o sin él..., (la libertad de navegación, de pesca, de tender cables y tuberías submarinas y de volar sobre la alta mar)".

Estas normas tenían remotos antecedentes y consagraban la doctrina expuesta en proyectos y declaraciones, como en el caso de la "Declaración de los Grandes Principios del Derecho Internacional", aprobada por la Academia Diplomática Internacional, la Unión Jurídica Internacional y la Asociación de Derecho Internacional, cuyo Art. 18º dice:

> "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 a la seguridad del Estado costero, ribereño o subyacente.— Este uso se extiende no solamente a la navegación, sino a todos los otros modos de utilización".

que podía concordarse con el Art. 20:

> "Ningún Estado tiene el derecho de oponerse en nombre de su interés particular a la reglamentación jurídica de una materia de interés común"(5).

Como es bien sabido, las Convenciones de Ginebra no resolvieron dos de los problemas más importantes: ni la anchura del mar territorial ni la situación de las pesquerías —que, en otras palabras, quería decir el problema de conservación y aprovechamiento de los recursos vivos— pero fijaron el marco de referencia general, partiendo de la adopción de los dos criterios ya señalados, el de la soberanía en el mar territorial y el de la libertad en la alta mar, que aparecían disgregados, a pesar de que, desde su convocatoria, la conferencia de Ginebra se había reunido para atender los problemas del Derecho del Mar "teniendo presentes no solamente los aspectos jurídicos del problema, sino también sus aspectos técnicos, biológicos y políticos" (Resolución 1105 (XI) adoptada por la Asamblea General de 21 de febrero de 1957) (6).

La situación alcanzada, al ser incompleta, creó un problema aún más grave, que trasladaba el nudo de la situación a una dicotomía entre soberanía y libertad, oponiendo ambos términos como si fueran dos extremos insalvables, cuando de lo que se trataba, precisamente, era de lo contrario. En una palabra, las Conferencias de Ginebra dejaron al futuro entender que, en lugar de esa disgregación, de lo que se trataba era de una concordancia, cuyos elementos estaban esbozados.

En primer lugar, ni el concepto de soberanía ni el de libertad eran absolutos. Su aplicación tenía por sustento las Convenciones respectivas y por ellas estaban limitadas, sin perjuicio del acatamiento de las demás normas del Derecho Internacional.

En segundo lugar, la aparición con fisonomía propia, de la "zona contigua" —cuyas propuestas originales pueden remontarse a la sesión de 1894 de la *International Law Association*— indicaba que tal dicotomía era más aparente que real y que, aún en el caso de ser insalvable, había que buscarle una solución. El reconocimiento de la potestad del Estado para ejercer determinada jurisdicción más allá del mar territorial, ponía un límite a la libertad del alta mar pero sin conceder soberanía al Estado costero. Al igual que en el proceso de depuración de la institución del mar territorial, estaba clara la noción de que la soberanía se expresaba en una gama de competencias, de acuerdo con los intereses por proteger.

En tercer lugar, el Estado ribereño había obtenido el reconocimiento de su "interés especial" en el mantenimiento y la productividad de los recursos vivos en cualquier parte del alta mar adyacente a su mar territorial (Art. 6, Convención sobre Pesca), lo cual le asignaba el "derecho a participar, en condiciones de igualdad, en toda organización de estudios y en todo sistema de investigación o de reglamentación relativo a la conservación de los recursos vivos en la alta mar en dicha zona" (Ibid.).

En cuarto lugar, tratándose de las aguas suprayacentes a la plataforma continental, donde el Estado costero no ejerce soberanía, tiene, sin embargo, derecho a otorgar su consentimiento para la realización de investigaciones relativas a la plataforma (Art. 5, Convención sobre Plataforma) . Inclusive, podía llegar a "adoptar unilateralmente las medidas de conservación que procedan para toda reserva de peces... en cualquier parte del alta mar adyacente" si las negociaciones con los otros Estados no se concretaban en un plazo perentorio (Art. 7, Convención sobre Pesca).

En quinto lugar, la Convención sobre Mar Territorial consagró la institución del "Derecho de Paso Inocente" (Arts. 14 a 23) como una expresa limitación a la soberanía del Estado costero mencionada en el Art. 1., y como una afirmación inequívoca de la libertad de navegación, equilibrando ambos conceptos.

En sexto lugar, el Estado ribereño gozaba del derecho de persecución (*hot pursuit*) por hechos originados en el mar territorial y en la zona contigua.

Por último y sin que esta enumeración pretenda ser exhaustiva, debe anotarse que, en su conjunto, las Convenciones de Ginebra, de conformidad con los propósitos de las Naciones Unidas y en salvaguardia de sus principios, alentaron infructuosamente la búsqueda de un acuerdo universal, que estableciera una jerarquía de valores y reafirmara el primado del Derecho Internacio-

nal. Por esta misma razón, las Convenciones no hicieron mención alguna a los aspectos de neutralidad —situación jurídica que la Carta había puesto de lado— y tampoco se refirieron a otros problemas relacionados con la defensa nacional o las actividades bélicas, cuyas materias se consideraron, por lo visto, ajenas a la finalidad de dichos acuerdos.

En resumen, las Convenciones de 1958 representaron un singular esfuerzo de aproximación, a pesar de que, aparentemente, habían puesto de manifiesto una gran distancia entre las posiciones opuestas. Su mérito reside en la definición —hasta entonces inexistente— de dos situaciones jurídicas que era necesario precisar: una, que garantizara la soberanía del Estado en la franja costera; y, otra, que afirmara la libertad de navegación. Entre ambas, se presentaba una ruptura que impedía enlazar los puntos opuestos de la teoría con las exigencias de la realidad.

Al término de la I Conferencia de Ginebra[7], los jefes de las delegaciones de Chile, Ecuador y Perú, doctores Luis Melo Lecaros, J. V. Trujillo y Alberto Ulloa, expresaron esa conclusión, al tiempo que dejaron constancia de que el vacío anotado significaba una situación de injusticia: "La falta de un consenso internacional, lo bastante comprensivo y justo, que reconozca y equilibre razonablemente todos los derechos e intereses"... "a fin de que se establezca y extienda un régimen del mar más justiciero", no obstante el "reconocimiento creciente del derecho especial del Estado ribereño" en relación con la "conservación y el aprovechamiento de los recursos vivos del mar".

Para terminar este comentario, es útil subrayar una constatación. Aquella brecha era un problema jurídico, expresado en la oposición de principios, y su solución no estaba ni podía estar en una variente de las distancias asignadas a una u otra zona, que no alteraría su naturaleza jurídica sino su espacio físico. Lo que debía buscarse —y se comenzaba ya a delinear sus elementos— era una institución que atendiera a las nuevas circunstancias —esencialmente, los problemas socio-económicos y biológicos— por cuanto las dos instituciones pre-existentes, alta mar y mar territorial, se presentaban como ineficientes para satisfacer las nuevas exigencias.

7.4. *Los nuevos espacios marítimos.*

Tal como se ha dicho anteriormente, es a partir de este siglo y muy en particular después de la Primera Gran Guerra que el desarrollo científico y tecnológico, el crecimiento del comercio internacional y la iniciación del fenómeno de la interdependencia, ponen de manifiesto el vacío existente en el Derecho Internacional, en lo que se refiere a los otros usos del mar y a su regulación. Desde el siglo pasado las instituciones académicas se habían preocupado por incluir en sus debates algunos de estos temas, cuyo tratamiento permaneció reducido a pequeños grupos dedicados a la especulación jurídica. En consecuencia, entre la realidad y la teoría existía una distancia que, en

lugar de acercarse, iba aumentando día a día. La navegación hizo del mar un recinto muy frecuentado y, como tantos otros datos de la vida cultural, se llegó a una suerte de visión idealista sobre el conocimiento de la geografía que, al parecer, ya no ofrecía misterios. De otro lado, el conflicto bélico, con sus etapas previas de las guerras hispano-norteamericana y ruso-japonesa, puso en evidencia que la guerra marítima era un capítulo cada vez más diferenciado y que, por lo mismo, exigía normas de Derecho Internacional mejor elaboradas. Así se produce, aparte de las Conferencias de La Haya, la Conferencia Naval de Londres; y después del Tratado de Versalles, con su apariencia de paz conquistada para siempre, siguen los esfuerzos de codificación y las Conferencias de Barcelona y de La Haya. Dicho así, rápidamente, para ofrecer el panorama de un conjunto muy importante y coherente de esfuerzos, pero cuyo resultado, hasta ese momento, era comparable al "parto de los montes".

Habían hecho su aparición algunas nociones jurídico-geomorfológicas, tales como las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma o zócalo continental; y quedaba en su esplendor la institución secular de la alta mar o mar libre. Aparte, cada uno de esos espacios, era calificado de diferentes maneras y ninguno era definido uniformemente, ni en la legislación nacional ni en la doctrina. En lo que se refiere al nombre, es Gidel quien impone la denominación de mar territorial —y también la de zona contigua— en la Conferencia de La Haya, en 1930, para terminar con la confusión de nombres, entre los cuales, a título de ejemplo, se pueden recordar los propuestos por la *Harvard Law School*, cuyo proyecto que fue un antecedente empleado en la citada conferencia, usaba la expresión "aguas territoriales" que comprendía el mar marginal (*marginal seas*) y las aguas internas (*inland waters*). En cuanto a la naturaleza jurídica, el empleo de la expresión "soberanía" motivó el desacuerdo entre los juristas, hasta que se abrió campo la conveniencia de su uso, por cuanto como dijo el *Rapporteur* M. Schücking: "La doctrina del derecho de dominio del Estado costero está absolutamente en concordancia con las tradiciones del Derecho de Gentes", cuyos hechos autorizaban a declarar que esa era la única doctrina que se justificaba. Pero la aceptación del término "soberanía" fue posible, al final de ese largo debate, al entenderse el sentido en que debía ser usado. La idea de soberanía dejaba de tener el sentido absolutista con el que había sido empleada, lo que permitió al profesor Gidel afirmar, con razón y sin suscitar réplica alguna, una frase definitiva: "Todos nosotros, aquí, entendemos que la soberanía representa el conjunto de las competencias ejercidas sobre la base del Derecho Internacional" (8). Muchos años más tarde, el doctor J. L. Bustamante i Rivero, enunciaba un criterio muy similar:

> "...la soberanía no es un derecho compacto o indivisible, sino un haz de derechos susceptibles de ejercicio simultáneo y parcial. Porque en nuestra época, el antiguo concepto absoluto de la soberanía ha quedado recortado por el progreso jurídico, que estimula y protege la interdependencia armónica de los Estados para su convivencia cordial" (9).

Más aún. Al no haberse logrado en 1930, un acuerdo internacional explícito, quedó abierto el terreno a la especulación, justamente porque la dinámica explosiva de la Segunda Gran Guerra y, a su término, la aspiración a la paz, vino a agregar nuevos elementos. Entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas afirma sus principios como base exigible de la relación entre las naciones; y, en primer lugar, la proscripción de la guerra y la virtual desaparición del antiguo concepto de la neutralidad, puesto que en el futuro, el conflicto bélico obligaría a los Estados a unirse contra la agresión, frente a la cual la neutralidad no existe. Y la comunidad internacional reconoce un imperativo de cooperación, que deriva hacia nuevas vías de relación, dentro de la compleja e inextricable realidad de la interdependencia.

Y por último, pero con valor definitivo para los cambios, el desarrollo científico y tecnológico. Todo ello, gravitó sobre el Derecho Internacional y conmovió muchos de sus cimientos. Las viejas nociones fueron puestas en duda. Y volviendo al mar territorial, el lúcido criterio de Alberto Ulloa refleja en 1957, esta situación:

> "Según algunos autores, (el mar territorial) sería un derecho pleno de soberanía y de propiedad; el ribereño domina, posee y ocupa la zona litoral. Según otros, es un derecho limitado de soberanía que no lleva consigo la propiedad. No existía diferencia práctica entre uno y otro concepto del Mar Territorial. Pero según opiniones más nuevas, éste implica simplemente una servidumbre sobre el mar libre, derivada de las necesidades de la conservación y de la defensa, que adoptan la forma de restricciones esenciales al uso común: la prohibición de la beligerancia, la limitación de la pesca, el control aduanero y policial y el control sanitario" (10).

Esta es la situación al final de la década de 1950 y explica que Naciones Unidas asumiera, quizá como uno de los primeros actos después de su organización, la creación de la Comisión de Derecho Internacional, en virtud del acuerdo de la Asamblea General adoptada el 21 de noviembre de 1947, antecedente de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (11). Pero aquellos factores enunciados arriba, habían tenido efectos mucho más concretos en el terreno jurídico: las "proclamaciones" y "declaraciones" unilaterales, comenzando por las del presidente de Estados Unidos, en 1945. Todo este conjunto de situaciones, hechos y especulaciones teóricas, desembocó en un auténtico limbo de conocimientos, cuyo factor determinante era el elemento político, o sea la voluntad de decisión —o la aspiración para decidir o participar en la decisión— que impulsaba a todos los Estados, particularmente al centenar de nuevas naciones.

Lo cierto es que, al promediar el siglo, existían en conflicto los más opuestos intereses, a los que se agregó una nueva comprobación: el riesgo de extinción de las especies marinas, si la utilización de nuevas técnicas de pesca no se sometía a una severa racionalización. Para esos años, no había hecho su aparición "la soberanía permanente del Estado sobre sus recursos naturales" y, mucho menos, era imaginable su aplicación a los recursos del mar. Era insospechada la riqueza de los fondos del mar y hubiera sido quijotesco enun-

ciar el principio del patrimonio común de la humanidad, en términos concretos y operativos.

La antigua dicotomía "Alta Mar - Mar Territorial" para resolverse, debía dar paso a nuevos "espacios" marítimos, o sea a nuevos conceptos sobre el espacio oceánico, en función de las competencias jurisdiccionales del Estado.

NOTAS

(1) Génesis, 1, 29.

(2) P. Fauchille, op. cit. Vol. 1 (IIme. partie), p. 11.

(3) "Tratados vigentes entre el Perú y otros Estados —Instrumentos Multilaterales—", Lima; Imp. Torres Aguirre, 1936. A la cabeza del título: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, p. 36. Quienes sostienen que el Perú ha establecido un mar territorial de 200 millas, deben recordar que este importante tratado no ha sido denunciado.

(4) J. Paulus, "La mer territorial", Révue de Droit International et de Legislation Comparée, 5, (1924) pp. 397-424.

(5) Alejandro Alvarez, "Exposé de Motifs et Declaration des grands principes du Droit International Moderne"; Paris, Les Editions Internationales, 1938; 59 p., índice.

(6) La anchura del mar territorial, sin embargo, estaba explícitamente limitada a no sobrepasar de doce millas, por cuanto la propia Convención sobre el Mar Territorial, en su Art. 24 estableció la zona contigua en "una zona de alta mar contigua a su mar territorial" que "no se puede extender más allá de doce millas contadas desde la línea de base de donde se mide la anchura del mar territorial".

(7) V. *supra*, 2.5.5.

(8) Societé des Nations. Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional, La Haya, 1930 "Actes de la Conference", Vol. III, p. 43.

(9) J. L. Bustamante R., "La Zona contigua", "El Comercio", Lima 4 de mayo de 1959.

(10) A. Ulloa, "Derecho Internacional Público", op. cit., T. I, p. 542.

(11) V. *supra*, 3.1

CAPITULO VIII: LOS INTERESES ECONOMICOS

8.1. La libertad de los mares.

8.2. Los recursos marinos.

8.3. La conservación, problema mundial.

8.4. El interés especial.

8.5. El derecho especial.

8.6. Los derechos preferentes.

8.7. De los derechos exclusivos a los derechos de soberanía.

8.8. La plataforma continental.

8.9. Los fondos marinos.

Mientras intereses económicos, diferentes a los de la libre navegación y del tráfico comercial, no se hicieron presentes entre las preocupaciones de los Estados, los juristas tuvieron por buena la definición formulada en 1921 por el príncipe Alberto I de Mónaco, célebre por sus investigaciones oceanográficas:

> "...el mundo marino no conoce otras fronteras que aquellas formadas por las corrientes, las temperaturas, la naturaleza de las aguas y el fondo del mar".

Esta visión de pronto desaparece. Se produce la transformación del Derecho Internacional que, ante la necesidad de legislar sobre los recursos marinos, tiene que recurrir a un criterio hasta entonces poco empleado o, por lo menos, de confusa expresión.

Mientras el Derecho Internacional Marítimo estuvo referido a la navegación —aún incluyendo otras manifestaciones de *jus communicationis*— el mar se entendió como un camino, cuyos términos eran los puertos; y la navegación como una actividad caracterizada por el movimiento.

En los años inmediatos a la II Gran Guerra, la importancia de las nuevas actividades económicas en el mar adquiere una gravitación insospechable al impulso de los desarrollos científicos y tecnológicos, simultáneamente con los datos relativos al aumento demográfico y en coincidencia con el veloz proceso de la descolonización. Dentro de este entorno, la explotación de los recursos vivos del mar se ofrece como un problema de interés fundamental para todos los Estados y surge la preocupación por preservar las especies marinas del riesgo de la extinción.

En estas condiciones, el Derecho del Mar —ya empieza a denominarse así al Derecho Marítimo para marcar la diferencia— adquiere una connotación muy precisa, pues pasa a ser un derecho con expresiones espaciales, tanto en la visión de un solo plano como en la del conocimiento batimétrico. El tránsito y el movimiento dejan de ser las características esenciales, para incluir la explotación *in situ* o sea un nuevo carácter "situacional" (1). El Derecho del Mar sufre un cambio radical y se expresa en términos pluridimensionales. En lo que se refiere al criterio vertical, es conocido por todos que las profundidades del mar sólo comenzaron a librar sus secretos a partir de la década de los 60 (2). En cuanto a la visión horizontal, los criterios habían sido tan imprecisos como indefinible es el alcance del tiro de cañón o el contorno externo de

la plataforma continental, circunstancias que permitían afirmar al profesor Scelle que, en el estudio de las aguas adyacentes:

> "...todo es incierto. La doctrina y la práctica: una y otra varían según las épocas y la política de los Gobiernos...; en este dominio las elaboraciones jurídicas son tan movedizas como el elemento que les sirve de base" (3).

Por la misma razón, para el profesor de Visscher:

> "El problema de la delimitación de las aguas costeras, desde el punto de vista de las relaciones entre la política y el derecho, es el mayor problema del Derecho Internacional del Mar" (4).

Esta situación de incertidumbre y de conflicto plantea a cada Estado alternativas diferentes, que se resuelven en opciones políticas entre intereses contrapuestos, en el orden interno y en el orden internacional. Por todo ello, así brevemente expuesto, el proceso de codificación sufre un cambio sustancial. Mientras que para la Conferencia de La Haya el problema del mar territorial era uno de los tres que fueron seleccionados entre muchos —los otros dos eran la nacionalidad y la responsabilidad del Estado por daños causados a extranjeros— en las Conferencias de Ginebra, aquel problema, si bien fue el eje del debate, dejó el paso a otros dos, la conservación de los recursos (léase pesquerías racionalizadas) y la explotación de la plataforma continental. Las realidades económicas habían hecho su ingreso y desbordado el recinto estrictamente jurídico hacia otros planos conceptuales o, mejor dicho, impuesto la consideración de otras realidades más complejas y menos conocidas. Antes de una década, la aparición de los "nódulos" de manganeso, transtornaría definitivamente todo el esquema precedente.

8.1. *La libertad de los mares.*

En La Haya, en ausencia de acuerdo, "la Conferencia se abstuvo de pronunciarse sobre si el Derecho Internacional reconoce o no la existencia de una zona de mar territorial *de un ancho determinado*. Por consiguiente, no pudo la Conferencia determinar la manera de medirlo. Sin embargo, se redactaron algunos artículos sobre líneas de base, los puertos, radas, islas, estrechos, embocaduras de ríos, etc., lo que permitirá continuar los estudios sobre la materia" (5). La consecuencia es obvia: la libertad de los mares alcanzó su plena consagración como un principio fundamental que debe ser salvaguardado.

El principio de la libertad de los mares tenía ya por entonces, todas las características no sólo de un principio jurídico inconmovible, situado en la base de la vida internacional y de la convivencia pacífica —sustento político— y ligado a la libertad de comercio —sustento económico— sino algunos elementos de carácter mítico, que hacía de su violación un claro caso de condena por la conciencia universal. No en vano, el presidente Wilson había proclamado la libertad de los mares entre uno de los primeros célebres catorce puntos y la había consagrado con el lenguaje de su idealismo (6), haciendo de su

respeto uno de los pilares de la sociedad internacional llamada a emerger después de la I Gran Guerra. Tan evidente es esta situación que, cuando en 1941, los dos líderes de las democracias occidentales F. D. Roosevelt y W. S. Churchill redactan la famosa "Carta del Atlántico", también la libertad de los mares se inscribe entre sus principios fundamentales:

> "7º— Dicha paz debería permitir a todos los hombres surcar los mares sin impedimento alguno" (7).

En el conjunto de los objetivos señalados para "las políticas de sus respectivos países, en los cuales basan sus esperanzas para un futuro mejor del mundo", concuerdan las Naciones Unidas, nombre que, para entonces, ya usaban los Estados que habían hecho causa común en la guerra contra el totalitarismo. Así, el Perú hace suyos esos principios cuando adhiere la "Carta del Atlántico", cuya determinación se anuncia en Comunicado Oficial del 6 de febrero de 1943 (8).

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la libertad de los mares había merecido —además de la irrestricta aprobación de la Conferencia de La Haya— el respaldo de las tres más importantes instituciones académicas vinculadas al Derecho Internacional: la *International Law Association*, la *Academie Diplomatique Internationale* y la *Unión Juridique Internationale*, en uno de los pocos documentos que expresaban una doctrina concordante, la "Declaración de los Grandes Principios del Derecho Internacional Moderno", adoptada en 1938:

> "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 a la seguridad del Estado costero, ribereño o subyacente.— Este uso se entiende no sólo para la navegación, sino para todos los otros modos de utilización.
>
> Art. 20. Ningún Estado tiene el derecho de oponerse en nombre de su interés particular, a la reglamentación jurídica de una materia de interés común" (9).

No es de extrañar que las Conferencias de Ginebra ofrecieran un resultado inequívoco: el fortalecimiento del principio de la libertad de la alta mar. En efecto, la protección de este derecho en todos los océanos, se afirma directamente en la Convención sobre la alta mar, y se ejerce de modo indirecto tanto en las zonas sometidas a la soberanía del Estado ribereño (regulación del derecho de paso inocente en el Convenio sobre mar territorial), como frente a otras actividades de los Estados en relación con los demás espacios marítimos (Convención sobre pesca y Convención sobre la plataforma continental).

Tanto en 1960 como al término de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, se puede afirmar con certeza que el interés por el comercio marítimo no sólo no ha decrecido, sino que, además, puede considerarse potenciado por los requerimientos de los países en desarrollo, para los cuales es indispensable contar con los medios materiales y técnicos que les permitan gozar en

condiciones de igualdad, de los beneficios de la libre circulación de los mares, que está íntimamente vinculada a su independencia política y económica.

El carácter de interés común que presenta la libertad de los mares, estaba tan anclado en la conciencia colectiva, que su defensa se confunde con la de otros principios fundamentales, como el derecho de los países no beligerantes de defender su neutralidad, interés que adquirió importancia creciente, en la medida que la guerra dejó de ser el estado normal y permanente, para convertirse en una situación anómala, terriblemente perjudicial, pero con cierta intermitencia que permite gozar de las ventajas de la paz por espacios de tiempo cada vez más largos. Si se recuerda que Europa pasó por décadas en las que la paz no fue conocida, como lo demuestran los nombres históricos de la "Guerra de los Cien Años" o de la "Guerra de los Treinta Años"; y se tiene en cuenta que el "corso" era una institución aceptada y reglamentada —reemplazada por los piratas cuando sobreviene la paz— se podrá apreciar mejor que en el mar el requerimiento de la libertad de navegación correspondía a una secular y razonable aspiración. En el caso de las naciones del nuevo Continente, la anterior experiencia colonial y la pobreza de los propios medios de transporte marítimo, hacían de la libertad de los mares, una urgente necesidad y una garantía de independencia. El proceso de industrialización europeo estaba, además, condicionado a la libertad de navegación, en términos que son fáciles de evaluar, de modo que desde los siglos XVII, XVIII y con mayor razón en el Siglo XIX, la libertad de los mares era el mejor sinónimo de desarrollo, de paz y de saludables relaciones entre los pueblos. Disfrutar de mares no infestados de piratas y gozar de los beneficios de un tráfico regular, era una aspiración general y un certificado de pertenecer al grupo de las "naciones civilizadas".

El caso del Perú es muy expresivo y merece un acápite especial. Desde los primeros años de la independencia, la preocupación inicial del Gobierno fue obtener el reconocimiento internacional del nuevo Estado y su activa inserción en el intercambio entre las naciones, mediante la suscripción de tratados de "amistad, comercio y navegación", en los que si bien estos tres términos resultan inseparables, son "el comercio y la navegación" los elementos insustituíbles del progreso. Ya en una época tan temprana como 1832, se suscribe un tratado de esa índole entre el Perú y México. En 1834 comienzan las negociaciones con S. M. Británica que culmina en 1837. Un año antes, Juan García del Río —el primer ministro de Relaciones Exteriores del Perú— suscribe con Samuel Larned, el Convenio entre la Confederación Perú-Boliviana y los Estados Unidos. En todos ellos, el comercio y la navegación son aspectos de una misma actividad; y los textos están extensamente referidos a los problemas de la neutralidad y del corso.

De todos los pactos históricos de los que el Perú ha sido parte, el más antiguo es la "Declaración sobre Principios de Derecho Marítimo" aprobada por el Congreso de París, de 1856, a la que el Perú se adhiere en 1857 [10]. Una vez más, se trata de consagrar los principios que amparan los derechos

de los neutrales en tiempo de guerra, respecto de los cuales existe "incertidumbre del derecho y de los deberes entre los neutrales y los beligerantes". La importancia de los principios afirmados en el Congreso de París ha sido subrayada en todos los textos de Derecho Internacional, pero, por lo general, no se recuerda que esos principios habían sido expresamente enumerados en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Perú y Chile, suscrito el 20 de enero de 1835, por Santiago Távara como plenipotenciario peruano y Manuel Renjifo, como ministro de Hacienda de Chile, que merece ser recordado y estudiado, ya que sus cláusulas constituyen un extraordinario ejemplo de propiedad jurídica y traducen el pensamiento dominante en la época [11].

Durante más de cien años, cada capítulo de la Historia Diplomática y los incidentes de las relaciones internacionales, para concluir con el hundimiento de la barca "Lorton", que ocasiona la ruptura de relaciones con el Imperio Alemán [12], están íntimamente vinculados a la libertad de los mares. Una simple mirada a un planisferio demuestra la dependencia en la que el Perú se encuentra, debido a su posición geográfica, en el punto final de todas las rutas de navegación, ya sea que atraviesen el canal de Panamá o recorran la antigua ruta del estrecho de Magallanes [13]. Pero, además, tuvo siempre el Perú otro problema igualmente decisivo: garantizar la libertad de navegación en el Amazonas, para salir al Atlántico, como condición de progreso para las provincias de la Selva.

> "Las primeras relaciones diplomáticas activas entre los nuevos Estados (el Perú y el Brasil) tuvieron por objeto establecer el estatuto del gran río. Para obtener su libertad de navegación se hicieron los tratados de 1851 y 1858. El mismo arreglo definitivo de 1909, que importó extensas reducciones en las aspiraciones territoriales del Perú, las compensó en la confirmación y la seguridad de la libertad de navegación" [14].

Brevemente, se puede recordar que la Convención de 1841 sólo se refirió al tránsito y comercio recíprocos, pero no modificó la situación invocada por el Brasil —en virtud del Tratado de San Idelfonso— de tener derecho exclusivo al "uso de los ríos (que corresponde) a aquella nación a quien pertenecieren privativamente sus dos riberas".

El Tratado de 1851 no estableció el carácter general de la libertad de navegación, sino únicamente de la navegación recíproca entre el Perú y el Brasil; y aquel derecho sólo fue consagrado en virtud de la Convención Fluvial de 1858, pero la completa libertad de navegación en el Amazonas, sin restricciones, recién quedó formalizada a raíz del Decreto Supremo de 17 de Diciembre de 1868, que proclamó "abierta la navegación de todos los ríos de la República a los buques mercantes, cualquiera que sea su nacionalidad" [15].

Esta recapitulación explica la profunda adhesión del Perú al principio de la libertad de los mares, en su aspecto primordial relativo a la navegación y el comercio, tanto en lo que se refiere al interés político como a la razón económica, que requería de la protección jurídica, alcanzada plenamente en virtud de la norma convencional.

8.2. *Los recursos marinos.*

La masiva destrucción causada por la II Gran Guerra, produjo una extraordinaria demanda de alimentos; coincidiendo con una insospechada expansión de los conocimientos científicos y técnicos, y su consiguiente aplicación a la captura de recursos biológicos, y con los datos reveladores sobre la explosión demográfica. Al mismo tiempo, el nacimiento de nuevas naciones originó el cambio en la composición de fuerzas de la arena internacional y la afirmación de la conciencia en todos los pueblos de reciente independencia, que la libertad política debía venir aparejada con la libertad económica. Estas realidades se reflejaron de inmediato en el concepto predominante sobre el espacio oceánico. En pocos años, se afirmó una nueva concepción: al lado de la noción del mar-superficie, surgió la noción del mar-recipiente, generándose entre ambas una oposición que deberá resolverse con la dialéctica de una síntesis creadora.

La primera consecuencia de la intensificación en la explotación de las pesquerías, fue la comprobación de que tales actividades podrían repercutir, grave e inmediatamente, en el rendimiento o la productividad de los recursos, hasta el riesgo de su exterminio. El ejemplo de la caza indiscriminada de la foca, había sido materia de preocupación internacional, y en virtud de la Convención de 1911, se habían logrado recuperar las poblaciones de ese mamífero en la zona del mar de Behring. Las Convenciones de 1923 y 1930, entre Estados Unidos y Canadá, acerca del mero y del salmón, pueden citarse como los primeros ejemplos de acuerdo para concertar la protección jurídica de un interés de esta naturaleza.

La proclamación del presidente Truman sobre las pesquerías, tantas veces citada [16], estuvo, en su origen, vinculada a la difícil negociación entablada desde 1938 para proteger las pesquerías del salmón de Alaska (Bristol Bay) contra las incursiones de pesqueros japoneses, gestiones que habían estado permanentemente bajo la presión de los intereses afectados y de la acción política del Congreso. Tanto dicha proclamación como la relativa a la plataforma continental, de igual fecha, 28 de setiembre de 1945, son expresiones inseparables de un mismo criterio de protección económica. En lo que se refiere a las pesquerías y a su conservación, un documento del asesor legal del Departamento de Estado, resume los fundamentos de la decisión:

— Las pesquerías deben considerarse de interés fundamental, tanto para las comunidades costeras que de ellas dependen para su alimentación, como para los pesqueros de otras naciones y sus actividades industriales.

— El progresivo desarrollo de los métodos empleados en las pesquerías, ha contribuido a intesificar la explotación en áreas cada vez más amplias. La explotación indiscriminada está creando una natural ansiedad por su futuro, entre los pobladores cuyo bienestar depende de esos recursos. Se hace, por lo tanto, cada vez más necesario formular las bases de una apropiada regulación y protección de las pesquerías de alta mar, en zonas contiguas a la costa.

— La equidad y la justicia requieren que los recursos naturales que se han logrado promover mediante una sistemática conservación y medidas de auto-limitación, sean protegidos y reservados de su exterminio por sectores que no han contribuido a su desarrollo.

— Las pesquerías difieren entre sí en especies, abundancia y otras características, tanto en cada uno de los mares, como en cada área específica, por lo cual las medidas de regulación deben adaptarse a las situaciones peculiares de cada región, teniendo en cuenta el especial derecho y las razones de equidad que corresponden al país ribereño así como cualquier otro país que haya participado en las pesquerías. Por lo mismo, las medidas de control deben adoptarse sobre bases regionales.

— Acuerdos al respecto deben establecerse entre países concernidos por el uso o la proximidad a los recursos, cuyo interés y mejor conocimiento deben considerarse para un amplio y efectivo control, por cuanto no podrán obtenerse resultados satisfactorios a menos que puedan ser aplicadas esas medidas a las personas y las embarcaciones cualquiera que sea su nacionalidad[17].

La decisión del Gobierno de Washington fue previamente consultada a los Gobiernos de Gran Bretaña y Canadá, que prefirieron no aparecer vinculados a ella. Igualmente, los Gobiernos de la Unión Soviética, México, Holanda, Noruega, Francia, Islandia, Dinamarca, Cuba y Portugal recibieron información anticipada. Si de hecho, las proclamaciones no fueron observadas, la razón podría ser la de que ningún país se sintió directamente afectado, lo cual, por el contrario, significaría que ningún país amenazaba la seguridad americana ni sus intereses en la plataforma o en las pesquerías. Pero tampoco pue de olvidarse que, por el momento, Estados Unidos aparecía como la más poderosa nación del mundo, frente a una totalidad de aliados y enemigos que acababan de terminar exhaustos la II Gran Guerra. En ese sentido, la oportunidad política fue bien elegida, pero no contribuyó, en lo inmediato, a aumentar la credibilidad del Gobierno de Washington en relación con las acciones unilaterales y tampoco frente a los proyectos en marcha para una institucionalización del mundo, después de la victoria. En otro sentido, a largo plazo, las proclamaciones de Truman tuvieron un efecto de estímulo en la aparición de nuevas fórmulas jurídicas, que superaron y desbordaron desde un comienzo el marco de esas proclamaciones, tanto en las declaraciones posteriores de los Estados latinoamericanos como en los proyectos discutidos en las Conferencias de Ginebra.

Por último, es conveniente precisar dos notas características de las proclamaciones citadas. La primera, la clara distinción que hacen entre la plataforma continental y las aguas suprayacentes, las que siguen siendo consideradas como parte de alta mar, cuando se trata de aguas situadas más allá de las tres millas. Y la segunda, orientada en el mismo sentido, de dejar claramente sentado que el establecimiento de las "zonas de control" tampoco significaba un cambio en la condición jurídica de esas pesquerías si se encontraban en

alta mar, a las cuales también tendrían acceso los pescadores de otras nacionalidades. Recíprocamente, Estados Unidos reconocía de antemano el derecho de otros Estados a establecer esas "zonas de conservación" en condiciones similares.

Si bien no puede afirmarse que las proclamaciones del presidente Truman se distinguieran por su precisión, ya que ofrecen una evidente vaguedad en los términos, lo cierto es que su mayor impacto lo producen en el terreno político. Al mismo tiempo, representaron, sin disimulo, un criterio de proyecto económico en resguardo de sus propios intereses, aún más evidente al tratarse de la ocupación y beneficio de la plataforma continental. Desde el punto de vista jurídico, su mérito es, quizá, el de haber puesto en evidencia, con la fuerza de los hechos, que no existían normas adecuadas a los aspectos esenciales del aprovechamiento de los recursos, tantos vivos como minerales, ni para la conservación de los mismos, para cuyo efecto se presentaba como natural la situación privilegiada del Estado costero, situación esta última, que más tarde, se distinguiría como un "interés especial", luego como un "derecho preferente", para terminar en el reconocimiento de un "derecho de soberanía". En definitiva, las "proclamaciones" plantearon la necesidad de resolver la dicotomía alta mar - mar territorial y esbozaron —sin quererlo— a través de las "zonas de conservación", el nacimiento de espacios marítimos diferenciados de los dos que acabo de mencionar.

8.3. *La conservación: problema mundial.*

Si bien todos los textos recuerdan como consecuencia inmediata de las proclamaciones del presidente Truman, las declaraciones unilaterales de otros gobiernos, quizá, desde el punto de vista internacional, el hecho más notable lo constituye la institucionalización del problema de la conservación de los recursos biológicos, como una cuestión colocada en el eje de la atención de la comunidad mundial.

Aparentemente, la conservación de los recursos marinos, era un problema de orden científico y tecnológico —el conocimiento de la realidad biológica y oceanológica en conjunto —*bioma*— y la aplicación de medidas para su mantenimiento— pero, lo cierto es que era, también, un problema económico, ya que la finalidad de toda esa preocupación desembocaba en regulaciones que permitieran garantizar un óptimo nivel de rendimiento permanente. Sin embargo, la solución estaba vinculada a aspectos enteramente políticos, pues la regulación afectaría primordialmente a las grandes potencias pesqueras y, además, debía aplicarse en zonas de alta mar cuyo *status* jurídico tenía que ser revisado, ya que el nuevo concepto de "interés" del Estado costero era una expresión esencialmente política.

Con relación a este aspecto, debe aclararse que la depredación de las especies ictiológicas y de las otras formas de la riqueza natural, era atribuible de manera casi exclusiva a la acción incontrolada de las grandes potencias

coloniales, cuya política de arrasamiento se había llevado a cabo, casi siempre, en zonas y territorios pertenecientes a otros pueblos. En el caso de la pesca y de la caza marítimas el desarrollo de la pesca distante constituía una de las más despiadadas manifestaciones del imperialismo, frente a actividades de mera recolección, como era la pesca y caza de las naciones en vías de desarrollo, todavía en una etapa artesanal. La noción de "interés especial" resultó así, una vigorosa llamada de alerta para las naciones en desarrollo a las cuales se les hubiera querido asignar un papel de guardianes de un coto de caza vedado para ellas. Tal papel envolvía una triple contradicción, pues se pretendía mantener el *status* jurídico de las zonas de alta mar contiguas a la costa y, al mismo tiempo, aprovechar de las riquezas pesqueras de esas zonas, como si su propiedad pudiera ser reservada y controlada, bajo la invocación de un "interés" que sólo podía ser ejercido para la conservación pero no para la regulación y explotación de esos recursos.

De todos modos, resolver la relación entre los tres factores —económico, político y jurídico— no era posible sobre la base de aceptar que habían variado dos de ellos —el económico y el político— y que debía mantenerse estático el tercero, el más importante, o sea el jurídico, encargado de delimitar las competencias.

Es en este contexto que el problema de la conservación adquiere rápidamente, una inusitada gravedad y desemboca en un proceso internacional, cuya etapa inicial, como se ha dicho, estuvo señalada por los actos unilaterales de Estados Unidos, México, Argentina, Chile, el Perú y las otras naciones que siguieron este mismo camino.

Desde un punto de vista tradicional, el aprovechamiento de los recursos biológicos del mar había estado vinculado al principio de la libertad de los mares —del cual era una extensión la libertad de pesca— pero su justificación descansaba en dos consideraciones de hecho. La primera, que esos recursos eran susceptibles de ser utilizados por todos o por cualquiera, ya fuese que se les considere cosa de nadie, propiedad común o bienes de aprovechamiento para la utilidad de todos (*res nullius*, *res communis*, o *res communis usum*); y la segunda, que eran inagotables, por lo cual adjudicarles un sistema de pertenencia carecía de sentido.

La primera suponía la existencia de un interés que era igual para todos los Estados, fuesen o no ribereños, en la medida que sus nacionales estuvieran vinculados a su explotación, al extremo que podría darse el caso de que en aguas costeras el interesado fuese un Estado distante, mientras que el Estado ribereño careciera de interés directo. La segunda premisa, había dejado de ser tal, por cuanto el riesgo de extinción era efectivo y, por lo mismo, se había presentado la necesidad de adoptar disposiciones relativas a la preservación de algunos recursos, mediante medidas —nacionales o internacionales— que podían referirse, no sólo a la conservación de una especie sino a la preservación de las condiciones generales para el mantenimiento de ese recurso o de

otros similares. En otras palabras, no sólo se trataba de controlar los efectos de la sobrepesca, sino el empleo de determinadas técnicas que afectaran las condiciones del medio ecológico.

Al verificarse que la pesca y la caza marina podían asumir formas depredadoras, se comprobó, también, que se estaba afectando el rendimiento o la productividad de esos recursos, con graves perjuicios inmediatos y a largo plazo, por lo que se planteó la necesidad y la urgencia de su *conservación*. Si bien el problema era de inmediatas consecuencias socio-económicas, cuyos intereses requerían de una adecuada protección jurídica, el estudio y mejor conocimiento científico y técnico de la realidad biológica resultaban el punto de partida para toda acción efectiva. Sin embargo, como la consideración de los problemas de derecho vinculados al mar estaba en manos de la Comisión de Derecho Internacional desde 1949, cuando en 1954, se propuso en la Asamblea General que se discutiera el aspecto de la conservación, se resolvió que por tratarse de un asunto de contornos científicos y técnicos que escapaban a la Comisión de Derecho Internacional, era mejor convocar a una conferencia internacional,

> "para que en ella se estudie el problema de la conservación de los recursos vivos del mar y se hagan las recomendaciones oportunas de carácter científico y técnico a la luz, en todo caso, de los principios consignados en la presente resolución y sin prejuzgar los problemas conexos cuya consideración por la Asamblea está pendiente" (Resolución 899-IX).

El informe de esta conferencia sería enviado a la Comisión de Derecho Internacional,

> "como un nuevo elemento de juicio de carácter técnico, para que lo tome en cuenta al estudiar las materias que deben ser objeto de su informe final" (Resolución 900-XI).

Conforme a esta convocatoria, la "Conferencia Técnica Internacional para la Conservación de los Recursos Vivos del Mar", se reunió en Roma, en la sede de la FAO, a partir del 18 de abril de 1955.

Simultáneamente en el ámbito de la OEA, el problema había sido materia de debate y de las consiguientes resoluciones [18].

La Conferencia de Roma marcó un nuevo e importante capítulo en el estudio, esclarecimiento y racionalización de los problemas relativos al aprovechamiento de los recursos del mar y su relación con los Estados; y avanzó en sus conclusiones mucho más allá de lo conseguido por los organismos interamericanos. A pesar de que, como lo expresa el Informe de la reunión, en muchos temas cruciales no fue posible lograr el acuerdo, en otros sí se logró definir una posición y, en los demás, puntualizar sus características. Se pueden resumir los resultados principales, en la siguiente forma:

— El sistema de cooperación internacional es esencial para la conservación de los recursos vivos de alta mar.

— El objetivo principal de la conservación es conseguir el óptimo rendimiento sostenible.

— Los programas de conservación deben tener en cuenta el interés especial del Estado ribereño en mantener la productividad.

— Existe, asimismo, un interés general por parte de otros Estados, que también debe ser tomado en cuenta.

— El problema de la distancia para ampliar las competencias del Estado ribereño, no fue materia de discusión por considerar que era un problema jurídico ajeno a la Conferencia.

— Quedó claramente comprobado que el problema de la "conservación" con todas sus implicaciones subyacentes —biológicas, económicas, políticas, técnicas, demográficas, etc.— era motivo de una preocupación general, por cuanto nadie podía negar que la pesca, como actividad vinculada a la producción de alimentos, alcanzaba una trascendencia antes no considerada, y, al adquirir dimensión universal, requería de un tratamiento apropiado.

Aún sin definir la condición jurídica de las especies ictiológicas, en cuanto a su aprovechamiento, y sin necesidad de precisar la naturaleza del derecho que significaba la apropiación de esas riquezas mediante la extracción, lo cierto es que la Conferencia de Roma —sin quererlo— enfrentaba una nueva realidad y debía acomodar sus criterios a ella, a pesar de que tal adaptación significara el olvido de conceptos anclados en la mente desde el comienzo de los tiempos. En este sentido, el problema desbordaba el ámbito de la preocupación meramente económica de los países pesqueros o de la aspiración de los Estados costeros a constituirse en tenedores de un derecho preferencial; y sobre la base de un riesgo común —la desaparición de una fuente de alimentos— y de un abuso de derecho —la depredación de mares ajenos— se planteó un interrogante cuya respuesta no podía estar limitada a las naciones directamente concernidas sino que se insertaba en el orden de los grandes problemas universales. La Conferencia no planteó claramente esta situación y eludió el análisis de la misma, por tratarse de una cuestión ajena a su mandato. Sin embargo, no pudo dejar de expresarlo indirectamente. En primer lugar, al mencionar la necesidad de la colaboración internacional. En segundo lugar, al establecer una doble categoría de Estados: los pesqueros y los costeros, sin aclarar cuál era la razón de incluir al Estado costero, que no podía ser otra que su vinculación inseparable con el medio —del cual las especies eran uno de los componentes— y que, de suyo, podía ser un interés económico directo, si intervenía en la pesca; o un interés indirecto, si la pesca podía transformarse en un perjuicio en virtud de circunstancias sobrevinientes. Por último, quedó implícita la existencia de una tercera categoría de Estados: la de los usuarios o consumidores de los productos de mar, con lo cual quedaban involucradas todas las naciones del mundo.

Como una consecuencia marginal, debe anotarse que se reconoció la existencia e importancia para la conservación de los recursos en el Pacífico Sur,

de la Comisión Permanente establecida en 1952, cuyo secretario general asistió como observador. Su presencia dió particular significado a la actuación de las delegaciones de Chile, Ecuador y Perú, para las cuales la situación ofrecía la oportunidad —quizá la primera— de exhibir su condición de abanderados de nuevas reivindicaciones, y a las que la fórmula de reconocer en favor del Estado costero un "interés especial", no era suficiente ni representativa de una nueva realidad, o de una realidad recién puesta en evidencia, desde el punto de vista jurídico [19].

Desde el punto de vista científico, se estaba en condiciones de demostrar que el ambiente físico, la flora y la fauna marinas, constituyen una unidad biótica. con los elementos correspondientes de la tierra ribereña; desde el punto de vista económico, que los pobladores de los Estados ribereños tienen un interés particular por aquellos recursos marinos, cuya explotación está unida a la satisfacción de sus necesidades primarias y a su desarrollo, constituyendo un factor de importancia considerable para la economía del Estado y para la alimentación de su población, así no fuera sino en términos potenciales. La consecuencia jurídica tenía la evidencia de los hechos. Ante la inexistencia de normas o, si se quiere, ante la ineficacia de las normas previstas por el Derecho Internacional, se estaban generalizando las declaraciones unilaterales, cuya razón de ser, en último término, era llenar el vacío existente.

Por estas razones, los tres países reclamaban el reconocimiento de algo más, de la facultad de "reservarse a los países costeros el control de conservación en las áreas de mar contiguas a sus costas, dentro de su sistema biótico, por ser ellos los que tienen el interés vital en la conservación de dichos recursos". Evidentemente que del "interés vital" derivaba un derecho preferente, cuya finalidad era

> "mantener y acrecentar los recursos vivos del mar para una mejor alimentación de la humanidad, armonizando las necesidades de los pobladores del Estado costero con los principios de la cooperación internacional" [20].

8.4. *El interés especial.*

Al término del debate y siempre por insistencia de las tres delegaciones del Pacífico Sur, se impuso la inclusión del tema dentro del informe final, a pesar de que al discutirse en la Conferencia "la cuestión de los intereses, derechos, deberes y responsabilidades de los Estados ribereños en la conservación de los recursos vivos del mar, la opinión de los representantes se dividió en partes aproximadamente iguales acerca de estos asuntos y de la competencia de los reunidos para tratar de ellos" [21]. Sin embargo, a partir de ese momento, la calificación de *interés especial* quedó incorporada oficialmente y definida como una propiedad inherente, y así lo comprueba el informe de la Comisión de Derecho Internacional que al referirse al artículo 54º de su proyecto —que sirvió de base de discusión a la I Conferencia de Ginebra— expresa:

> "El carácter *especial* de este interés ha de ser interpretado en el sentido de que existe por el solo hecho de su situación geográfica. De todos modos, la Comisión no ha querido decir que el interés *especial* del Estado ribereño haya de prevalecer *per se* sobre los intereses de los Estados de que se trate" (22).

Este interés especial autorizaba al Estado costero— con el fin de mantener la productividad— según el Art. 7º, parágrafo 1, de la Convención sobre Pesca y Conservación de Recursos Vivos, a

> "...adoptar unilateralmente las medidas de conservación que proceden para toda reserva de peces u otros recursos marinos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial, si las negociaciones con los demás Estados interesados no hubiesen dado lugar a un acuerdo dentro de un plazo de seis meses".

8.5 *El derecho especial.*

Sin embargo, no hay duda de que todos estos pasos hacia adelante, no eran suficientes para responder adecuadamente a las reales aspiraciones de los Estados costeros, que reclamaban que tal *interés especial*, como expresión de realidades biológicas y de requerimientos económicos, se convirtiera en un explícito reconocimiento de la competencia del Estado costero para regular la explotación de los recursos vivos y su aprovechamiento, y no tan sólo la conservación de los mismos. El interés especial debía, así, traducirse en un derecho (23). De paso, debe recordarse que en todos los casos contemplados, las medidas sugeridas o aceptadas, no excluían a los extranjeros, o sea, no establecían discriminaciones entre pesqueros del Estado ribereño y los del Estado distante.

Es esta distancia entre los resultados de la I Conferencia de Ginebra y las expectativas de una gran cantidad de países costeros, lo que explica la razón del fracaso de dicha Conferencia. El resultado de las votaciones era demostrativo, también de la profundo brecha que era preciso cubrir para llegar a un acuerdo.

La situación no cambió sustancialmente entre la I y la II Conferencia de Ginebra, salvo el impresionante crecimiento de la industria pesquera, que en 1960, alcanzó en el Perú un volumen de captura próximo al 10% de la captura mundial. Por esta razón, Alberto Ulloa podía afirmar en esa fecha:

> "El problema del Pacífico Sur, y dentro de él, el problema del Perú, no es un problema político que nada tenga que hacer con el equilibrio de poderes: Es una cuestión económica y social, que se convierte necesariamente en un problema jurídico" (24).

En términos específicos, el delegado chileno, Luis Melo Lecaros, expresaba la lógica consecuencia:

> "Podían eliminarse perfectamente las dificultades que se oponen a la aceptación de un mar territorial restringido si se muestra suficiente comprensión para llegar a la solución de los problemas planteados por las pesquerías, que son los que más afectan a la gran mayoría de los países representados en la Conferencia" (25).

La figura de un "derecho especial", motivado esencialmente por la necesidad de la conservación, pero que debía entenderse como una facultad para reglamentar la pesca y, consiguientemente, para el beneficio prioritario de los pobladores ribereños, no era, sin embargo, una competencia excluyente y no estaba destinada a "eliminar de nuestro mar litoral a los pescadores extranjeros" —que acatasen los reglamentos de carácter general— por lo que

> "Aquella alegación no ha sido nunca verdadera, porque las medidas tomadas desde 1947, por los países del Pacífico Sur, no contienen prohibición ni limitación descriminatorias respecto de la pesca por extranjeros. No puede ser encontrada ni en el Derecho chileno de 23 de junio de 1947, ni en el peruano de 1º de agosto del mismo año. Tampoco puede encontrarse en la "Declaración de Santiago" de 18 de agosto de 1952" (26).

La Conferencia de Roma aporta al proceso un elemento de primera importancia. A partir de su declaración reconociendo que "debe tenerse en cuenta el interés especial del Estado cuyas costas bañan, en mantener la productividad de los recursos de alta mar cercanos a ellas" (27), se puede afirmar que está comprobado y reconocido el fundamento económico de ese interés especial, pero que las razones jurídicas de ese reconocimiento no habían sido aún suficientemente elaboradas. Se deduce de todo ello que, si bien el hecho económico —comprobado científicamente— fue el determinante, era indispensable alcanzar la fórmula que diera efectividad jurídica a la aceptación de tal hecho.

La Conferencia de Ginebra cumplió en parte tal cometido, asignándole tanta importancia como para dedicar una convención especial al tema de la "pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar". No obstante, desde otro ángulo del problema, este primer enunciado jurídico no fue, en absoluto, satisfactorio, ni desde el punto de vista de la coherencia doctrinaria, ni desde el punto de vista de los intereses de los países costeros, como lo demuestra la opinión general de que tal reunión desembocó en una frustración general, al comprobarse, por el resultado tan ajustado de las votaciones, que se estaba muy lejos de una fórmula que, por aceptación general, revistiera el sentido de un acuerdo de voluntades, esencia de la exigibilidad de la norma.

Es, pues, con razón, que las delegaciones de Chile, Ecuador y Perú en su "Declaración" final (28), expresaran que "aunque se haya podido apreciar un cierto avance en favor de nuestras reivindicaciones marítimas (afirman su resolución) de que se establezca y se extienda un régimen del mar más justiciero, que salvaguarde de modo efectivo el reconocido derecho especial de los Estados ribereños". Esta frase es muy clara en su intención pues si el "interés especial" había sido expresamente reconocido, bien podía calificarse como "derecho especial". Esta situación legitimaba la adopción de reglamentaciones unilaterales en ausencia de normas generales, pero en acatamiento de un imperativo por todos aceptado: la única manera de impedir que el mar se convierta en un desierto, es impidiendo, también, los procedimientos y técnicas contrarias al buen orden del mar.

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

8.6. *Los derechos "preferentes".*

En el léxico de las conferencias internacionales, hay expresiones que van adquiriendo una aceptación muy precisa e inconfundible, que hace innecesaria toda definición posterior. Ese ha sido, *mutatis mutandis*, el caso de la expresión "Estados en situación geográfica desventajosa" que no puede ser atribuida libremente y que, en último término, corresponde a una nómina exacta de países. En cierta forma, se trata de etiquetas adoptadas por el uso y las necesidades de la negociación, a veces con una cierta elasticidad semántica. Este es el caso de la calificación de "derechos preferentes", que también comenzó a usarse en la Conferencia de Roma.

En pocas palabras, el concepto estaba referido a los Estados costeros, que dependían *fundamentalmente* para su nutrición y para su economía de sus pesquerías costeras. Este concepto llegó a ser recogido por la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia en el caso sobre jurisdicciones pesqueras entre Islandia y el Reino Unido (1974) en el que se determina,

> "el concepto de los derechos preferentes de pesca en aguas adyacentes en favor del Estado ribereño (que está en situación de especial dependencia en relación con sus pesquerías costeras",

lo que significa el reconocimiento de una situación prioritaria del Estado ribereño —en circunstancias bien determinadas— respecto a la captura de una proporción dada de recursos, pero que no excluye el acceso de otros Estados interesados.

8.7. *De los derechos exclusivos a los derechos de soberanía.*

En los años posteriores a 1960, todos los factores que dinamizaban el Derecho del Mar, se acrecentaron con un extraordinario efecto multiplicador. La captura mundial sobrepasó los 75 millones de toneladas y la del Perú alcanzó en un año la cifra espectacular para un solo país de 12 millones, pero, a pesar de este auge, la población mundial —tanto por razones de la explosión demográfica como por otros factores igualmente importantes— al aumentar el número, acumuló un porcentaje mayor de poblaciones hambrientas en los países en vías de desarrollo [29]. Se comenzó a diseñar un nuevo concepto sobre los recursos naturales, su cuidado y su pertenencia, que desembocó en el principio de la "soberanía sobre los recursos naturales" y el surgimiento de una rama del Derecho Internacional, el Derecho Internacional de Desarrollo[30]; y, simultáneamente, se delineó un nuevo factor de fuerza en la arena política, la del Tercer Mundo, convocado por los "Países No Alineados" para la acción política y organizado como "Grupo de los 77" para la defensa de las reivindicaciones socio-económicas. El concepto de la unidad del espacio oceánico alcanzó una nueva dimensión, como se verá más adelante al resumir algunas ideas sobre plataforma continental y la riqueza de los fondos marinos; y se creó en definitiva, el marco conceptual adecuado para una reformulación de las aspiraciones de los países ribereños, esbozadas a partir de 1947.

En este sentido, entre 1960 y 1967, se produce una transformación insospechada. Al mismo tiempo, la reformulación de los conceptos jurídicos, permite una presentación coherente en la que el principio ya consagrado de la soberanía sobre los recursos, constituye su auténtico soporte, dándole a la autonomía económica dentro de la interdependencia, un rol prioritario para afirmar que la igualdad soberana de los Estados conlleva el derecho a ser igual. Por último, el acceso a mejores niveles de vida ya no depende de la voluntad o el consentimiento de las grandes potencias —como fue el acceso a la independencia política— sino que constituye una demanda compulsiva.

Tal contexto explica que el "derecho especial" primitivamente reclamado y la situación de excepción que se pretendiera demostrar, inicialmente, fueran fácilmente superados por la noción de los "derechos de soberanía" sobre los recursos y la adopción de soluciones globales aceptables para la totalidad de la comunidad de naciones. En este último sentido, la nueva dimensión del mar-recipiente no se compadecía con la noción de un mar territorial incierto, de prácticas y anchuras variables; y la unidad política del Tercer Mundo no podían funcionar en apoyo de situaciones contingentes y a título de excepción.

Las precisiones anteriores han sido necesarias, para comprender mejor el concepto de derechos exclusivos sobre los recursos vivos atribuido al Estado costero. En razón de la naturaleza de las cosas, sólo puede entenderse en el sentido del reconocimiento a la jurisdicción exclusiva del ribereño sobre la exploración, explotación, control y administración de dichos recursos y sobre las actividades pesqueras, que incluyen el derecho a reservar el íntegro de la captura permisible a sus propios nacionales, con exclusión de los demás. Para alcanzar el reconocimiento de este derecho fue necesario un largo camino y la convergencia de otras circunstancias políticas y jurídicas, hasta lograr la consagración de la Zona Económica Exclusiva, en la cual el Estado ribereño es titular de *derechos de soberanía* en toda la extensión de dicha zona hasta el ancho de 200 millas, para todos los fines de carácter económico que señalan, entre otros, el Art. 56º de la Convención sobre el Derecho del Mar, cuya lectura no puede hacerse fuera del contexto de las demás disposiciones y cuyo valor, como conquista de un derecho, sólo puede ser apreciado a la luz de una visión retrospectiva. Parece innecesario insistir en la importancia de esos derechos de soberanía, tratándose de los otros posibles usos económicos, como los relativos a la energía, y cualesquiera otros recursos, que se ejercen discrecionalmente con carácter de exclusividad.

Un último comentario es útil para aclarar el tránsito operado, desde que el interés económico aparece hasta que alcanza su debida protección jurídica.

No hay duda de que ha sido el interés económico, el que ha estado en el origen de las reivindicaciones de extensiones más amplias bajo el control del Estado costero. En los momentos iniciales, la dicotomía mar territorial - alta mar, traía como consecuencia que la reivindicación de derechos de pesca fuera presentada, también, dentro de esa dicotomía insuperable, la cual debe-

ría resolverse definiendo si esas competencias "entrañan la demarcación de una zona adyacente de alta mar, en la cual el Estado ribereño tiene un interés especial; o si se derivan de una noción extensiva del mar territorial" (31).

La falta de consenso —tantas veces aludida en relación con las Conferencias de Ginebra— que supone la existencia de un vacío jurídico, tiene diversas consecuencias. Una de ellas, la tendencia a la solución de hecho, mediante las declaraciones unilaterales; la otra, también extrema, que se expresa por el esfuerzo de recurrir a instituciones y normas anteriormente reconocidas por el Derecho Internacional, para "recubrir" con ellas las nuevas realidades; y, por último, la insistencia en proponer que la excepción fuera el principio, con lo cual el problema se convertía ya no en pugna de intereses, sino en la imposible pretensión de que los más sacrificasen sus puntos de vista a la exigencia de los menos.

Quizá el resultado más contradictorio de las Conferencias de Ginebra, fue el de cristalizar las posiciones opuestas en relación con los dos temas sustantivos —anchura del mar territorial y situación de las pesquerías en alta mar— con lo cual, al mismo tiempo, se anuló la posibilidad de darle fuerza a la costumbre, desde que, en la misma forma que el pretendido límite de tres millas había sido rechazado por muchos, la extensión de competencias por el Estado ribereño tampoco alcanzaba un reconocimiento suficiente. Así, es ilustrativa la opinión de un país que no estaba envuelto tan directamente en la polémica. Ante una consulta del Reino Unido, la Cancillería francesa respondió que si bien no había sido notificada por los países que habían formulado nuevas reivindicaciones, no tenía inconveniente en dejar sentada su posición de principio, en términos oficiales:

> "Ningún Estado puede, en virtud de una declaración unilateral, extender su soberanía sobre el alta mar y hacer que esta anexión sea oponible a los países que tienen el derecho de invocar el principio de la libertad de los mares, en tanto que estos últimos no la hayan aceptado formalmente. La renuncia a una regla de Derecho Internacional establecida en interés de la Comunidad de las Naciones no se puede presumir" (32).

En suma, la argumentación francesa expresaba el punto de vista de quienes haciéndose eco de un supuesto *interés general* —frente al *interés especial* del Estado costero— consideraban que existiendo de manera evidente la oposición de numerosos Estados a ver ese interés especial reconocido por el Derecho positivo, dicho interés especial no podía adquirir el valor de una norma consuetudinaria.

En estas condiciones la adaptación del Derecho positivo a las nuevas exigencias de la realidad, debía efectuarse por otros medios, diferentes al proceso de la costumbre, para conferir carácter jurídico a una reivindicación que no pasaba de ser una verificación de un hecho. En una palabra, no sólo no era posible invocar la existencia de una cierta práctica repetida, sino que dicha práctica estaba desprovista del sustento de la *opinio juris*.

Frente a esta realidad, la única alternativa posible era la del acuerdo internacional, en términos qus superara la dicotomía alta mar - mar territorial y en condiciones políticas que dieran a la solución jurídica el respaldo insustituible de la concordancia entre las partes en lugar de la imposición [33].

8.8. *La plataforma continental.*

Pocas veces se ha dado en la evolución de las instituciones del Derecho Internacional, una presencia más clara de los intereses económicos como factor determinante, que en el caso de la "plataforma continental", nombre transferido de la geología al derecho, para servir de justificación a las pretensiones del Estado costero sobre los yacimientos de petróleo y de gas natural en las zonas submarinas adyacentes a sus costas. Esta afirmación permite una consecuencia lógica: no ha sido el hecho de constituir la "plataforma continental" una prolongación natural del territorio, sino la presencia de esas riquezas y sus consiguientes intereses, lo que ha ejercido su influencia decisiva en la formulación de la "doctrina de la plataforma continental". Aquella prolongación era de sobra conocida, pero mientras el factor económico no se hizo presente, tal hecho era un mero accidente, sin relevancia de carácter jurídico. En palabras similares, esta conclusión la expresa el doctor J. L. Bustamante i Rivero en su condición de presidente de la Corte Internacional de Justicia,

> "La doctrina de los publicistas ha apoyado firmemente la concepción de la plataforma continental y reconocido como legítimo su fundamento jurídico, a saber: la utilización de los recursos naturales de su suelo y su subsuelo en beneficio de los pueblos vecinos y de la Humanidad en general" [34].

Como un dato ilustrativo, se puede recordar que en los primeros años de la década del 70, la producción *off shore* de los Estados Unidos era de 85 millones de toneladas al año y que el porcentaje de la producción *off shore* en relación con la producción mundial era del orden del 18%, porcentaje que se supone puede alcanzar un nivel entre 35 y 50% en la década de los 80. A las cifras anteriores, debe añadirse que, más importante, ha sido el incremento de las reservas probables de hidrocarburos, en relación con las ya conocidas de los yacimientos terrestres.

Se explica, así, que la evolución de los criterios hubiera sido tan veloz como para recorrer en unos cortos doce años, la distancia entre la formulación inicial (Proclamación del presidente Truman, 1945) y la normatividad (Convenio sobre Plataforma Continental, 1958) [35].

Ante esta obvia realidad, no resulta necesario extenderse sobre los aspectos jurídicos de la plataforma continental, más aún si se tiene en cuenta que en las pretensiones de este estudio, no se incluye tratar una institución tan específica del Derecho del Mar, no obstante su importancia. Por eso, en los capítulos anteriores se ha hecho abstracción —hasta donde es posible sin violentar una presentación general— del concepto de plataforma continental, tanto como realidad geomorfológica y sus riquezas naturales, como en su conno-

tación jurídica, en el entendimiento de que, a pesar de su estrecha vinculación con los otros conceptos de espacio oceánico, esta distinción es posible, por lo menos desde un punto de vista didáctico. Por lo mismos cabe aquí, a título de nota explicativa, mencionar algunas de esas características distintivas. Aparte de la principal diferencia que, en razón de la naturaleza de las cosas, existe entre un sector cualquiera de las formaciones terrestres y una porción de las masas acuáticas, por lo que los conceptos jurídicos que a ellas se refieren, tienen contenido, explicación y finalidad diferentes, es también evidente que, en razón de la estrecha interdependencia que, de hecho existe en unas y otras, esos conceptos jurídicos están también interrelacionados. Sin embargo, esta interrelación no significa subordinación o dependencia, y menos aún la calificación de "principal" y de "accesorio" que pudiera atribuírseles.

En cada caso, la interrelación está condicionada por situaciones muy diversas, que no permiten que dichas calificaciones puedan atribuirse con carácter general, por lo cual, en definitiva, el único tratamiento posible es el que corresponde a instituciones singulares.

A mayor abundamiento, no puede olvidarse que la duda podría sobrevenir en casos de similitud, pero, de ninguna manera, cuando esos objetos son perfectamente identificables sin posibilidad de confusión entre ellos.

Desde el punto de vista de los recursos económicos, hay una diferencia de mayor relevancia. Los recursos de la plataforma continental son principalmente de carácter mineral, incluyendo los hidrocarburos, mientras que los recursos de la masa acuática son, casi exclusivamente, de carácter biológico. A los primeros, se les denomina recursos no renovables; y, a los segundos, recursos renovables. También, en este caso se podría argüir que, en último término, los recursos minerales son "renovables", en el sentido de que su formación sigue en proceso ininterrumpido —aún cuando pueda durar centenares de años...— y que las riquezas ictiológicas, a su vez, puedan llegar a ser "no renovables", pero estos preciosismos sólo contribuyen a demostrar que aquellas acepciones del habla común, son válidas y eficientes para el entendimiento de buena fe.

En el mismo sentido, debe aclararse que nadie niega la existencia de otros recursos, tanto en la plataforma como en las aguas, ya sea de flora y fauna adherida al suelo submarino, ya sea de substancias en disolución o en suspensión en la masa acuática; la que también debe considerarse como una fuente de energía. Pero en términos económicos, la cuantificación de los productos de la explotación directa no deja lugar a dudas: en la plataforma, la relevante es la producción minera incluyendo la de hidrocarburos; y en el mar, lo es la pesca.

Es en razón de esta realidad que, desde el punto de vista jurídico, ha sido evidente la distinción que ya está claramente establecida en las dos proclamaciones del presidente Truman. Tratándose de los recursos de la plataforma cuando se habla de "derechos de soberanía", su ejercicio no tiene limita-

ción, por parte del Estado costero, que puede proceder, si quiere, a su agotamiento o a suspender o impedir su explotación por plazo indefinido. En cambio, los recursos vivos están sujetos a un criterio superior, que es el de la conservación y en tal sentido, los "derechos de soberanía" que corresponden al Estado costero no llegan al extremo de constituir un derecho de agotamiento o de desperdicio. Al igual que el derecho privado, en el que la propiedad está sujeta al interés social, en el orden internacional tampoco se ampara al abuso de derecho.

Se explica, entonces, que la atribución de los derechos de soberanía al Estado costero en relación con la plataforma, tenga en mente su exclusivo interés, mientras que los derechos de soberanía del ribereño en relación con los recursos vivos estén referidos, también, a una finalidad trascendente, tanto en lo que respecta a la conservación del equilibrio biológico, como a la salvaguardia de una fuente de alimentos de la que, en último término, el beneficiario es la Humanidad. Esta misión estuvo expresamente ratificada en todos los pronunciamientos de los países costeros que demandaban el reconocimiento de un derecho que privilegiara su aptitud natural para realizar tan alta finalidad. En la Conferencia de Roma, de 1954, antes citada, el delegado del Perú, almirante L. E. Llosa, expresó la síntesis de esta idea en los siguientes términos: "El objetivo de la Delegación del Perú es defender esta riqueza natural teniendo como objetivo la alimentación del hombre, dentro de su propósito de armonizar las vitales necesidades de su población con los principios de la cooperación internacional".

Es revelador comprobar que tratándose de los dos aspectos substantivos respecto de la naturaleza jurídica de la plataforma, la Convención sobre el Derecho del Mar (1982) repite exactamente los términos de la Convención sobre Plataforma Continental (1958), ya sea para calificar los derechos del Estado ribereño como "derechos de soberanía" —que es la misma calificación que se otorga a las competencias del Estado en la Zona Económica Exclusiva— ya sea para establecer que:

> "Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no afectan la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre tales aguas" (Art. 3 de la Convención de 1958 y Art. 78, 1, de la Convención de 1982).

Por último debe recordarse, también, que no obstante la condición de la plataforma continental como "prolongación natural de su (del Estado ribereño) territorio":

> "El ejercicio de los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no deberá afectar a la navegación ni a otros derechos y libertades de los demás Estados, previstos en esta Convención, ni tener como resultado una injerencia injustificada es ellos" (Art. 78, 2 de la Convención de 1982) (36).

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

8.9. *Los fondos marinos.*

El principio de la unidad indivisible del medio marino es, seguramente, uno de los más importantes avances conceptuales del Derecho Internacional, pero, al mismo tiempo, el proceso de la afirmación de este principio se inscribe como uno de los capítulos esenciales en la transformación del Derecho Internacional, desde su estadio inicial como un "derecho de coexistencia" hasta configurar un "derecho de existencia" llamado a realizar la solidaridad (37). Por último, las reivindicaciones de las naciones del Tercer Mundo encontraron en ese principio un sólido fundamento para la aplicación del "Derecho Internacional del Desarrollo" al espacio marino, al poner coto a la expansión de los intereses de las grandes potencias, para las cuales la libertad de los mares resultaba la vía más fácil de apropiación y de afirmación de nuevas formas de imperialismo, porque la "igualdad soberana" no podía traducirse, automáticamente, en la posibilidad de ejercer el "derecho a ser iguales". En último término, el principio de la unidad del medio marino ha introducido en el Derecho Internacional, mediante el articulado de la Convención sobre el Derecho del Mar, la posibilidad efectiva de legislar sobre los "espacios comunes", —en este caso, los fondos marinos, más allá de la jurisdicción nacional— abriendo al Derecho Internacional un nuevo horizonte y dando cabida a un nuevo concepto supranacional y superestatal, el de la Humanidad, entendida en su realidad transtemporal y como consecuencia de la comprobación de que la soberanía de los Estados, es suficiente para adquirir un compromiso en nombre de estos, pero no para garantizar imperativos ajenos a su naturaleza. En efecto, si se entiendie la soberanía como *absoluta*, aparte de que resultaría un concepto metajurídico, de su naturaleza derivaría la imposibilidad de involucrarse en responsabilidades que van más allá de su propia finalidad e interfieren con las de otras soberanías *absolutas*; y si se acepta que la soberanía tiene limitaciones —o sea que no es absoluta— se estaría comprobando su propia ineficacia para atender a otras responsabilidades aún de mayor dimensión (38).

En este sentido, la legislación universal acerca de las riquezas de los fondos marinos, constituye una auténtica innovación conceptual y un extraordinario aporte a la creación del Nuevo Orden Internacional.

La finalidad de este capítulo radica en demostrar cómo, en este caso concreto, han sido los factores de carácter económico los que han dado lugar a tan extraordinario esfuerzo de coordinación internacional, lo cual no significa que se prescinda de otros valores. Exactamente, es lo contrario: mediante la construcción de un orden jurídico para la totalidad del espacio oceánico, lo que se ha pretendido es evitar que el interés económico de los Estados estimulado por un nuevo "El Dorado", pudiera convertirse en un elemento de perturbación, al impulso de los egoísmos propios de las empresas de explotación colonial, hoy superdimensionadas a través de las diversas modalidades transnacionales. Ha sido, pues, un propósito jurídico cuya finalidad última es buscar nuevas formas de entendimiento que, al asegurar la paz, afirmen las bases de una convivencia más digna y más libre de todos los hombres.

Todos estos valores se resumen en la formulación del principio de Patrimonio Común de la Humanidad, atribuido a las riquezas del fondo del mar, y constituyen la culminación del proceso que se ha venido diseñando, cuyo último capítulo se inicia en 1967, con la histórica proposición del embajador de Malta ante NU, señor Arvid Pardo [39].

En cuanto a algunos datos cuantitativos acerca de la importancia de los recursos de los fondos marinos, se pueden resumir en los siguientes términos:

Hay cuatro categorías principales de recursos minerales del medio marino, sin contar los yacimientos de petróleo y gas natural: elementos disueltos en el agua marina; yacimientos consolidados en el lecho rocoso; yacimientos no consolidados; y formaciones de sulfuros polimetálicos producidos por la actividad tectónica. Entre los yacimientos no consolidados, los más importantes, por el momento, parecen ser los nódulos de ferromanganeso, cuyo análisis, después de muestreos realizados en todos los mares, arroja la presencia de diversos metales, en proporciones muy diversas, pero con una constante presencia de manganeso, hierro, silicio, alumino, niquel, cobre, cobalto y una veintena de elementos más.

La información disponible sobre las riquezas de los fondos marinos es de muy difícil utilización. Si se recuerdan los graves problemas técnicos que presenta el manejo de los datos disponibles sobre depósitos y reservas terrestres, se puede calcular la complicación que supone procesar la información, incompleta y dispersa, de los fondos marinos. Más aún, no puede olvidarse que todo el conocimiento disponible obedece a la acción de las empresas privadas, cuyos datos son parte de su "secreto industrial".

De todos modos, las estimaciones formuladas sobre la base de datos confiables, son suficientes como para explicar el interés vehemente que las grandes potencias han expresado en estas riquezas, acerca de cuyo contenido y potencial, se consideran aceptables entre otros, las siguientes existencias:

— 43.000.000.000.000 tons. de aluminio, que representan un equivalente a 20.000 años de reservas, a la tasa de consumo de 1960, mientras en tierra, a la misma tasa, las reservas se estiman en 100 años.

— 358.000.000.000.000 tons. de manganeso, que representan, en las mismas condiciones, 400.000 años de reservas contra 100;

— 8.000.000.000.000 de tons. de cobre, que ofrecerían 600 años de reservas, mientras en tierra sólo restan para 40 años.

— 5.000.000.000.000 tons. de cobalto, que permitirían contar con este elemento durante 200,000, frente a 40 años de reservas en tierra.

En otro sentido, a la tasa de aumento existente en 1974, la demanda proyectada de esos cuatro minerales es la siguiente:

Metal	*Producción 1974*	*Demanda 1990*	*Demanda 2000*
Manganeso	9,530.000	20.800.000	33.885.000
Cobre	7,630.000	16.660.000	27.130.000
Níquel	750.000	1.900.000	3.415.000
Cobalto	30.000	83.450	156.800 (40)

Sin embargo, en la hipótesis de que el consumo, en lugar de aumentar un ritmo de 6.5%, 4.8%, 6.9% y 5.8% respectivamente (que ha sido el ritmo de crecimiento de la producción anual de 1947 a 1974), aumentase a razón de 10%, las reservas en tierra estarían agotadas al cabo de 31, 20, 22 y 25 años, en los cuatro casos arriba citados.

A la razón de la importancia intrínseca y del valor comercial, se agrega, pues, la razón de la urgencia. En algunos casos, a lo dicho debe añardirse la total dependencia en la que se encuentran las grandes potencias respecto a uno, varios o muchos de esos metales y de otros productos estratégicos. El Reino Unido, por ejemplo, es 100% dependiente de sus importaciones de níquel, cobalto y manganeso, y en 80% del cobre; de los cuales, el uso principal del cobalto es para reforzar y refinar aceros de alta calidad; el manganeso es indispensable para la producción de hierro y acero; mientras que el cobre es muy buen conductor de la electricidad; y el níquel tienen un amplio empleo en la industria química. Todos ellos, resultan así factores imprescindibles en el desarrollo de economías vinculadas a una muy sofisticada tecnología (41).

Por estas mismas razones, que son comunes a las cuatro o cinco potencias de alto desarrollo industrial, la explotación de los fondos marinos representa una posibilidad real e insustituible, pero cuyo requerimientos tecnológicos suponen, también, inversiones de grandes capitales, que hacen necesaria una conjunción de esfuerzos técnicos y financieros, a la que obedece la formación de los 6 consorcios más importantes que agrupan a las empresas transnacionales:

— Ocean Mining Associations, integrada por	
U.S. Steel Co.,	
Sun Co. (EE. UU).	25%
Union Miniére (Bélgica)	25
SAMIN (Italia)	25
— Kennecott Consortium:	
Kennecott Copper (adquirida por Standard Oil of	
Ohio y British Petroleum)	40
Rio-Tinto Zinc (Reino Unido)	12
Consolidated Gold Fields (Reino Unido)	12
Noranda Expl. Inc. (Canadá)	12
Mitsubishi (Japón)	12
British Petroleum	12

— Oil Management Inc.:

International Nickel (Canadá)	25%
Deep Ocean Mining Sumitomo (Japón)	25
AMR Mettallgesellschaft, Preussag y Salzgitter ((RFA)	25
SEDCO (EE. UU.)	25

— Ocean Minerals Co.:

Lockheed Missiles & Space (EE. UU.)	30
Standard Oil of Indiana AMOCO (EE. UU.)	30
Royal Dutch Shell (Holanda)	30
Bos Kalis Westminster (Holanda)	10

— Asociación Francesa para el Estudio y la Investigación de Nódulos AFERNOD
Registrada en Francia por 4 Compañías

— DORDCO
Deep Ocean Resources Development Company, constituida por el Gobierno del Japón y alrededor de 50 compañías.

En el reverso de la medalla, se encuentra la situación de los países en vías de desarrollo, productores de minerales en tierra, para los cuales el futuro aprovechamiento de las riquezas de los fondos marinos por las grandes potencias, constituye un riesgo más y muy grave que agregar a todas las razones de su situación de dependencia.

Estos países, entre los cuales se encuentra el Perú, han contribuido a satisfacer la demanda mundial de los cuatro metales mencionados. Como es sabido, los datos actuales permitirían pensar que las reservas conocidas en tierra, pueden satisfacer la demanda prevista hasta fines del siglo [12]. Sin embargo, la ley cada vez más baja de los yacimientos terrestres; el costo creciente de la mano de obra; el aumento en el costo de la energía; el consumo también creciente de energía por tonelada de producción, demuestran que la tendencia al aumento en los costos finales de producción, se irá acrecentando. En el caso del Perú, no parece existir duda acerca de cómo la diferencia entre los costos calculados originalmente y los actuales —unidos a las dificultades de encontrar fuentes de financiación— constituye uno de los más graves obstáculos para poner en marcha la explotación de nuevos yacimientos [43].

En una palabra, las circunstancias predominantes no permiten prever forma alguna de frenar el aumento de los costos de producción. En consecuencia, los minerales de los fondos del mar se ofrecen como una fuente de abastecimiento menos costosa, aparte de su virtual inagotabilidad.

Desde un punto de vista político, los fondos del mar —libremente administrados— ponen término a una situación de dependencia; su administración no estaría sujeta a engorrosas trabas legislativas para la protección del medio ambiente; el horizonte tributario se presentaría menos cargado; las ingentes

inversiones que demandaría su explotación estarían liberadas de las vicisitudes de carácter laboral y social y desaparecería el fantasma de la nacionalización decretada por algún gobierno progresista.

Desde el punto de vista económico, debe agregarse que la mera circunstancia de que su existencia aumente las cifras de las reservas conocidas, contribuye a un mejor control de los precios por parte de las grandes empresas y, en este sentido, podría excluirse del mercado a los actuales productores en tierra. Siguiendo el ejemplo que ofrece el caso del cobre, la perspectiva no ofrece dudas. Un cálculo de Naciones Unidas considera como posible la producción de 1'800.000 toneladas de cobre como coproducto de otros minerales, para la minería submarina el año 2000. La producción anual de Chile y del Perú no alcanza dicha cifra; y si se considera que para que ambos países mantengan su actual porcentaje de participación en el mercado mundial, deberán aumentar la extracción en términos paralelos al aumento de la producción mundial, no es difícil prever que su participación en el mercado está en grave riesgo de disminución. Todo ello sin contar que, al ritmo imperante, los costos que requerirán las nuevas inversiones seguirán subiendo y colocándose en cifras inalcanzables para las economías de países desprovistos de capital y de tecnología propios. Mientras tanto, el precio tendería a bajar. No puede olvidarse que los países en desarrollo sólo abastecen el 40% del mercado, pues EE. UU. y la U.R.S.S., que son los mayores consumidores, se autoabastecen y que la demanda de los otros países industrializados es cubierta, en parte, por Canadá, Australia y Sud Africa. Por lo cual, el impacto real de la producción submarina debe apreciarse sobre aquel sector del mercado que es abastecido por los países en vías de desarrollo.

Por último, es de todos conocido la enorme sensibilidad del comercio de metales, en particular del mercado del cobre, donde incidencias relativamente menores en la producción, pueden producir importantes alteraciones en los precios.

Todo lo dicho, se puede resumir en los siguientes efectos adversos probables para países como el Perú, si la explotación de los fondos marinos fuese realizada al servicio de las grandes empresas multinacionales:

— baja en los precios de los minerales;
— disminución en la participación en el mercado por parte de los países en desarrollo, con pérdida de su capacidad de negociación;
— desplazamiento de las inversiones; y
— grave pérdida en los ingresos de exportación, con su secuela de retracción en las plazas de trabajo, menor PNB, etc. (44).

Retrotrayendo la situación a los primeros años de la Conferencia del Mar, "las potencias marítimas habrían preferido, en cuanto a los fondos marinos, descansar sobre una interpretación elástica de la cómoda doctrina de la libertad del mar, que permitiría al primer llegado explotar sus recursos, o, a lo sumo, que la comunidad internacional estableciese escuetos principios genera-

les, a modo de régimen provisional— que inexorablemente se tornaría en permanente— en vez de embarcarse en la elaboración, arriesgada e imponderable, de un marco de jurisdicción cabal, aceptable para la comunidad de naciones en su integridad". Mientras tanto, para los países del Tercer Mundo, la única garantía posible estaba en la concertación de un acuerdo universal; y, en particular para el Perú, la mejor manera de defender sus intereses en tan grave peligro, era apoyar la negociación ya en marcha.

Se explica así cómo la "Delegación del Perú en la Comisión de Fondos Marinos —sigo citando a Alvaro de Soto— no sólo rechazó la noción de un régimen provisional; insistió que simplemente no debía permitirse la explotación de los recursos de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional hasta que se estableciera el régimen internacional que ha de gobernar esas actividades. Este planteamiento fue el antecedente directo de la Resolución de la Asamblea General (Resolución 2574 D (XXIV) de 15 de diciembre de 1969) por la que se declaró una moratoria sobre la minería de los fondos marinos hasta que la comunidad internacional fije las reglas a aplicarse, a través de una Convención Internacional. La noción básica de la sujeción de estas actividades, al régimen a ser establecido en el futuro, fue consagrada en la "Declaración de Prinpios" sobre los fondos marinos aprobada sin disentimiento por la Asamblea General en 1970 (Resolución 2749 (XXV) de 17 de diciembre de 1970). La negociación de los fondos marinos, que se base en la "Declaración de Principios", no ofrece una acogida confortable para los especialistas tradicionales del Derecho del Mar. Fuera del aspecto institucional que sí releva el campo de la organización internacional emergente después de la guerra, esta negociación se inserta más claramente en el campo económico y, específicamente, en la lucha por el control de los recursos naturales, y de ahí que tenga más afinidad con intringulis Norte-Sur que con el tipo de problemas y confrontaciones que dominaron las Conferencias de 1958 y 1960. El aprendizaje de las perspectivas de la minería submarina por parte de los países en desarrollo, se hizo paulatinamente a partir de 1968 en la "Comisión sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional". Como uno de los miembros originales de ese órgano de sólo 35 miembros, delegados peruanos intervinieron desde la fase inicial, en el proceso de identificación de los intereses especiales de esos países en disfrutar cabalmente de la utilización de la Zona y sus recursos y su preservación para fines pacíficos. La Delegación peruana no sólo intervino sembrando la noción de la moratoria sobre la explotación, hasta el establecimiento del régimen internacional, sino también en la elaboración de la "Declaración de Principios", que erradicó la tesis según la cual el Derecho Internacional vigente —léase libertad de alta mar— podría ser aplicable a la recuperación de los recursos de la Zona, y sentó como punto de partida la necesidad de armonizar la utilización de esos recursos con la minería continental de la que tanto dependen algunos países en desarrollo. En 1971, el Perú fue uno de los redactores originales de un proyecto de articulado sobre la explotación de los fondos marinos, que llegó a ser patrocinado por 13 países latinoamericanos y sometido como propuesta a la "Comisión de los

Fondos Marinos", ya entonces consistituída en órgano preparatorio de la Conferencia sobre el Derecho del Mar. La trascendencia de este proyecto reside que fue el pimer documento que planteó formalmente que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos debía ser no solamente una entidad de carácter administrativo sino que, para dar concreción a la noción de la personalidad propia de la Humanidad como titular del patrimonio, debía ser ella misma, por intermedio de un organismo operativo propio de carácter comercial que se dominó la "Empresa", el principal ejecutor de actividades mineras, con facultad de contratar con otras entidades, o asociarse a ellas en empresas conjuntas para realizarlas" (45).

No corresponde a estos apuntes avanzar en el estudio de tema tan complejo, punto crítico de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, acerca del cual existe una ingente bibliografía. Tan sólo cabe recordar que, al igual que en las Conferencias de 1958 y 1960, ha sido la actitud de los Estados Unidos la que, en último término, ha impedido el acuerdo, después de haber sido el impulsor de la idea y de haber participado en la negación durante las administraciones de los presidentes Johnson, Nixon, Ford, Carter, y Reagan. En julio de 1966, en el lanzamiento del buque oceanográfico "Oceanographer", el presidente Lyndon Johnson formuló una afirmación que define el compromiso histórico de esta gran nación:

> "Debemos evitar a cualquier precio la carrera que puede provocar la conquista y la ocupación de los grandes fondos marinos. Debemos velar para que el lecho del mar y de los océanos constituya el Patrimonio de la Humanidad en su conjunto".

En 1973, en unas declaraciones del presidente Richard Nixon, dirigidas a América Latina, se afirmó que si el Derecho del Mar no se moderniza mediante la obra común, las acciones unilaterales y los conflictos internacionales serían inevitables. Con referencia a esta situación, el secretario de Estado W. P. Rogers, expresó:

> "Desde luego abrigamos la esperanza de que la mayoría de los Estados pueda en una fecha temprana llegar a un acuerdo internacional... que incluya un mecanismo para las zonas profundas de los fondos marinos".

Ante las dificultades que anunció la administración Reagan ("The New York Times", 4 de marzo de 1981) frente al proyecto de Convención, que que ocasionaron la virtual paralización de las negociaciones durante un año, el señor Elliot L. Richardson, representante especial del presidente de los Estados Unidos para la Conferencia del Mar, expresó:

> "Cualquier convención que pueda obtener la aceptación masiva (de la comunidad internacional) forzosamente tendrá que comportar costos comparables con los beneficios. Su evaluación no consiste en determinar si dicha Convención es tan buena como la constitución para el espacio oceánico que habríamos redactado si hubiéramos sido los responsables exclusivos de la formulación de sus términos. Su medida es si sirve a nuestros intereses tan bien o mejor de lo que se verían atendidos en un mundo en el que no exista una norma convencional".

Esta misma idea, la expresó en unas declaraciones a "Time" Magazine (23 de marzo de 1981) al afirmar que la opción era escoger entre dos alternativas: el mejor régimen que sea posible negociar pero que es inexistente, frente a la incertidumbre que reinaría en ausencia de un acuerdo internacional.

El 12 de julio de 1982, el presidente Ronald Reagan formuló una declaración para dar a conocer la resolución de su Gobierno de no firmar la Convención sobre el Derecho del Mar [46]:

> "Estados Unidos hace tiempo que ha reconocido cuán vitales son los océanos del mundo para la Humanidad y cuán importantes son los acuerdos internacionales para el uso de esos océanos... El 30 de abril, la Conferencia (del Mar) adoptó una Convención que no satisface los objetivos a que aspira Estados Unidos. La misma se aprobó por votación de 130 a favor, con 4 en contra (incluyendo a EE.UU.) y 17 abstenciones. Los que votaron en contra, o se abstuvieron, parecen pequeños en número, pero representan países, que producen más del 60 % del PNB mundial y proporcionan más del 60 % de las contribuciones a las Naciones Unidas... La parte de la Convención relativa a la minería en el lecho oceánico no llena los objetivos de EE. UU.... (porque) incluye:
>
> — disposiciones que en realidad desalientan el futuro desarrollo de los recursos minerales del lecho oceánico cuando tal desarrollo redunde en beneficio de los intereses de todos los países;
>
> — un proceso para tomar decisiones que no permite a EE.UU. o a otros desempeñar una función que refleje y proteja adecuadamente sus intereses;
>
> — disposiciones que autoricen la entrada en vigor de las enmiendas en lo que respecta a EE.UU., sin la aprobación de este país. Esto es evidentemente incompatible con el criterio de EE. UU., en cuanto a dichos tratados;
>
> — estipulaciones relativas a transferencias obligatorias de tecnología privada y la posibilidad de que los movimientos de liberación nacional compartan sus beneficios;
>
> — ausencia de acceso garantizado a las futuras empresas mineras habilitadas para labores en el lecho oceánico, con el fin de promover el desarrollo de estos recursos" [47].

NOTAS

(1) El concepto de "región" que, aplicado al mar, distingue hoy las actividades oceanográficas, es una consecuencia de ese carácter. V. *infra* 10.1.

(2) La Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental (1958) menciona la profundidad de 200 metros como una cifra de referencia para las posibilidades de la explotación submarina.

(3) George Scelle, "Cours de Droit International Públic", Monstchrestien Ed., París, 1948, p. 418.

(4) Charles de Visscher, "Theories et realités en Droit International Public", 3eme. Ed., París, Pedone, 1969, p. 269.

(5) Memoria presentada por el primer delegado de Chile, Dr. M. Cruchaga Tocornal, sobre la Conferencia del Derecho Internacional celebrada en La Haya en 1930. Cfr. Francisco Orrego Vicuña, "Chile y el Derecho del Mar", op. cit., p. 50.

(6) El pensamiento del presidente Wilson respecto a la libertad de los mares es muy claro y, más aún, hace de ella uno de los cimientos de la paz mundial: "Las rutas marítimas de hecho y de derecho deben ser libres. La libertad de los mares es una condición *sine qua non* de la paz, de la igualdad y de la mutua cooperación. Es indudable que se hace necesario una rectificación más o menos radical de muchas de las reglas de la práctica internacional que hasta ahora se han creído fijadas a fin de que los mares sean verdaderamente libres para el aprovechamiento común, bajo virtualmente todas las circunstancias, pues hay motivos convincentes y necesarios para ello. No puede haber confianza ni intimidad entre los pueblos del mundo mientras no se introduzcan estas modificaciones. El anterior problema está íntimamente vinculado con la limitación de armamentos navales y la cooperación de las escuadras para mantener los mares libres y seguros". (W. Wilson, "Messages, Discours, Documents Diplomatiques relatifs a la guerre mondiale", París, 1919, T. I, pp. 108, 134, 140, 228 y 237). — Cfr. A. Ulloa, "Derecho Internacional Público", T. I., Cuarta edición, p. 541.

(7) Texto de la "Carta del Atlántico", en R.P.D.I., T. II, Nº 4, 1942, p. 346. La "Declaración de las Naciones Unidas" que invita a adherir a la anterior, en R.P.D.I., T. II, Nº 6, 1942, p. 559.
De paso, se debe recordar que los puntos iniciales de la "Carta del Atlántico", expresan: "Primero.— Ambos países (el Reino Unido y los Estados Unidos) no buscan el engrandecimiento territorial, ni de ninguna otra naturaleza.
Segundo.— Desean que no se efectúen cambios territoriales que no estén de acuerdo con los deseos libremente expresados por los pueblos interesados".

(8) Comunicado Oficial "El Perú adhiere a la Carta del Atlántico", de 6 de febrero de 1943, en R.P.D.I., T. III, Nº 7, 1943, p. 84.

(9) "Exposé de Motifs et Déclaration des Grands Principes du Droit International Moderne", 2me. Edition, París, Les Editions Internationales, 1938, 62 p.

(10) Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Tratados, Convenciones y acuerdos vigentes entre el Perú y otros Estados", T. II. Instrumentos Multilaterales, Lima, Imprenta Torres Aguirre. 1936. p. 3.

(11) "Registro Oficial.. Colección Diplomática o Reunión de los Tratados celebrados por el Peru... desde su independencia hasta la fecha". Lima, impreso por Francisco Solís, 1854. p. 79.

(12) Para los detalles del incidente "Lorton", V. Juan Bautista de Lavalle "El Perú y la Gran Guerra", Lima, Imp. Americana, 1919; XV, 439 p.

(13) Igual interés por la libertad de navegación, revelan las adhesiones del Perú a la Convención para rescatar el peaje del Elba (1861) y para la abolición de los respectivos

Escalda (1863) que se hicieron efectivas, además de la suscripción de los respectivos documentos, por el pago por parte del Perú de las cuotas de 1.854 thalers y 4,320 florines, respectivamente.

V. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Tratados...", op. cit. pp. 5 y 9.

(14) A. Ulloa, "Posición...", op. cit. p. 217.

(15) Ricardo Aranda, "Colección de los Tratados...", Lima, T. II, pp. 507 y ss.

(16) Ann L. Hollick, "U.S. Foreing Policy and the Law of the Sea", op. cit., contiene una detallada y documentada información sobre la génesis de las mal llamadas "Proclamaciones Truman", por cuanto habían sido ya aprobadas por el presidente Roosevelt, poco antes de su muerte.

(17) Ibid., p. 46.

(18) V. *supra* 1.5.1. y ss.

(19) "Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú", doctor David Aguilar Cornejo, 1954-1955, Lima, Talleres Gráficos P. L. Villanueva S. A., 1955, 573 p. _ Juntamente con una importante documentación sobre la "Defensa de Dominio Marítimo del Perú", se publican el Informe Final de la Conferencia de Roma, el Informe de la Delegación del Perú a dicha reunión y un importante "Comentario" sobre algunos de los temas, presentado por el delegado contralmirante L. E. Llosa G. P.

(20) Ibid., p. 204. Texto de la adición peruana a la propuesta de la delegación de Noruega.

(21) Informe final de la Conferencia de Roma, Parte VII, párrafo 82. Cfr. Ibid., p. 252.

(22) El Art. 54 del proyecto de la Comisión del Derecho Internacional dice así, en su parágrafo 1: "Todo Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial".

La Convención de Ginebra, de 1958 sobre Pesca y Conservación de Recursos Vivos en Alta Mar, incluye en su Art. 6, el parágrafo 1, con el siguiente texto: "El Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial".

(23) La afirmación extrema correspondió, en algún momento del debate, por razones notorias de táctica negociadora, a los representantes de los paísss del Pacífico Sur. Por ejemplo, E. García Sayán expresa en una intervención: "Todo Estado costero tiene un derecho especial, inherente a su posición geográfica...", afirmación que podría traducirse en el sentido de que la situación de ribereño origina el derecho, con lo cual el único criterio para definir el interés especial estaría constituido por la posición geográfica. No obstante su apariencia lógica, el argumento no era suficiente para transformar el hecho material en norma jurídica y, menos aún, para hacerla válida ante terceros.

(24) A. Ulloa, Discurso en la Comisión Plenario de la II Conferencia sobre el Derecho del Mar, Ginebra, 29 de marzo de 1960. Cfr. R.P.D.I., Nº 57-58, 1960, pp. 82 y ss.

(25) Discurso en la Comisión Plenaria de la II Conferencia sobre el Derecho del Mar, Ginebra, 14 de abril de 1960. Cfr. F. Orrego Vicuña, "Chile y el Derecho...", op. cit., p. 74 y ss.

(26) A. Ulloa, op. cit.

(27) Informe Final de la Conferencia Técnica Internacional para la Conservación de los Recursos Vivos del Mar, Parte II, párrafo 18, *in fine*.

(28) Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Instrumentos.. ", op. cit., p. 404.

(29) En 1974 se calculaba en 500 millones el número de los seres hambrientoe. Otros estudios indicaron que 700 millones de personas sólo se alimentan en lo indispensable para

mantenerse vivas y reproducirse, pero lo no suficiente como para trabajar con rendimiento eficiente

(30) V. *Supra*.

(31) R. Ferrero, "Derecho Internacional", op. cit., p. 98.

(32) Cfr. N. W. Mouton, "The Continental Shelf", Recueil des Cours de l'Academie International, T. I., 1954, p. 264.

(33) Además de la bibliografía ya indicada, es útil mencionar entre las recientes, las siguientes publicaciones:

— José Luiz Azcárraga, "Derecho del Mar", Ed. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1983; 294 p.

— Daniel Bardonnet et Michel Virally, "Le Nouveau Droit International de la Mer", Ed. A. Pedone, París, 1983; XI, 378 p.

— Winston C. Extavour, "The Exclusive Economic Zone", Institute Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Ginebra, 1979; XV, 369 p.

— C. A. Fleischer, "The Right to a 200 miles Exclusive Economic Zone or a Special Fishery Zone", en San Diego Law Review, Vol. 14, Nº 3, april 1977, pp. 548-583.

— J. M. Hoeffel, "La zone maritime péruvienne de souveraineté et de jurisdiction nationales", en "Revue Generale de Droit International Public", Paris, Avril-Juin 1975.

— E. Langavant, "Droit de la Mer", París, Ed. Cujas, T. I. 1979.

— L. Lucchine y M. Voelckel, "Les Etats et la Mer", La Documentation Francaise, (Notes et etudes documentaires), París 1978; 463 p. Ilust. y cuadros.

— F. Orrego y otros, "Lo Zona Económica Exclusiva" - Una perspectiva Latinoamericana", Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Ediciones Patmos Ltda., 1982; 192 p.

— F. Orrego y otros, "La aplicación de la Zona Económica Exclusiva y el régimen de la pesca - Una visión científica y técnica", Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago. Impresos S. Francisco, 1982; 149 p.

— R. Rodiere et Martine Remond-Gouilloud, "La Mer - Droits des Hommes ou Pro. des Etats?", París. Ed. Pedone, 1980; 184 p.

— Societé Francaise pour le Droit International. "Perspectives du Droit de la Mer á l'issue de la 3e. Conférence des Nacions Unies" - Colloque de Rouen. Ed. A. Pedone, París, 1983; VIII, 341 p.

— F. Thibaut, "L'Amerique Latine et l'evolution du Droit International de la Mer" en "Revue Genérale de Droit International Public", Juillet-Septembre 1971.

— F. Thibaut, "Le Continent Americain et la crise du Droit de la Mer", en "Revue Genérale de Droit International Public", Juillet-Septembre, 1976.

— J. Vigne, "Le róle des interets économiques dans l'evolution du Droit de la Mer", Institute Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Ginebra, 1971; 143 p.

Debe recordarse, asimismo,

— F. V. García Amador, "La Utilización y Conservación de las Riquezas del Mar", La Habana, Ed. Lex., 1956; XIV, 250 p.

Entre la contribución peruana, puede mencionarse:

— A. Arias Schreiber, "La Conferencia sobre el Derecho del Mar", en R.P.D.I. Nos. 72-73, 1976-1979, T. XXXI; p. 63 y ss.

— A. Arias Schreiber, "La Zona Económica Exclusiva y los intereses marítimos del Perú", en revista "Pacífico Sur" (Comisión Permanente del Pacífico Sur) Nº 9, 1978, Lima, p. 141 y ss.

— E. Ferrero Costa, "El nuevo derecho del Mar: Naturaleza jurídica de la Zona Económica Exclusiva", en ibid., Nº 8, 1978, Lima, p. 51 y ss.

— E. Ferrero Costa, "El nuevo derecho del Mar: El Perú y las 200 millas", Univer-

sidad Católica, Lima, 1979, 7 h. 456 p. Esta obra es la mejor contribución orgánica al estudio del tema.

(34) Oponión individual del presidente J. L. Bustamante i Rivero, en Cour Internationale de Justice, "Affairo du Plateau Continental de la Mer du Nord _ Arret du 20 Fevrier 1969". pp. 58 y ss.

(35) Con un criterio histórico puede citarse al jurista español Odón de Buen y su opinión acerca de la jurisdicción del Estado sobre la "planicie continental" (1918) y desde el punto de vista convencional, el Tratado entre el Reino Unido y Venezuela, sobre las áreas submarinas del Golfo de Paria, de 26 de febrero de 1942.

(36) Sobre la plataforma continental, se pueden anotar, como obras recientes aparte del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte de 20 de febrero de 1969, ya citado:

— Charles Vallée, "Le plateau Continental dans le Droit Positif actuel". Paris, Ed. Pedone, 1971, 359 p.
— A. Renaud, "Le differend du Plateau Continental de la Mer du Nord", Paris, L.G.D.J., 1975; 252 p.
— J. F. Pulvenis, "Zone Economique et Plateau Continental: Unité ou dualité", en "Revue Iranienne des Relations Internationales", Université de Teherán, Nos. 11-12., Printemps 1978, pp. 103 y ss.
— W. Goralczyk, "L'evolution du concept de Plateau Continental", ibid., pp. 121 y ss.
— B. B. L. Auguste, "The Continental Shelf. The Practice and Policy of the Latin American States, with special reference to Chile, Ecuador and Perú". Geneva and París, 1960.
— International Court of Justice. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada/United States of America). 1984, 246 p. La Haya.
— J. L. Azcárraga, "La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional". Madrid, Instituto Francisco de Vitoria, 1952; XVI, 313 p.

(37) Annick Bernés de Marffy, "La genese du Nouveau Droit de la Mer —Le Comité des Fonds Marins—", París, Ed. Pedone, 1980; 326 p. Uno de los más profundos y sugerentes estudios recientemente publicados, fruto de un conocimiento de primera mano de los trabajos de la Conferencia del Mar, de la que la señora de Marffy ha sido una muy competente funcionaria.

(38) Entre otros "espacios comunes" materia del Derecho Internacional, además de la Zona de los Fondos Marinos, se encuentran el espacio sideral, los cuerpos celestes, la Antártida, etc. Hay también, otros ámbitos comunes, o sea de interés general, cuya normatividad escapa a la posibilidad jurídica y material de un Estado en particular, como son el medio ambiente y su preservación, así como actividades específicas en relación con el desarme, los derechos humanos, la desnuclearización, etc.

(39) No se pretende, en consecuencia, tratar en sí mismo el tema de la Zona de los fondos marinos, ni el concepto de patrimonio común de la Humanidad, ni los mecanismos previstos en la Convención sobre el Derecho del Mar para el funcionamiento de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, materia cuya extensión desborda toda posibilidad de síntesis y que ha ocupado en los últimos años la atención de los especialistas, expresada en una producción documental, tanto jurídica como económica, realmente inconmensurable. A título ilustrativo, se mencionan a continuación algunas obras recientes:

— CEPAL e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, "Economía de los Océanos", 2 Vols. Edición en mimeógrafo, Santiago de Chile, 1978 (Doc. E/CEPAL/L. 156/Rev. 2, de 28 de abril de 1978).
— C. A. Colliard, R. J. Dupuy y otros, "Le Fond des Mers", París, Ed. A. Colin, 1971; 207 p.

— Dupuy, R. J., "Souveraineté et Espaces Maritimes", en la obra colectiva "La Souveraineté au XXe. Siécle", París, Ed. A. Colin, 1971; 287 p.

— A. Piquemal, "Le Fond des Mers - Patrimoine Commun de l'Humanité" (Ouvrage couronné par l'Academie de Législation de Toulouse), Publications du Centre National pour l'exploitation des Oceans —CNEXO— 1973; 278 p.

— F. Orrego Vicuña, "Los Fondos Marinos y Oceánicos", Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1976; 451 p.

— Felipe Paolillo, "Naturaleza jurídica de principio del patrimonio común de la Humanidad". Ponencia presentada en el XIII Congreso del I.H.L.A.D.I. Lima, 1982

No es del caso agregar aquí la ingente documentación producida por la conferencia sobre el Derecho del Mar, la Comisión preparatoria sobre la autoridad internacional y la Secretaría General de Naciones Unidas.

(40) Consecuencias económicas del desarrollo de la minería de los fondos marinos de la Zona Internacional, Informe del secretario general de NU a la II Conferencia sobre el Derecho del Mar (Doc. Nº A/CONF. 62/25 de 22 de mayo de 1974); y "Statistical Yearbook", publicación de Naciones Unidas (Nº de venta: E/F. 76. XVII.1.).

(41) Un aviso publicado por la U. S. Steel (*"Washington Post"*, 28 de abril, 1981) durante la millonaria campaña publicitaria desencadenada en contra de la Convención sobre el Derecho del Mar, dice: "El poderío industrial y la fortaleza militar (de EE. UU.) están amenazados por una grave dependencia en sus recursos", explicando que EE. UU. "en la actualidad importa más del 75% de 14 minerales que son claves para su industria; al tiempo que en dicho caso depende totalmente de fuentes extranjeras", por todo lo cual EE. UU. "no puede construir un solo avión ni producir equipos electrónicos o fabricar sus sistemas de armamento sin esos materiales que le son indispensables, pues la industria del acero sería desmantelada por la falta de manganeso, cromo, cobalto y columbio".

(42) Por ejemplo, si el crecimiento de la producción del cobre fuera tan sólo de 2% al año, las actuales reservas podrían alcanzar para cubrir la demanda de los próximos 28 años (a partir de 1984). Datos de John E. Tilton, "The Future of Nonfuel Minerals", The Brookings Institution, Washington D. C., 1977.

(43) Frente a los precios de alrededor de US $ 0.80 por libra con los cuales las empresas ya establecidas pueden subsistir gracias a los mejores precios de los productos, se calcula que se requeriría un precio de US $ 1.15 a 1.45 para poner en explotación una nueva mina. Cfr. III Conferencia sobre el Derecho del Mar, Doc. A/CONF. 62/1.84, de 2 de marzo, 1982. Cabe agregar que el precio promedio de 1983 fue de US $ 0.71 y de 0.61 en 1984.

(44) La documentación más importante sobre los aspectos económicos de los fondos marinos, proviene de la propia Conferencia sobre el Derecho del Mar y de los estudios realizados por Naciones Unidas para satisfacer demandas en tal sentido. Constituye el conjunto de informaciones y de análisis más completo, de amplia difusión y de fácil acceso a todos quienes deseen profundizar en la materia.

(45) Alvaro de Soto, "Los Fondos Marinos en la Negociación Global del Derecho del Mar", en R.P.D.I., T. XXXIII, Nº 80 abril-junio 1981, p. 118 y ss. Debe recordarse que el doctor de Soto fue elegido, en su condición de delegado peruano, como Coordinador del Grupo de los 77, desde finales de 1974 hasta el término de la negociación y que, en tal virtud, presidió las deliberaciones de los países en desarrollo en esta materia, debiendo actuar como su vocero autorizado.

La propuesta de los países latinoamericanos, también llamada "Proyecto de las Trece Potencias" (Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela) lleva el título de

"Documento de trabajo sobre el régimen para los fondos marinos y oceánicos", Doc. Nº A/AC.138/49., de 4 de agosto de 1971.

(46) Texto del *press-release* en español distribuido por los servicios informativos de EE. UU. Cabe observar que el porcentaje al que alude el presidente Reagan en el primer párrafo transcrito no coincide con la realidad actual, por cuanto de los 17 países que se abstuvieron, muchos de ellos procedieron, pocos meses más tarde, a suscribir la Convención entre ellos, la U.R.S.S., Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, República Democrática Alemana, y las Repúblicas de Bielorusia y Ucrania.

V. También: Leigh S. Ratiner. Vice-Presidente de la Delegación de Estados Unidos, "The Law of the Sea: a crossroads for American Foreign Policy", en "Foreign Affairs", Summer 1982, p. 1006 y ss.

(47) Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, no ha estado en su propósito estudiar la Convención sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, como la aplicación de dicho instrumento internacional está, muy en particular, dirigida a legislar sobre los usos económicos del mar, quizá sea oportuno agregar al final de este capítulo la referencia a dos publicaciones de suma utilidad para una mejor información:

— R. R. Churchill y A. V. Lowe, "The Law of the Sea", Manchester University Press; 1985; XXXIII, 326 p. Constituye "the first and comprehensive account of the new UN Convention and the other treaties and measures that complement it", con un excelente esquema en la presentación, la bibliografía más reciente, y todo ello dentro de un tratamiento resumido y esclarecedor.

Asimismo revisten un extraordinario aporte en relación con asuntos específicos, los estudios incluídos en el Anuario del *International Ocean Institute, "Pacem in Maribus"*, editado por Elizabeth Mann Borgese y Norton Ginsburg, en la Universidad de Chicago, a cargo de la University of Chicago Press:

— "Ocean Yearbook 1", 1978; XVII, 890 p.
— "Ocean Yearbook 2", 1980; X, 713 p.
— "Ocean Yearbook 3", 1982; XVI, 582 p.
— "Ocean Yearbook 4", 1983; XVI, 621 p.
— "Ocean Yearbook 5", 1985; XVI, 544 p.

CAPITULO IX: LA LEGISLACION

9.1 Legislación peruana sobre el dominio marítimo.

- 9.1.1 Antecedentes.
- 9.1.2 Disposiciones legales.
  - 9.1.2.1 Reglamento sobre visita de buques extranjeros.
  - 9.1.2.2 La zona de protección de doce mil metros.
  - 9.1.2.3 Los Tratados de Montevideo.
  - 9.1.2.4 Convención relativa a la guerra marítima.
  - 9.1.2.5 Convenio de París, sobre navegación aérea.
  - 9.1.2.6 Código Penal.
  - 9.1.2.7 Código Bustamante.
  - 9.1.2.8 Código Civil.
  - 9.1.2.9 Reglamento Consular
  - 9.1.2.10 Reglamento de Capitanías.
  - 9.1.2.11 Convenio de Aviación Civil Internacional.
  - 9.1.2.12 Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947.
    - 9.1.2.12.1 Antecedentes.
    - 9.1.2.12.2 Aspectos formales.
    - 9.1.2.12.3 La finalidad.
    - 9.1.2.12.4 Notas características
    - 9.1.2.12.5 Presciencia y alcance.
  - 9.1.2.13 El Reglamento de Capitanías.
  - 9.1.2.14 Ley del Petróleo.
  - 9.1.2.15 La Ley Orgánica de la Marina (reservada).
  - 9.1.2.16 Otras normas legales.
  - 9.1.2.17 Ley Orgánica del Ministerio de Marina.
- 9.1.3 Apreciación y perspectivas.
- 9.1.4 Notas sobre la legislación pesquera.

9 2 La búsqueda de una definición.

9.2.1 En el Perú,

9.2.1.1 Entre Escila y Caribdis.

9.2.1.2 Iniciativas parlamentarias.

9.2.1.3 En favor del DS Nº 781.

9.2.1.4 Un frustrado decreto-ley.

9.2.1.5 Las declaraciones del general J. Velasco Alvarado.

9.2.2 En Colombia.

9.2.3 En Chile.

9.2.4 En el Ecuador.

9.2.5 En Costa Rica.

9.1 *Legislación peruana sobre el dominio marítimo.*

9.1.1 Antecedentes.

Desde el punto de vista de la doctrina, es bien sabido que, aún a mediados de este siglo, eran muy variadas las posiciones de los tratadistas en relación con la naturaleza jurídica del mar territorial, las competencias del Estado costero, los derechos de terceros países, la anchura de la franja de aguas territoriales, su diferencia o asimiliación con las aguas interiores, el trazado de las líneas de base, etc. Una vez más puede citarse el párrafo pertinente del "Derecho internacional" de Alberto Ulloa, en su edición de 1957:

> "Se han dado distintos fundamentos al derecho al mar territorial. Según algunos autores, sería un derecho pleno de soberanía y propiedad; el ribereño domina, posee y ocupa la zona litoral. Según otros, es un derecho limitado de soberanía que no lleva consigo la propiedad. No existía diferencia práctica entre uno y otro concepto del mar territorial. Pero según opiniones más nuevas, éste implica simplemente una servidumbre sobre el mar libre, derivada de las necesidades de la conservación y de la defensa, que adoptan la forma de restricciones al uso común: la prohibición de la beligerancia, la limitación de la pesca, el control aduanero y policial y el control sanitario (1).

Ello explica que, hasta entonces, las prácticas de los Estados sobre la materio fueran, asimismo, muy variadas, muchas veces opuestas y, casi siempre, adoptando regímenes diferentes según la naturaleza de las competencias ejercidas o de los intereses por proteger. Ese fue también el caso del Perú, pero, en realidad bien puede afirmarse que, salvo la designación de una anchura específica para un fin determinado, el mar territorial peruano, tenía una anchura de tres millas náuticas, medidas a partir de la línea de la baja marea. Así lo reconoce el propio profesor Ulloa, cuando en la primera edición de su citada obra, en 1926, se limita a anotar que:

> "El Perú ha considerado generalmente las tres millas como medida de su mar territorial" (2).

Esta afirmación, entendida sobre la recta acepción de la frase que incluye el adverbio generalmente, está demostrada por los hechos.

9.1.2 Disposiciones legales.

9.1.2.1 Reglamento sobre visitas de buques extranjeros

El "Reglamento sobre visitas y permanencia de buques y aeronaves de guerra extranjeros a puertos y aguas territoriales del Perú en tiempo de paz" (Decreto Supremo de 13 de noviembre de 1934) estableció que "las aguas territoriales del Perú se extienden hasta tres millas de las costas e islas, contadas a partir de la línea de las más bajas mareas". También estableció que en las bahías, las aguas territoriales están comprendidas entre la línea de costa y la tangente externa a dos circunferencias trazadas desde los puntos extremos de la bahía como centro y con un radio de tres millas [3].

El citado dispositivo es importante por cuanto representa el primer acto administrativo expreso, en el sentido de fijar en tres millas la anchura del mar territorial. Además, su entrada en vigor dio ocasión a un intercambio de comunicaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Legación de S. M. Británica, en relación con el trazado del mar territorial en las bahías, donde según el criterio del Almirantazgo inglés, el supuesto derecho a una bahía con una entrada de más de seis millas de ancho, solamente puede ser justificado con prescripción; y esto, únicamente, cuando es larga en proporción a su ancho y presenta una entrada muy marcada [4]. Esta circunstancia muy expresiva del carácter público y debidamente difundido que debe tener la determinación de la anchura del mar territorial, por cuanto —como lo afirma el fallo de la Corte Internacional de Justicia, tantas veces citado— "la validez de la delimitación con respecto a otros Estados depende del Derecho Internacional". Esta referencia específica al Derecho Internacional constituye una remisión inequívoca a las fuentes del Derecho Internacional, en primer término los tratados y, además, la costumbre internacional, como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho (Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia).

Desde otro punto de vista, es digna de ser subrayada la disposición contenida en el párrafo relativo a las aeronaves de guerra, según el cual "toda aeronave extranjera autorizada a efectuar un vuelo debe sujetarse a la Convención Internacional de Navegación Aérea de 13 de octubre de 1919", que constituye otra expresa remisión al Derecho Internacional, aún más sugestiva por cuanto, para esa fecha, el Perú no había adherido a dicha Convención.

Aparte de este dispositivo, en orden cronológico, se pueden citar las siguientes normas legales que contienen referencias al mar territorial.

9.1.2.2 La zona de protección de doce mil metros.

El Decreto Supremo de 15 de noviembre de 1921, considerando "que el Estado tiene, teóricamente, derecho absoluto de propiedad sobre el espacio aéreo que domina su territorio; y que, en la práctica, es indispensable que

ejerza la soberanía de su empleo, por lo menos, hasta donde sus derechos de conservación y seguridad exijan", estableció en su Art. 1º, lo siguiente:

> "La navegación aérea, en globos, dirigibles o aviones de propiedad pública o particular, procedentes de otro país, queda prohibida a menos de tres mil metros sobre cualquiera de las partes del territorio nacional y sobre la zona de protección, constituida por una faja de doce mil metros a contar de sus costas, o de las obras de defensa instaladas sobre sus riberas marítimas y fluviales" (5).

Aquí, no hay duda que la zona de protección es una manera de distinguir al mar territorial, al cual, para este efecto, la práctica del Estado peruano le asignaba la anchura de doce mil metros, equivalente aproximado de seis y media millas náuticas. El Decreto Supremo de 13 de noviembre de 1943 derogó esta disposición.

9.1.2.3 Los Tratados de Montevideo.

Una expresión diferente de la práctica del Estado peruano en ejercicio de sus competencias en el mar, pero de indudable notoriedad internacional y de evidente importancia desde el punto de vista del ejercicio de la jurisdicción del Estado, está constituida por las definiciones adoptadas en el Congreso de Montevideo, de 1899, cuyos instrumentos fueron elaborados por el más prestigioso grupo de juristas latinoamericanos y convertidos en ley de la República en virtud de la correspondiente aprobación legislativa de 25 de octubre de 1889. Los Delegados del Perú fueron don Cesáreo Chacaltana y don Manuel María Gálvez.

El Tratado de Derecho Penal Internacional en su artículo 12º contiene la siguiente formulación:

> "Se declaran aguas territoriales, a los efectos de la jurisdicción penal, las comprendidas en la extensión de cinco millas desde la costa de tierras firme e islas que forman parte del territorio de cada Estado" (6).

El texto es de una claridad y de una precisión tales, que no requiere mayores comentarios. Pero sí, debe agregarse que no puede ponerse en duda la vigencia del mencionado instrumento internacional, por cuanto fue en 1955, que a raíz del asilo concedido por la Embajada del Uruguay al senador don Alejandro Roel Fernández, que el Perú procedió a su denuncia, que se haría efectiva dos años más tarde, según consta de nota Nº 6-3/40, de 4 de mayo de 1955, suscrita por el canciller David Aguilar Cornejo y dirigida al Embajador don Guillermo Martínez Thedy. Hay que recordar —con perdón de la insistencia— que tanto el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, como la "Declaración de Santiago" de 10 de agosto de 1952, como la aprobación parlamentaria de esta última por Resolución Legislativa Nº 12.305 y su respectivo cúmplase, se formulan durante la vigencia del Tratado de Montevideo, lo cual indica, sin lugar a dudas, que ni el Decreto Supremo ni la "Declaración de Santiago" —aprobada inicialmente por Resolución Suprema Nº 170, de 11 de abril de 1953— pudieron modificar aquel dispositivo ni significar la voluntad de

hacerlo, pues en este último caso tendría que haberse seguido el procedimiento establecido, caso en el cual nadie imaginó que el Perú debiera colocarse[7].

Además del Tratado de Derecho Penal Internacional, en la misma ocasión y dentro del mismo conjunto de normas de Derecho Internacional Privado, se concertó el Tratado de Derecho Comercial Internacional en el cual se hace la diferencia entre "aguas interiores" (Art. 8º) y "territorio marítimo" —por oposición a las aguas no jurisdiccionales— (Arts. 11º, 12º, 13º y 21º), siendo evidente que la anchura de las aguas jurisdiccionales, por analogía, debía ser estimada también en cinco millas, pues, de lo contrario, la nueva distancia habría sido expresamente considerada.

9.1.2.4. Convención relativa a los derechos y deberes en caso de guerra marítima.

En La Haya, el 18 de octubre de 1907, se suscribió la Convención relativa a los derechos y deberes de las potencias neutrales en casos de guerra marítima. Los arts. 1º al 5º y el 10º tienen referencias a las "aguas territoriales", pero sin definir expresamente su anchura. Sin embargo, es notorio que para tales efectos, la costumbre internacional estaba claramente establecida en favor de las tres millas. Si bien el Perú no fue parte de dicha Convención, declaró hasta en dos oportunidades que se sometía a sus disposiciones, según consta de los Decretos Supremos de 21 de agosto de 1914 y de 13 de mayo de 1933, según los cuales se declara la neutralidad del Perú en la I Gran Guerra de 1914 y en el conflicto entre Bolivia y Paraguay, respectivamente [8].

9.1.2.5. Convenio Internacional de Navegación Aérea.

Dentro del conjunto de instrumentos internacionales concertados como consecuencia de la paz, inmediatamente después de la I Gran Guerra, se encuentra el Convenio del rubro, celebrado en París el 13 de octubre de 1919. Por vía convencional en 1929 y 1933 se le introdujeron modificaciones, para adecuarlo al desarrollo de las comunicaciones. El Perú aprobó este Convenio por Resolución Suprema Nº 616, de 17 de setiembre de 1936 [9].

El Art. 1º reconoce que "cada Potencia tiene soberanía completa y exclusiva en el espacio atmosférico sobre su territorio. A los efectos del presente Convenio, se entenderá que el territorio de un Estado comprende el territorio nacional, metropolitano y colonial, y las aguas territoriales adyacentes al mismo".

Según el Art. 2º, "cada Estado contratante se obliga a conceder, en tiempo de paz, libertad de paso inofensivo sobre su territorio a las aeronaves de los otros Estados contratantes, siempre que se observen las condiciones establecidas en el presente Convenio".

Entre los muchos comentarios que esta Convención merece, se anotan los siguientes:

— el reconocimiento a la soberanía completa y exclusiva en el espacio atmosférico, resulta del acuerdo entre los Estados parte;

— esa soberanía completa y exclusiva, entendida como un derecho reconocido, tiene como correlación un deber que cumplir: la obligación de conceder el paso inofensivo sobre el territorio;

— la inclusión de las aguas territoriales es fruto de una expresa adaptación del concepto de territorio, pues bien claro se dice que, para los efectos del Convenio, "se entenderá" que el territorio comprende dichas aguas;

— en otro orden de cosas, el Perú se obligó, al momento de adherir a la Convención, a respetar sus cláusulas y, por lo tanto, a conceder dicho paso inofensivo.

Asimismo, para el momento de la aprobación, 17 de setiembre de 1936, regía lo dispuesto en el Decreto Supremo de 13 de noviembre de 1934 (Reglamento de visitas), que, como se ha visto, estableció un mar territorial de tres millas; y en el que el Perú se remitió expresamente a las cláusulas de la Convención de París, aceptando sus obligaciones, posición que se confirma mediante la aprobación de 17 de setiembre de 1936.

9.1.2.6. Código Penal.

El 11 de enero de 1924, se promulgó la Ley Nº 4868 según la cual el nuevo Código Penal entraría en vigor a partir del 28 de julio del mismo año. Como es sabido, este cuerpo legal fue propuesto, elaborado y comentado por el brillante internacionalista Víctor M. Maúrtua. En la exposición de motivos se informa, en el punto relativo a la aplicación de la ley penal en el espacio, que el Código ha seguido la doctrina y las estipulaciones del Tratado de Derecho Penal de Montevideo, y se subraya expresamente que "el proyecto (de Código Penal) subordina sus disposiciones del Título (Dominio territorial de aplicación de la ley penal) a los criterios de ese Tratado", por lo cual, cuando el Código en su Art. 4º menciona las infracciones cometidas en "buques nacionales en alta mar, o en buques de guerra nacionales en aguas de ajena jurisdicción, si el culpable pertenece a la tripulación o ejerce algún cargo en el buque, o en buques mercantes extranjeros que se hallen en aguas jurisdiccionales", se está remitiendo a la extensión fijada en el Tratado de Montevideo de cinco millas de anchura [10].

9.1.2.7. Código Bustamante.

El célebre Código de Derecho Internacional Privado, aprobado en la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana, en 1928, fue suscrito por el Perú y aprobado sin reservas el 8 de enero de 1929. En sus arts. 284º, 300º y 301º contiene referencias a las "aguas territoriales" al declarar que están exentos de la jurisdicción nacional los delitos cometidos dentro de esa zona en barcos de guerra extranjeros o en barcos mercantes extranjeros, si tales delitos no perturban al país o sus habitantes [11].

Por lo menos entre los países obligados por el Tratado de Montevideo, para los efectos de la jurisdicción penal debe entenderse que la medida de las "aguas territoriales" mencionadas es de cinco millas, cifra que podría considerarse como aceptada, además, por los países suscritores del mismo.

9.1.2.8. Código Civil.

A partir del 14 de noviembre de 1936, entró en vigencia el Código Civil, cuyo Art. 822, al hablar de los bienes del Estado enumera, entre ellos:

> "Inc. 2.— El mar territorial y sus playas y la zona anexa que señala la ley de la materia".

Para esa fecha, era de aplicación el Reglamento de visita de naves extranjeras, arriba mencionado, y poco tiempo después se expediría el Reglamento de Capitanías, de 1940, ambos muy explícitos en fijar en tres millas la anchura del mar territorial, precisamente para los efectos generales de la navegación, o sea el ejercicio más general de la jurisdicción peruana en el mar.

Se puede así, colegir que la anchura aplicable al mar territorial —definido como "bien" del Estado por el Código Civil— era de tres millas, con la natural excepción de la jurisdicción penal que, en razón de lo dispuesto en el Tratado de Montevideo y el Código Penal, era de cinco millas.

9.1.2.9. Reglamento Consular.

Por Decreto Supremo de 2 de diciembre de 1939, se aprobó el Reglamento Consular que contiene las disposiciones a las que deben ajustarse los funcionarios consulares del Perú en el extranjero en el cumplimiento de sus deberes. Entre otras normas, están las siguientes:

> "Art. 270º Los funcionarios consulares se opondrán a toda tentativa de la autoridad local para conocer de delitos perpetrados en alta mar, en buque peruano.
> Art. 271º Si los delitos cometidos a bordo, lo fueron estando el buque en aguas territoriales extranjeras, los funcionarios consulares dejarán actuar a los tribunales del país a que corresponden dichas aguas".

No existe noticia de que, en alguna fecha posterior, los funcionarios consulares peruanos hayan sido notificados que el Perú hubiera modificado la extensión de su mar territorial, ni que, para los efectos de la reciprocidad, en el Perú se entendiera que la acción de los tribunales extranjeros sobre los delitos cometidos en naves mercantes peruanas, se extendía hasta la distancia de 200 millas. En todo caso, es indudable que en aguas peruanas, más allá de las cinco millas, nadie ha reputado que los delitos estaban sometidos a la ley peruana; y es igualmente cierto que una notificación en tal sentido jamás fue circulada a las naciones extranjeras.

9.1.2.10. Reglamento de Capitanías (9 de abril de 1940).

Al igual que el Reglamento para la visita de naves de guerra extranjeras de 1933, el Reglamento de Capitanías y de la Marina Mercante Nacional (Orden General de la Marina Nº 10) constituye un acto de administración del Estado peruano, destinado a fijar el alcance de la jurisdicción marítima. Por eso, merece ser considerado como una norma de proyección internacional llamada a ser conocida y observada por los demás países.

En su Art. 4º dice:

> "El mar territorial del Perú se extiende hasta tres millas de la costa e islas, contadas a partir de las más bajas mareas.
> En las bahías, ensenadas y golfos, el mar territorial es el comprendido entre la línea de la costa y la tangente externa a dos circunferencias trazadas desde los puntos extremos con un radio de tres millas".

Es interesante comprobar que la redacción repite los términos del Reglamento de visitas de naves extranjeras, con lo cual se confirma el criterio del Estado peruano en cuanto a la extensión de su jurisdicción marítima, debiendo entenderse que no se trata de una repetición ociosa sino que la índole del nuevo dispositivo, exigía definir el alcance de las competencias propia de las capitanías de puerto.

Con posterioridad a ese Reglamento, ningún otro acto administrativo del Estado peruano ha determinado una anchura diferente, si bien en todos los más recientes, se omite fijar la distancia de tres millas, al hablar del mar territorial. De este silencio no puede deducirse, como es natural, un cambio expreso y formal en la situación legal (12).

9.1.2.11. Convenio de Aviación Civil Internacional.

Al término de la II Gran Guerra, entre muchos otros acuerdos internacionales encaminados a restablecer la paz y el entendimiento entre todas las naciones, se suscribió en Chicago, el 7 de diciembre de 1944, el convenio del rubro. Fue aprobado en el Perú por Resolución Legislativa Nº 10358, de 9 de enero de 1946 (13).

Los dos primeros artículos del Convenio de Chicago, actualmente en vigor, adoptan casi textualmente los correspondientes dispositivos de la Convención de París:

> "Art. 1º Los Estados contratantes reconocen que cada Estado tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio.
> Art. 2º A los fines del presente Convenio, se considerará territorio de un Estado las extensiones terrestres y las aguas jurisdiccionales adyacentes a ellas que se encuentran bajo la soberanía, juridicción, protectorado o mandato de dicho Estado".

Según el Art. 3º, todo Estado contratante conviene en permitir el sobrevuelo, sin necesidad de permiso previo, a toda aeronave de los demás Estados

contratantes que no se dedique a servicios aéreos internacionales regulares, pero, en razón de la misma naturaleza del Convenio que regula la explotación de las líneas aéreas comerciales, fue restrictivo en lo que a ellas se refiere:

> "Art. 6º No podrá explotarse ningún servicio aéreo internacional regular sobre el territorio de un Estado contratante o hacia el interior de éste, si no es mediante un permiso especial u otra autorización de dicho Estado, y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización".

En virtud del Art. 7º, un Estado puede restringir o prohibir de manera uniforme los vuelos de todas las aeronaves de otros Estados, sin discriminación de nacionalidad, pero sujetándose a dos condiciones: la primera, la zona prohibida debe ser de extensión y situación razonables; y la segunda, que dichas restricciones se comuniquen a los demás Estados contratantes.

En cuanto a los dos primeros artículos, se aplican los comentarios hechos en relación con la Convención de París, pero agregando que, en la fecha de la aprobación peruana, además del Reglamento de Visitas, estaba vigente el Reglamento de Capitanías, de 9 de abril de 1940, que confirmó la extensión del mar territorial del Perú en tres millas.

En ningún momento posterior, el Perú ha considerado que era del caso notificar a los demás Estados, en cumplimiento del Art. 7º, que esta situación hubiera variado.

9.1.2.12. El Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947.

A propuesta del doctor Enrique García Sayán, ministro de Relaciones Exteriores, que refrenda el citado dispositivo, el presidente de la República, doctor José Luis Bustamante i Rivero, expide el Decreto Supremo Nº 781, verdadero punto de partida de la nueva política internacional marítima del Perú[14].

Pocos documentos públicos han sido materia más abundante de exaltación, de debate, de análisis y de referencia. Su valor histórico es indudable y ocupa un lugar notable en la evolución de las nuevas instituciones del Derecho del Mar. Hoy en día, más de 35 años después de su dación, es poco lo que se puede agregar a todo lo dicho. La expedición de leyes posteriores, como la Ley del Petróleo, y, principalmente, la promulgación de la Constitución Política de 1979, han consumado el ciclo de la presencia activa del Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947 (al que se distinguirá en adelante como el "DS") en la legislación peruana, pero nada podrá afectar el permanente homenaje que sus autores merecen en el recuerdo de los peruanos y de los investigadores del Derecho del Mar (Anexo Nº 3).

9.1.2.12.1 Antecedentes.

Los hechos que precedieron a su expedición fueron múltiples y complejos, tanto en lo interno como en lo internacional. Lo más notorio del momento era, sin embargo, la perplejidad de los hombres que, después de haber sido

testigos de la peor hecatombe de todas los tiempos, asistían esperanzados a un extraordinario esfuerzo de cooperación internacional, para lograr el doble objetivo de hacer efectiva la reconstrucción y de sentar las bases de un mundo que alejara el peligro de la guerra y aprovechara, en beneficio común, los increíbles adelantos que la ciencia había empleado para la destrucción.

En el Perú, las necesidades de la guerra habían favorecido los primeros pasos de una incipiente industria pesquera, casi artesanal, estimulada por las empresas pesqueras de la costa occidental de los Estados Unidos; y, de la misma manera, alentado a la industria ballenera cuyas instalaciones representaban una participación importante de capital nacional. Un pequeño pero muy activo grupo de hombres de negocios, de las nuevas generaciones, comenzó a reclamar, por entonces, una mayor protección frente a la competencia extranjera, pero sin que se concretara esta presión en un sentido definido. Según las estadísticas de la FAO, en 1948, las capturas registradas en el Perú ascendían a 84,000 toneladas, algo así como un modesto 0.4% de la captura mundial. En cambio, las cifras de captura en la región del pacífico Sud Oriental eran espectaculares y también lo era el auge de la industria norteamericana establecida en California.

En el orden externo, el impacto de los sucesos se produjo en dos momentos, con repercusiones diferentes (15). Primero, como consecuencia de las "proclamaciones" del presidente Truman; y, segundo, a raíz de la "Declaración" del presidente de Chile, Gabriel González Videla.

En relación con las "proclamaciones" americanas, por ahora me limitaré a recordar que lo importante y novedoso de tales pronunciamientos estaba concentrado en el fenómeno geológico y económico de la plataforma continental, que hasta entonces había permanecido ajeno a la preocupación de los estadistas y, también, de los juristas. Para el Perú —como fue el caso de Chile— este factor de posible expansión territorial, era casi inexistente y movía a pensar en cualquier otro elemento de compensación y a meditar sobre el destino de las aguas epicontinentales que, por la misma razón, también dejaban de tener mayor sentido. Pero, además las "proclamaciones" ofrecían, a la par que un ejemplo, un interrogante, en cuanto a las zonas de control o de conservación que podían establecerse en beneficio de los pesqueros, más allá de las 3 millas tradicionales. Digo beneficio porque en la respectiva "proclamación", después de sentar el principio de la procedencia de establecer las zonas de control, se desarrolla la idea de distinguir entre aquellas zonas en las que sólo han pescado los nacionales de Estados Unidos; aquellas en las que se realicen actividades por parte de nacionales y de extranjeros; y, por último, el caso en el cual se admite "el derecho de cualquier Estado a establecer zonas de conservación frente a sus costas (*off its shores*), de acuerdo con los anteriores principios, siempre que se otorgue el correspondiente reconocimiento a cualesquiera intereses pesqueros de nacionalidad de Estados Unidos que puedan existir en esas áreas". Como las zonas de control no perjudicaban el carácter de alta mar de dichas aguas ni podían poner trabas a

una libre e irrestricta navegación (*free and unimpeded*), era evidente que, en el futuro, las acciones similares de otros países tendrían que respetar lo que más tarde se intentó llamar "derechos históricos", lo que, en la práctica, podría deslizarse hasta una suerte de condominio entre el Estado costero y los pesqueros americanos.

Es fácil apreciar, así, cómo las "proclamaciones" no fueron solamente un estímulo sino, al mismo tiempo, un toque de alarma. Poco después, las declaraciones unilaterales de México y Argentina agregaron elementos a la preocupación oficial y apoyo a las demandas de los intereses particulares. En el caso de Chile, se concretan, de pronto, estos factores, tanto en el aspecto de las presiones internas como del ejemplo internacional, pero con la diferencia existente entre Argentina y Chile, dotada la primera de una de las más extensas plataformas conocidas y, privada la otra, de algo similar, como no fuera una suerte de "balcón" sobre los abismos marinos.

Al conocerse en Lima el texto de la "declaración" del presidente González Videla, se suscitó una viva conmoción, en medio de la tensa situación política que vivía el Gobierno. La posibilidad de que tal acto chileno fuera utilizado para inculpar al régimen de incuria o de incomunicación; la inmediata reacción de los industriales peruanos que reclamaban una acción similar; y la auténtica novedad de lo inesperado, crearon un clima de agitación y de urgencia. No era ajena a esta situación, la natural parsimonia de algunas personas, que consideraban las dificultades de dar un paso similar, en tan notorio desacuerdo con las ideas generales existentes, en nada favorables a las expresiones unilaterales de intención contestataria. Es por ello que, de inmediato, se produjo un ir y venir de opiniones y de intercambio de ideas, entre ellas de connotados miembros del Senado; y, por último, una demorada elaboración entre Palacio de Gobierno y la Cancillería [16].

9.1.2.12.2. Aspectos formales.

El resultado se expresó en el Decreto Supremo Nº 781, de 1º de agosto de 1947. Lo primero que llama la atención de este acto administrativo es la forma adoptada —la de un decreto supremo— y el lenguaje que se utiliza en su texto, que al decir de algunos juristas franceses de hoy, sería el característico de un "derecho proclamatorio". En efecto, la forma de una "declaración" era desconocida, o, por lo menos, muy poco usual en la práctica peruana; pero el ejercicio de la potestad de gobierno —inclusive para un acto de mera proclamación— sólo podía hacerse, dentro de la práctica sancionada por la costumbre, por medio de un decreto supremo, ya que la forma de una resolución suprema habría sido insuficiente, por cuanto éstas sólo llevan la rúbrica del Presidente de la República, como quien dice el Vº Bº del Jefe del Estado. La lectura del DS no deja lugar a duda: en el texto se emplea, cuidadosa y reiterativamente, el verbo "declarar" y el propio documento se autocalifica de "declaración". Dicho verbo inicia todos los párrafos de la segunda parte del DS y en el final se afirma que "la presente declaración" [17] no afecta la libre navegación.

Por ahora, establecida la clara intención de emitir una "declaración", no se entrará a analizar las posibles diferencias entre los actos proclamatorios y los actos mandatorios, pero de lo que no puede haber duda es que esa diferencia existe.

Siempre desde el punto de vista formal, cabe formular otras observaciones. La primera, la mención que el DS hace a los otros actos oficiales conocidos, o sea a las "proclamaciones" de los presidentes de Estados Unidos, México, Argentina y Chile, sin aludir a textos legales propiamente dichos ni a otras fuentes del Derecho Internacional, todo ello porque "el derecho a *proclamar la* soberanía y la jurisdicción nacional sobre toda la extensión de la plataforma o zócalo submarino, así como las aguas epicontinentales que lo cubren y sobre las del mar adyacente... ha sido *declarado* por otros Estados..." con lo cual se estaba limitando, efectivamente, la proyección del dispositivo.

Esta afirmación parece confirmarse con la siguiente observación. Aparte de ser la referencia a la plataforma la que establece, sin duda, el ámbito físico del DS y su finalidad primordial, pues este accidente geomorfológico se menciona en el primero y en el segundo considerando, la mención a las aguas epicontinentales o adyacentes está categóricamente limitada al "uso" de los recursos pesqueros. A continuación se alude a los depósitos de guano existentes en las islas del litoral, que también requieren de protección y reglamentación. Por todo ello, se explica que la única referencia legal sea la del Art. 37º de la Constitución que menciona exclusivamente "las fuentes naturales de riqueza" y que no se refiere al territorio del Estado en sí mismo; y, en cambio, se omite —¡llamativa omisión!— mencionar el Art. 822 del Código Civil según el cual:

> "Son del Estado:
> ...
> 2º— El mar territorial y sus plazas y la zona anexa que señala la ley de la materia",

lo cual indica que, por acto expreso, se cuidó de no confundir el "uso" de los recursos pesqueros en las aguas adyacentes con el mar territorial o con su extensión. No puede dejarse de anotar, aquí, que la expresión mar territorial no aparece en párrafo alguno del citado DS [18].

Por último, otra observación formal. Según ha sido revelado, en las actas del Consejo de ministros no figura alusión alguna al debate del tema por los integrantes del equipo de gobierno [19]. Este hecho no anula la validez del DS y se explica, quizá, por "la exacerbada agitación política" reinante. Pero en cambio, sí tiene mayor carácter anotar que se trató únicamente del voto consultivo, o sea de la simple información al Consejo de Ministros, y no del voto aprobatorio, que es el que se acostumbra para actos de gobierno, de cierta jerarquía, como hubiera sido una determinación que fuera algo más que una "declaración" propia de las facultades políticas del Jefe del Estado. En cambio, cualquier otro acto, *verbi gratia*, el reglamento de una ley o una disposi-

ción de esa naturaleza, lleva consigo la necesidad del voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Con mayor razón, aún, si se hubiera tratado de una modificación tan importante en la plena jurisdicción marítima del Estado.

También, en orden a los aspectos formales, existen algunos otros pormenores reveladores de la inteligencia que se le dio al DS, tanto por el Gobierno como por los diversos sectores de la opinión pública. Su publicación fue tardía y, por ejemplo, en "El Peruano", apareció recién el 11 de agosto; y debieron pasar muchos años antes de que mereciera un comentario editorial.

9.1.2.12.3 La finalidad.

Aparte de los condicionamientos de orden internacional que quedan mencionados, o sea de la necesidad de asumir una posición en el diálogo internacional que se iniciaba; y, precisamente, en razón de esos mismos antecedentes que privilegiaban exclusivamente el dominio sobre la plataforma continental y el control de las pesquerías, no es difícil apreciar cuál fue la finalidad exclusiva y excluyente del DS. Pero, aún sin necesidad de recordar tales elementos, la simple lectura del dispositivo, partiendo de su parte considerativa; y de los elementos de la parte declaratoria, en el orden en que son expresados, es suficiente para que no ofrezca problema alguno de interpretación. La regla primera de una clara inteligencia es la de atenerse al sentido normal de las palabras, en cuyo caso si no ofrecen duda, en cuanto a su sentido y alcances, excluyen toda posibilidad de atribuirles un significado que no esté explícito en ellas.

Este es el caso, puro y simple, del DS. De su texto, se desprende sin tener que recurrir a torturar los términos, que el fenómeno geomorfológico de la plataforma continental es el determinante, lo que se explica y acepta, porque es la razón de ser de las "proclamaciones" americanas y de las subsiguientes "declaraciones". Pero, al mismo tiempo, existe el interés por la conservación y la explotación de las pesquerías. Esta bifurcación se hace evidente al recordar que para Estados Unidos fue mejor expresarse en dos "proclamaciones". Sin embargo, los Estados latino-americanos prefirieron un solo documento, tratándose de países cuya plataforma era muy notable (Argentina y México) y de países que casi carecían de ella (Chile y Perú).

Para el Perú y para Chile la dificultad de lograr este doble objetivo podía ser superada usando dos criterios: Ya fuere privilegiando los recursos naturales de las aguas adyacentes, para lo cual en la parte declarativa se abandona el término de aguas epicontinentales; ya sea jugando con una suerte de compensación justificada por la ausencia de plataforma; o, como resultó en definitiva, combinando ambos.

En este punto cabe intentar una explicación de lo que, por lo dicho anteriormente, parecería inexplicable, o sea, la mención, como precedente, de las otras "declaraciones" en las que, como repito, el objetivo capital era establecer el dominio sobre la plataforma. Esa razón puede encontrarse en dos motiva-

ciones. La primera, subrayar la importancia de la declaración unilateral como expresión válida de la soberanía; y, la segunda, el propósito evidente a todo lo largo del DS, de alinearse dentro de la estructura jurídica internacional y de no ir contra ella. Por eso, se afirma que las "declaraciones" constituyen un derecho "admitido prácticamente en el orden internacional". Como se verá más adelante, esta preocupación por respetar la normatividad jurídica existente, se expresa taxativamente cuando en el punto cuarto se dice que la declaración "no afecta el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones conforme al Derecho Internacional".

La finalidad económica y social del DS se define en los considerandos cuando afirma que:

> "es igualmente necesario que el Estado proteja, conserve y reglamente el uso de los recursos pesqueros y otras riquezas naturales... 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",

y, cuando a continuación, al hablarse del guano, se menciona la necesidad de su salvaguardia mediante "la protección, conservación y reglamentación del uso de los recursos pesqueros que sirven de sustento a dichas aves (guaneras)".

Por último, como conclusión del cuerpo considerativo, se afirma:

> "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 ejercidas la protección, conservación y vigilancia de las riquezas naturales antes aludidas".

Todo lo dicho nos lleva a apreciar la impecable construcción lógica de esta primera parte del DS en la que, razonadamente y avanzando de lo específico a lo general, se elabora la argumentación que ha de llevar a desarrollar el objetivo resumido en el último considerando. En efecto, se comienza por enumerar el hecho físico de la existencia de la plataforma, y su natural unidad, como parte sumergida con la masa continental. A continuación se expresan las razones del acto que lo motivan y explican; y, por último, los dos considerandos siguientes, ubican la nueva norma dentro del contexto jurídico, tanto en el orden internacional, como en el ordenamiento interno dado por la Constitución del Estado.

No hay pues, dentro de esta precisión de conceptos posibilidad de confusión o de olvido. Toda esa sistematizada estructura tiene una finalidad económica que se traduce a través de la parte resolutiva. En ella, siguiendo el ritmo de la primera parte, como punto de partida "declárase que la soberanía y la jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma continental". Aquí, la expresión es más sobria que la declaración chilena, elimina lo obvio (la reivindicación de las riquezas naturales existentes en la plataforma) y afirma el mis-

mo criterio para su determinación, o sea negando el de la profundidad, subordinado a la explotabilidad, para extender el dominio sobre la zona submarina "cualquiera que sea la profundidad y extensión que abarque".

La declaración prosigue en el punto 2, refiriéndose al mar adyacente y en la extensión (en el sentido de "en la medida", "mediante los procedimientos", "a través de las disposiciones"... etc.) necesaria para reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales" de dichos aguas. La diferencia entre el punto 1º y el punto 2º es de substancia y de forma. Tratándose de la plataforma, la soberanía y jurisdicción "se extienden"; en las aguas adyacentes, la soberanía y la jurisdicción "se ejercen... en la extensión necesaria" —en el sentido de amplitud conceptual y no de distancia física— o sea que se aplican, mediante el ejercicio de aquellas competencias que sean "*necesarias*" para preservar, proteger, conservar y utilizar las riquezas naturales. Para este fin y para ningún otro, con esa limitación y sin criterio extensivo posible.

En el punto 3º y como consecuencia de las *declaraciones* anteriores, el Estado peruano anuncia su propósito de:

— Reservarse el derecho de establecer la demarcación de zonas de control y protección de las riquezas naturales.

— Modificar dicha demarcación de acuerdo con las circunstancias sobrevivientes.

— Ejercer dicho control y protección en una zona del mar adyacente de 200 millas de ancho.

— Limitar la zona de 200 millas siguiendo la línea de los paralelos geográficos; y

— estableciendo que igual trazado se hará alrededor de las islas.

Esto es todo lo que el DS se propone y enuncia como "declaración", agregando, eso sí, en el punto 4º que no se afecta "el derecho de libre navegación de todas las naciones, conforme al Derecho Internacional", lo que significa, exactamente, que las zonas de control y conservación no excluyen a los extranjeros, quienes gozarán, por lo mismo, de iguales derechos que los nacionales [20].

9.1.2.12.4 Notas características.

En cuanto a la forma, el DS es una "*declaración*":

— Su finalidad, de estricto carácter socio-económico, tiene un sentido muy preciso: los *intereses económicos nacionales* y la necesidad de velar porque no se cause detrimento a la *economía del país* ni a su *producción alimenticia.*

— El objetivo —o materialización de esta finalidad— es establecer zonas de *control y protección* de los recursos naturales, lo que agrega al aspecto anterior un elemento ecológico de conservación, vinculado a los intereses económicos.

— El ámbito físico es variable, pues la demarcación de las zonas de control y protección es susceptible de cambiar en el futuro.

— El espacio en el que se demarcarán esas zonas de control es la faja de 200 millas próxima a la costa, en *las aguas adyacentes*.

— En sí misma, la "declaración" por su propia naturaleza, tiene un carácter tentativo. De allí que el ejercicio de la soberanía y jurisdicción se concretará en la "extensión necesaria" y adecuada al cumplimiento de esas finalidades. En consecuencia, esas medidas vendrán más adelante y se adoptarán "de acuerdo con las circunstancias sobrevinientes por razón de los nuevos descubrimientos, estudios e intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro".

— Por la misma razón, pero ya en relación directa con el orden internacional, la declaración tuvo un *carácter supletorio*, como lo ha manifestado en más de una oportunidad el doctor J. L. Bustamante i Rivero.

— Expresamente, está concebida como una manifestación de la soberanía nacional que se acomoda y respeta los *principios del Derecho Internacional*.

— Utiliza como elemento de referencia la línea de los *paralelos geográficos* que era un procedimiento insólito para ese efecto, además de usar un criterio *perjudicial* a la separación equidistante entre zonas marítimas contiguas.

— No *menciona el mar territorial*, que era una práctica internacional ya institucionalizada en el Perú. En este sentido, debe recordarse que ninguna de las otras declaraciones que el DS enumera como antecedentes válidos, mencionó el mar territorial y que las "proclamaciones" del presidente Truman hicieron la expresa salvedad de considerar las zonas de control incluidas en la alta mar.

— *No deroga* otras disposiciones sobre la materia.

— En su carácter de "declaración", anuncia una acción de tipo esencialmente *político*. Por lo mismo, su indefinición jurídica —dentro de los conceptos vigentes— no constituye una omisión ni un defecto.

— Por último, *no estableció la exclusividad de la pesca* en favor de los nacionales, tal como se exige en el mar territorial. En este sentido, es interesante anotar que esta característica se ha mantenido en la legislación peruana, que no ha incorporado la prohibición de la pesca por empresas o naves extranjeras, como es propio del mar territorial.

Los anteriores comentarios son, como ha podido apreciarse, estrictamente objetivos, fluyen de la simple lectura, no constituyen una interpretación de los hechos, sino un ordenamiento de los mismos. Sin mengua de esta objetividad, se pueden agregar algunos datos.

El paralelismo entre la Declaración chilena y el DS peruano es de una notoria evidencia, pero esta circunstancia no constituye defecto ni subordinación. Expresa la coincidencia impuesta por la naturaleza, que daría lugar, cinco años más tarde, a la elaboración de la "Declaración de Santiago", y a la iniciación de una política de coordinación, que se ha mantenido, con ritmo cre-

ciente a partir de entonces y que se ha proyectado a través de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, hasta constituir un auténtico "Pacto de Defensa del Pacífico", como lo calificó en su tiempo el jurista colombiano J. M. Yépez.

Una versión de este paralelismo se dio, además, en virtud de circunstancias externas, pues a poco de formulados ambos documentos, las potencias pesqueras se sintieron directamente afectadas y presentaron ante ambos Gobiernos las expresiones formales de su desacuerdo. En el caso concreto del Perú, están publicadas las notas por las cuales los Gobiernos de Estados Unidos y de Gran Bretaña expresan sus reservas "en cuanto se refiere a los efectos del Decreto de 1º de agosto de 1947, o a cualquiera de las medidas destinadas al cumplimiento de ese Decreto" (Nota Nº 1030, de 2 de julio de 1948), según el Gobierno americano; mientras que el Gobierno inglés declaraba que "no reconocerá y no estimará que sus nacionales sean sometidos a cualesquiera medidas de restricción o control en alta mar fuera de las aguas territoriales sobre las cuales el Gobierno peruano pueda fijar al promulgar (las medidas) a continuación de la declaración" (Nota Nº 11, de 6 de febrero de 1948). Las circunstancias políticas reinantes en el Perú impidieron, al parecer, una oportuna respuesta —que demoró hasta las similares protestas formuladas a raíz de la "Declaración de Santiago"— silencio que, si bien no tiene importancia en sí mismo, coincidió con la ausencia de manifestaciones políticas o administrativas en apoyo del DS Nº 781, por lo menos hasta la dación de la Ley del Petróleo, el 12 de marzo de 1952 y, cuatro meses más tarde, de la "Declaración de Santiago".

Para concluir estas glosas, puede agregarse un dato un tanto anecdótico. Lo cierto es que la publicación del DS Nº 781 no dio lugar a comentarios especiales, que calificaran la acción del Gobierno y subrayaran la importancia de una innovación de esta naturaleza, a la que no se atribuyó la trascendencia que estaba llamada a cobrar. Inclusive, fue publicado con cierta demora y, en el caso de "El Comercio", por ejemplo, en páginas interiores, letra menuda y sin titular llamativo. Nada permite afirmar que se atribuyera a este acto de gobierno —ni en las esferas oficiales ni en los sectores de la prensa— importancia particular ni el significado de un cambio en la legislación. No existe constancia de que algún diario saludara esta iniciativa o se percatara de su importancia, ni de que el Gobierno hubiera hecho uso de sus medios de acción para llamar la atención de la opinión pública acerca de su existencia. Y no se trataba, por cierto, de presionar a los medios de expresión, ya que en otras actitudes sobre el tema, está patente su calificación como asunto de menor cuantía. Al tratar de la celebración en Lima en noviembre de 1947 del V Congreso de la Federación Interamericana de Abogados, se ha anotado la ausencia del problema en la oratoria del momento; y al reseñar la instalación del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional en octubre de 1951, se ha dejado constancia de igual prescindencia.

Una última atingencia, en relación con el método de los paralelos geográficos adoptado para el trazado del límite externo del mar adyacente,

dentro del cual se determinarían las zonas de control y protección. Al momento de expedirse las declaraciones peruana y chilena, el problema de la delimitación marítima no era motivo de atención particular y no se había presentado la urgencia de establecer un límite internacional, seguramente por no ser relevante la anchura de tres millas, generalmente aceptada. Esta situación se mantiene en la Declaración chilena y en el Decreto peruano, por cuanto se trata de establecer "zonas de protección de caza y pesca marítimas en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno de Chile" o "zonas de control y protección de las riquezas nacionales en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno del Perú" —en cada caso— propósitos que no pueden confundirse con la expresa configuración del mar territorial, ya que en tal circunstancia, si el DS hubiera establecido la delimitación por medio del paralelo habría señalado, por acto unilateral, el límite de ese espacio marítimo con el Estado vecino, con el agravante de estarle concediendo, quizá irrevocablemente, la posibilidad de extender hasta el límite señalado por el Perú, la extensión de su respectivo mar territorial.

9.1.2.12.5. Presciencia y alcance.

El mérito del DS estuvo en su capacidad de porvenir. A la larga, la influencia de factores de todo orden llevaron a extraer de esa declaración un claro mensaje, pues su trascendencia estuvo en proponer implícitamente la desaparición de las áreas tradicionales, y su transformación en zonas nacionales de exclusivo aprovechamiento y beneficio. En tal sentido, completó y amplió las "proclamaciones" del presidente Truman, abriendo el paso a la evolución de los conceptos.

Por ello, se puede afirmar que el DS es un auténtico precursor que anuncia un cambio sustantivo. Las condiciones reinantes no permitían, sin embargo, que, al mismo tiempo, se propusiera un modelo sustitutorio muy elaborado. Es una iniciativa que sugiere los instrumentos, los objetivos, y los elementos, en términos que superan y precisan todas las anteriores "declaraciones" y, quizá, a las que vinieron después. Los instrumentos no podían ser otros que la soberanía, como fuente de competencia; y la jurisdicción nacional, como expresión de la misma. Los objetivos son igualmente claros, la protección de una amplia gama de intereses económicos y sociales así como biológicos; y los elementos, que serán el objeto de las futuras acciones: las aguas adyacentes, hasta la distancia de 200 millas; la plataforma continental, sin tener en cuenta el factor variable de la profundidad; y las riquezas y recursos naturales existentes en estos espacios.

Es evidente que la propuesta era lo máximo a lo que se podía llegar; bastante más allá de lo permitido por la audacia o por la imaginación. Ni el deficiente conocimiento de los mares desde el punto de vista científico y tecnológico; ni la gravitación de principios de Derecho Internacional de larga data; ni el respeto a la juricidad, que era característica del gobierno de entonces

—en definitiva, el único camino abierto a las naciones débiles— permitían algo más. Se orientó la dirección, pero era aleatorio señalar el punto exacto de destino.

Por eso, la indefinición arriba anotada no fue una carencia sino una actitud de sabio pragmatismo. Y de ahí, también, ineludiblemente, el carácter tentativo en el orden interno; y supletorio, en el orden internacional.

Para entonces, no se había precisado si se trataba de proteger un interés especial del país costero; de un derecho específico; de una norma de excepción o compensatoria; o de un principio de aplicación universal, con el carácter de un derecho de soberanía.

La definición tardaría en alcanzarse pero el proceso había comenzado su marcha [21].

9.1.2.13. Reglamento de Capitanías (1951).

Por Decreto Supremo número 21, de 31 de octubre de 1951, se aprobó el Reglamento de Capitanías y de la Marina Mercante Nacional, quedando derogado el Reglamento de 1940. El artículo 6to. del nuevo Reglamento estableció lo siguiente:

> "Art. 6to. Quedan bajo la jurisdicción de las Capitanías para los efectos de este Reglamento:
> a) Las aguas del dominio marítimo, fluvial y lacustre del Perú en la forma de la legislación en vigor.
> b) El material y el personal de la Marina Mercante Nacional tales como se hallan discriminados en los títulos VII y VIII de este Reglamento, y los buques mercantes extranjeros cuando se encuentren dentro de las aguas territoriales peruanas".

Al quedar derogado el Reglamento de 1940, que mencionaba la anchura de tres millas como medida del mar territorial, se creó aparentemente un vacío. Sin embargo, deben observarse las siguientes circunstancias.

En primer lugar, el Reglamento de Capitanías lo que precisa es el ámbito de acción de la norma que, por su propia naturaleza, está limitada a la jurisdicción de las Capitanías. Por eso, taxativamente, dice que es "para efectos de este Reglamento", o sea sólo para ése y no para ninguno otro. No tuvo, pues, en mente definir el mar territorial, ni establecer su anchura. Esta afirmación se confirma por la última frase del inciso b) que habla de la jurisdicción en "los buques mercantes extranjeros cuando se encuentren dentro de las aguas territoriales peruanas", lo que significa que la institución del mar territorial no desaparece de la legislación peruana, pero que no compete al Reglamento de Capitanías referirse a él en otros términos. En ese sentido, es evidente que el nuevo ordenamiento no podía dejar de respetar los compromisos internacionales del Perú y que, en forma alguna, habría pretendido colocar a los buques mercantes extranjeros bajo la jurisdicción peruana, más allá de las cinco millas.

Nada de lo dicho se opone al inciso a) cuando menciona las aguas del dominio marítimo bajo la jurisdicción de las capitanías "en la forma de la legislación en vigor", lo cual deja a salvo el control de todas las actividades relacionadas con la protección, conservación y utilización de los recursos naturales hasta la distancia de 200 millas, tal como estaba establecido por el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, cuya expresión de "dominio marítimo" se repite.

Más adelante se verá, siguiendo esta línea de pensamiento, que tanto el Decreto-Ley Nº 17824 que crea el Cuerpo de Capitanías y Guardacostas, como la reciente Ley Orgánica de la Marina (art. 54) se limitan a mencionar el ejercicio de una jurisdicción específica, o sea una de las competencias que corresponden al Estado, pero cuidando de no incurrir en el error de calificar la zona de 200 millas como mar territorial.

9.1.2.14. La Ley del Petróleo.

Es probable que de todas las leyes expedidas en los últimos treinta años, ninguna tenga la importancia de la Ley Nº 11.780, de 12 de marzo de 1952 —llamada Ley del Petróleo— por su definición del zócalo continental:

> "Art. 14.— Para los fines de esta Ley, el territorio de la República queda dividido en las siguientes cuatro zonas:
>
> ...
>
> 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 (22).
>
> ...
>
> Art. 61. Son áreas reservadas:
>
> ...
>
> 2) La zona denominada Zócalo Continental".

Es evidente que esta ley utiliza los elementos contenidos en el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, pero va más allá, pues en lugar de que el Estado se reserve "el derecho de establecer la demarcación de zonas de control y protección", extiende el territorio de la República al zócalo continental hasta una distancia de 200 millas y modifica, en este aspecto, el Decreto antes mencionado pues la Ley habla de "una distancia constante de 200 millas" en lugar de una "línea imaginaria paralela a ellas (las costas) y trazada sobre el mar a una distancia de 200 millas, medida siguiendo la línea de los paralelos geográficos".

Es digno de anotarse, una vez más, que no se trata del límite del "mar territorial". Como lo establece el Derecho Internacional, el ejercicio de la soberanía en el suelo y el subsuelo marino no altera la situación jurídica de las aguas suprayacentes. Tan era así en 1952, que, seis años más tarde, la Convención sobre la plataforma continental elaborada por la I Conferencia de Ginebra, en 1958, establece que:

"Art. 3º Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no afectan al régimen de las aguas suprayacentes como alta mar, ni al espacio aéreo situado sobre dichas aguas".

Como es sabido, el Perú suscribió la Convención sobre plataforma continental, pero no la ratificó. En consecuencia, no resultó obligado por sus cláusulas, pero no deja duda de que ese principio representaba el derecho aceptado generalmente, tal como ha sido consagrado, recientemente, por la Convención Universal sobre el Derecho del Mar en términos similares (Art. 78º).

9.1.2.15. Ley Orgánica de la Marina (reservada) de 6 de febrero de 1961.

Antes de referirme a esta disposición es procedente un comentario preliminar. No se puede ni se debe olvidar lo dispuesto por la Constitución de 1933 en su Art. 132:

"La ley es obligatoria desde el día siguiente a su promulgación o publicación, salvo disposición contraria de la misma ley",

aclaración, esta última, que se refiere exclusivamente a su fecha de vigencia.

De ser así —y no cabe opinión en contrario— tampoco se debe olvidar que la propia Carta Política tenía dispuesto, además:

"Art. 131.— Para interpretar, modificar o derogar las leyes se observarán los mismos trámites que para su formulación".

Este principio fue recogido, a su vez, en el Código Civil de 1936 que consigna como la primera de todas sus disposiciones:

"Ninguna ley se deroga sino por otra ley",

axioma que supone, además, la imposibilidad de que una norma sea derogada en forma tácita; y elimina, al mismo tiempo, toda manera de enervar la norma por el desuso o la sustitución indirecta o implícta.

Este recuerdo de los elementos de base de nuestro orden jurídico resulta necesario ante el empeño inconsistente de pretender que la Ley Nº 13.508, de 6 de febrero de 1961, conocida como Ley Orgánica de la Marina de Guerra, que fue promulgada con el carácter de reservada y que sólo fue divulgada muchos años después [23], estableció para el mar territorial del Perú una anchura de 200 millas. Por lo demás, dicha ley fue derogada, y, posteriormente, sustituida por el Decreto Legislativo Nº 131, de 12 de junio de 1981 que contiene la nueva Ley Orgánica de la Marina [24]. La razón de esa sinrazón radica en el hecho, bien conocido, de la inclusión en el Art. 44, de la primera de esas leyes, que trata de las atribuciones del capitán de puerto, de una frase que agrega la de "ejercer el control de los terrenos ribereños y del mar territorial hasta las 200 millas". El origen de esta mención marginal es bastante curioso, pues tal frase no figuró en el proyecto original del Ministerio de Marina sometido al Congreso Nacional y su inclusión se debió a la iniciativa

personal del senador, señor Alfonso Montesinos y Montesinos. Aprobada por el Parlamento, el Ministerio de Marina consideró la posibilidad de que el texto fuera devuelto al Poder Legislativo, como era la opinión del ministro, almirante Guillermo Tirado Lamb, pero cuyo procedimiento fue descartado por el presidente Manuel Prado, para evitar un problema político [25].

Posteriormente, el Decreto Ley 17.824, que creó el Cuerpo de Capitanías y Guardacostas, de 23 de setiembre de 1969, se refirió expresamente a "las aguas jurisdiccionales, de seguridad y vigilancia de los puertos así como al control y protección de los recursos y riquezas naturales de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo Nº 781, de 1º de agosto de 1947, en la Declaración de Zona Marítima y en los Convenios internacionales suscritos para esos fines". Tanto en el Decreto Legislativo Nº 131º, de 1981 como en el que se acaba de citar, la expresión "mar territorial" fue cuidadosa y expresamente evitada, y resuelto el problema creado por aquel agregado deslizado en el Art. 44 de la citada ley reservada, hoy inexistente.

El tenaz empeño por presentar la Ley reservada Nº 13.508 como definiendo la anchura del mar territorial, tiene una explicación política transparente. Hasta ese momento, no existía en el Perú norma alguna, cualquiera que fuera su jerarquía, que hubiera definido el mar territorial del Perú fijando su anchura de 200 millas, de manera que pudieran considerarse derogadas las disposiciones hasta entonces vigentes que señalaban para ese efecto la distancia de 3 millas. Con la aprobación de la Ley 13.508, se pretendía superar esta situación de manera subrepticia, y se creaba una situación de hecho que, por imperfecta que fuera, introducía un elemento equívoco en la situación. Pero, también, quedaba en evidencia que los Poderes Públicos no habían tenido el propósito ni la voluntad de proceder a una modificación de la situación legal existente, en cuanto a la anchura del mar territorial, que seguía siendo la de 3 millas, sin perjuicio de otras competencias de jurisdicción, incluyendo la de "reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que debajo de dicho mar se encuentren", como reza el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947.

A mayor abundamiento, resulta muy en claro que la Ley reservada Nº 13.508 tuvo fines de orden interno, privativos de la institución específica de la Marina de Guerra, que no estuvo destinada al conocimiento público y que, por lo tanto, no podía —ni en la intención— definir las características del mar territorial, que no es competencia de la Marina de Guerra, por mucho que ella esté llamada a cumplir alguna de sus actividades en dicho espacio marítimo. Tampoco pudo estar dirigida a terceros, en este caso los más interesados en conocer la anchura del mar territorial del Perú para poder respetarlo. En consecuencia, los Estados extranjeros no pudieron tener información acerca de esta importantísima modificación del ordenamiento legal marítimo del Perú, como tampoco lo pudieron estar los organismos internacionales, tanto en materia cartográfica, como en materia de publicidad en repertorios jurídicos,

ni en materia de seguros, aspecto de fundamental importancia para la navegación comercial.

El aspecto de la publicidad, también ha estado expresamente previsto por el Derecho Internacional, tanto por los tratados y la opinión de los jurisconsultos, como por la práctica constante de los Estados, precisamente para permitir que las disposiciones propias de cada país en materia de dominio marítimo, cumplieran su finalidad y no constituyeran, por el contrario, fuentes de conflicto. Por ejemplo, la II Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, de Buenos Aires, 1953, en su Resolución XIX, "Mar territorial y cuestiones afines", invita a "los Estados miembros (de la OEA) que han adoptado o que adopten en el futuro, leyes especiales sobre esta materia... a que transmitan los textos de ellas, juntamente con las cartas geográficas correspondientes, al Comité Jurídico Interamericano". Pero más importante, por su propia naturaleza y por el carácter imperativo que adopta, es la Convención de Ginebra sobre el mar territorial y la zona contigua, que en el párrafo 6, del Art. 4º, establece:

> "El Estado ribereño está obligado a indicar claramente las líneas de base en cartas marinas, a las cuales ha de dar publicidad adecuada".

La misma idea se repite más adelante:

> "Art. 9.— Las radas... comprendidas en el mar territorial... El Estado ribereño deberá delimitar claramente esas radas e indicarlas en las cartas marinas, a las cuales ha de dar una publicidal adecuada".

Tampoco ninguna de las otras leyes que se han referido a la zona de 200 millas, absolutamente ninguna, ha utilizado la expresión "mar territorial" para calificar a la zona marítima de 200 millas. Sería ir más allá de los límites de la osadía o de la imaginación, atribuir esta unanimidad en el tratamiento jurídico de la zona de 200 millas a la casualidad, a la timidez o a la ignorancia de los Poderes Públicos que, en todas las circunstancias, han cuidado de evitar el empleo de la expresión "mar territorial", aún en las situaciones en las que nada habría impedido al Poder Ejecutivo hacer uso de la facultad legislativa. Nada, salvo el buen sentido, el meditado conocimiento de la realidad jurídica internacional y la prudencia para evaluar los intereses nacionales.

9.1.2.16. Otras normas legales.

A partir de ese año, en todas las leyes que se refieren, directa o indirectamente, al dominio marítimo del Perú, se habla de "aguas jurisdiccionales" o de cualquiera otra expresión similar, pero se omite el uso de la voz "mar territorial". En otras palabras, se pone de manifiesto que el Perú no atribuye a la zona marítima hasta las 200 millas el carácter de mar territorial. Nadie podría agraviar al Estado peruano atribuyendo a la casualidad —o a la ignorancia— la expresa prescindencia de la calificación de mar territorial y nadie puede atreverse a confundir el sentido de "aguas jurisdiccionales", o sea de aguas

sobre las cuales el Estado ejerce algún tipo de acción para fines específicos, con la calificación de mar territorial, que resultaría creado mediante una interpretación extensiva o disimulado vergonzosamente bajo otra denominación, como si el Estado peruano hubiere estado maniatado por el temor de designar sus instituciones por su nombre apropiado.

Entre estas leyes están las siguientes:

— La Ley de Aeronáutica Civil, Nº 15.720, de 11 de noviembre de 1965.

— La Ley General de Aguas, Decreto-Ley Nº 17.752, de 24 de julio de 1964.

— La Ley de creación del Cuerpo de Capitanías y Guardacostas, Decreto-Ley Nº 17.824, de 23 de setiembre de 1969.

— La Ley que crea el Ministerio de Pesquería, Decreto-Ley Nº 18.026, de 16 de diciembre de 1969.

— El Decreto-Ley normativo de la Industria Minera Nº 18.225, de 14 de abril de 1970.

— La Ley de creación del Instituto del Mar del Perú, Decreto-Ley Nº 18.204, de 7 de abril de 1970.

— La Ley General de Pesquería, Decreto-Ley Nº 18.810, de 25 de marzo de 1971.

— La Ley General de Minería, Decreto-Ley Nº 18.880, de 8 de junio de 1971.

— El Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, Decreto Supremo Nº 15-71 PM, de 28 de mayo de 1971.

— El Reglamento de Visita y Permanencia de Buques de Guerra extranjeros a Puertos Nacionales y Tránsito por aguas bajo la soberanía y jurisdicción del Perú. Decreto Supremo Nº 004-77-MA, de 22 de marzo de 1977.

— El Decreto Supremo Nº 06-81-PE, de 18 de marzo de 1981, que aprueba el Reglamento para la operación de buques pesqueros.

9.1.2.17. Ley Orgánica del Ministerio de Marina.

Mención especial merece la ley vigente, ya citada, titulada "Ley Orgánica del Ministerio de Marina" (Decreto Legislativo Nº 131, de 12 de junio de 1981, publicada en "El Peruano", de 15 de junio del mismo año), cuyo dispositivo equivalente al existente en la ley reservada 13.508, es la siguiente:

> "Título V: De la Autoridad Marítima, Fluvial y Lacustre.
> Capítulo I: De la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
> ...
> b) Ejercer Policía Marítima, Fluvial y Lacustre en el dominio marítimo hasta las 200 millas, en ríos y lagos navegables, así como en los puertos y el litoral.
> ...
> Capítulo II: De las Capitanías de Puerto.
> ...

Art. 57º Están bajo control de las Capitanías de Puerto, en su respectiva jurisdicción:
a) Las aguas del dominio marítimo, fluvial y lacustre, así como las islas en la forma establecida por la legislación vigente".

9.1.3. Apreciación y perspectiva.

La enumeración de disposiciones nacionales que antecede no debe considerarse como exhaustiva, aun cuando si es suficiente para ofrecer en el panorama de la legislación peruana un elemento de juicio de valor hermeneútico. La primera observación de conjunto permite verificar cómo lo que han expresado las normas peruanas, es un conjunto de prácticas muy diversas, en las cuales el ejercicio de las competencias que el Estado ejerce en las aguas próximas a sus costas, corresponde a criterios variables, en la medida requerida por la naturaleza de la acción y el ámbito adecuado. Se encuentran así, diversos tipos de jurisdicción y diferentes ámbitos para su aplicación en cada caso particular; y figuran las distancias de tres millas, cinco millas, seis millas, doce mil metros, y para los efectos de la "conservación, desarrollo y aprovechamiento" de los recursos vivos, la distancia de 200 millas [26]. Habría que agregar, aún más, la distancia de 12 millas mencionada por el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, de 4 de diciembre de 1954 [27].

Del estudio del conjunto normativo y en particular de la última disposición mencionada —la Ley orgánica del Ministerio de Marina— podría deducirse, también, una cierta indefinición, debida a que nuestras normas internas, en ausencia de una regla internacional de aplicación universal a la cual referirse o de criterios de aceptación general, tenían un carácter provisional, y así lo afirma expresamente el doctor Bustamante i Rivero con respecto al DS de 1947, al subrayar el carácter supletorio de dicha disposición.

Como resultado de un análisis de los hechos enumerados, se pueden adelantar tres afirmaciones muy objetivas:

a) No existe un solo dispositivo, legal o administrativo, en vigencia, que emplee la expresión "mar territorial" para designar la zona marítima de 200 millas, la cual, en la casi totalidad de los casos se denomina como de "aguas jurisdiccionales".

b) Como consecuencia de la indefinición mencionada en primer término, se ha cuestionado la anchura que la legislación peruana establece para el mar territorial y, aún más, la existencia de esta institución en el Perú [28]. En mi opinión, la única respuesta válida es la que reconoce la mera realidad de los hechos, pues no existe disposición que haya establecido otra anchura, al definir el mar territorial, después de que se fijó en tres millas, en virtud de los reglamentos de la década de los años 30 [29]. Pero, de otro lado, la misma realidad crea otra evidencia: a partir de 1947, las leyes, decretos y disposiciones reglamentarias, han definido una serie de manifestaciones de la jurisdicción peruana en la zona de 200 millas, que configura una situación jurídica reco-

nocida, que subsana en gran parte aquella situación de indefinición [30], en términos concordantes con la "Zona de Soberanía y Jurisdicción", muy próxima a la Zona Económica Exclusiva y muy diferente del mar territorial.

c) En este sentido, la legislación peruana no constituye obstáculo para adoptar las fórmulas que consigna la nueva Convención universal sobre el Derecho del Mar; y, por el contrario, sería altamente deseable que, mientras avance el proceso de vigencia de dicha Convención, el Perú subsane el vacío actual y se ciña a los principios que son la expresión de la conciencia jurídica de todos los países [31].

9.1.4. Nota sobre la legislación pesquera.

Como complemento de lo ya anotado, a título meramente ilustrativo, se menciona algunos reglamentos relativos al ejercicio de la pesca y de la caza marítima.

El primero que se registra, corresponde a una fecha muy temprana: el 18 de mayo de 1822, suscrito por el Supremo Delegado, don José Bernardo de Tagle y Portocarrero, Marqués de Torre Tagle, y refrendado por el ministro de Guerra (y Marina) el general don Tomás Guido. Se publicó en la "Gaceta del Gobierno" Nº 4, Tomo segundo, p. 3, y está destinada al "fomento de la pesca en todas las costas e islas del Estado" en razón de "las ventajas que resultan a la Nación con la franquicia de la industria del mar". En realidad, se limita a disponer el registro de las embarcaciones dedicadas a la pesca y a enunciar las liberalidades de las que gozan en ese sentido.

Son más conocidos el Decreto Supremo de 6 de setiembre de 1833, expedido por el vice-presidente, don José Braulio del Camporredondo, que prohibe "absolutamente a los extranjeros, la pesca de cetáceos y anfibios en las playas e islas del Perú"; y el Decreto Supremo de 5 de agosto de 1840, expedido por el gran mariscal Agustín Gamarra y refrendado por el ministro de Guerra y Marina, general Juan José de Salas, según el cual "la industria de las pescas de mar en las costas e islas de la República es una regalía exclusiva de los ciudadanos peruanos" [32].

Otro dispositivo contemporáneo es el Art. 483 del Código Civil de 1852: "El derecho de pescar es común a los naturales del país".

En lo que se refiere a la legislación reciente, hay dos repertorios. La recopilación efectuada por el doctor César Belaunde Guinassi, precedida de un excelente prólogo; y la colección publicada por la Comisión Permanente del Pacífico Sur [33]. Lo interesante de esta etapa de la historia legislativa peruana sobre la materia es que, aparte el control que suponen la administración y la conservación de los recursos, las leyes peruanas no han prohibido el ejercicio de la pesca por naves o personas extranjeras. Por el contrario, de alguna manera, los barcos de bandera extranjera han gozado de un cierto privilegio, como es el caso del Decreto Supremo de 25 de junio de 1971, reglamentario de

la Ley General de Pesquería [34], según el cual, esas naves, cuando eran autorizadas a operar sin "entregar el producto de la pesca al Perú", no estaban sujetas a alguna restricción, después de abonar los derechos del registro de matrícula y la suma de US$ 20.00 por permiso de pesca, por cada tonelada de registro.

En resumen, toda la legislación pesquera tiene carácter administrativo; y en lo que se refiere al ámbito de su acción, se contrae a la zona de 200 millas, sin confundirla con el mar territorial.

9.2. *La búsqueda de una definición.*

Las "proclamaciones" norteamericanas y las subsiguientes "declaraciones" latino-americanas son la expresión del desconcierto existente y la constatación de que la doctrina se encuentra ante un vacío, imposible de llenar, ni con las instituciones ya existentes ni con las legislaciones unilaterales. La única solución efectiva y sensata la ofrece el acuerdo internacional y en esta dirección el criterio universal es uniforme. Se realizan las dos conferencias de Ginebra, con el resultado conocido. Y el desconcierto se transforma en una radicalizade las posiciones, tanto por razones tácticas para preparar futuras negociaciones, como por razones defensivas, por cuanto las oposiciones estaban desembocando en conflictos políticos, económicos y psicológicos, cada vez más graves, auténticos semilleros de amenazas a la paz y la seguridad.

En cada país, los intereses marítimos, económicos y políticos comienzan a producir presiones, muchas veces contradictorias dentro del mismo Estado, por cuanto, resulta imposible hacer compatibles entre sí los intereses económicos de uno u otro sector, los intereses políticos del Gobierno y de la oposición; los intereses de la defensa nacional, los de la navegación y el comercio, etc., etc.

Un recuento de las etapas que en el Perú ofrece la búsqueda de una posición coherente, es reveladora de que la situación descrita era también propia de este país; y una referencia al mismo panorama en los países hoy miembros de la CPPS, es aún más ilustrativa, por los términos de comparación que ofrece.

9.2.1. En el Perú.

9.2.1.1. Entre Escila y Caribdis.

La mera enumeración cronológica de los elementos que han señalado la historia legislativa peruana sobre el dominio marítimo, es suficiente para demostrar cuál fue la tendencia imperante, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la zona de 200 millas y la extensión de las competencias que el Estado ejerció en defensa de su patrimonio ictiológico en las aguas adyacentes; y en la afirmación del poder del Estado en la plataforma continental, como parte sumergida del territorio propiamente dicho. Como se ha visto, el uso de la

expresión "mar territorial" fue una excepción y, en cierta forma, subrepticia. Pero, también es cierto que esa tentación se manifestó ocasionalmente, aún cuando cada vez que la intención se pudo concretar, no llegó a transformarse en acto administrativo formal ni en expresión legal apropiada. El proceso legislativo peruano discurrió, así, entre corrientes diversas y con el riesgo de cristalizar prematuramente en fórmulas extremas. Fue, pues, en sentido figurado, una navegación difícil, no exenta de riesgos, entre la incomprensión, a veces, y la pasión, en muchas otras. Al punto que, en más de una oportunidad, lo que parecía estar en juego era una opinión personal y no la atenta consideración del interés nacional y la manera de obtener en su beneficio, la seguridad y la garantía de la norma de derecho, para culminar en el acuerdo, en lugar de contentarnos con la solución supletoria.

Como se ha dicho, la indefinición inicial no fue consecuencia de la ignorancia ni empeño de pretender lo imposible. El propósito no podía ser otro que ir al encuentro de la norma internacional y, de no existir ésta, tratar de contribuir a su elaboración. Para esta finalidad, era indispensable aportar elementos positivos, capaces de concurrir a una sólida construcción jurídica, de un lado; y, de otro, estimular la negociación internacional para llegar, por esa vía, al acuerdo indispensable para dar a la norma eficacia y llenarla de los requisitos necesarios para que fuera exigible ante terceros. En ese sentido, la costumbre, como mera repetición de una actitud, aún en el caso de ser bien fundada, no era suficiente para adquirir la virtud de fuente del Derecho Internacional, en la medida que fuera objetada y desconocida por aquellos a quienes se pretendía comprometer.

La consecuencia de todo ello fue la búsqueda permanente del camino acertado, de la buena dirección. Seguramente, con la mejor intención, también se pretendió durante estos largos años, como la táctica más apropiada, optar por una solución extrema: proclamar que la fórmula peruana era la de extender la anchura del mar territorial hasta la distancia de 200 millas. Como se verá a continuación, en cada oportunidad en la que esta pretensión fue considerada, la decisión final optó por mantener la posición realista, posible y eficaz, la de reclamar una zona de 200 millas, es cierto, pero de naturaleza diferente a la del mar territorial.

9.2.1.2. Iniciativas parlamentarias.

En 1951, y en razón de las dificultades surgidas con Estados Unidos —de las que se han dado cuenta al tratar de los antecedentes de la "Declaración de Santiago" [35] y entre las posibles maneras de oponer una defensa jurídica a las presiones americanas que amparase la gestión diplomática, se suscitó en el Parlamento peruano una actitud crítica que, en definitiva, dio origen a una moción del diputado Juan Manuel Peña Prado y a una iniciativa concreta de convertir en ley el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947. El debate que tenía contornos de discusión política, se agotó con la opinión oficial de la Cancillería peruana, entonces a cargo del doctor Manuel C. Gallagher, quien en

oficio de 21 de enero de 1952, dio a conocer su opinión contraria, después de una extensa exposición de antecedentes y de otros elementos de juicio. En definitiva, la Cámara de Diputados no prestó su apoyo a la iniciativa en cuestión.

En 1954, también ante la presión de las circunstancias internacionales que implicaban actitudes depredatorias y agresivas, se renueva el interés por el Sistema del Pacífico Sur y se celebra la reunión de Lima, el 4 de diciembre de ese año, en la que los tres países suscriben, por primera vez, compromisos en forma de convenio que requerían la aprobación parlamentaria. Tal como se ha explicado en detalle [36], el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó al Parlamento la aprobación de dichos convenios, remitidos con oficio de 7 de febrero de 1955, y, de paso, agregó:

> "Al pedir esta aprobación, el Gobierno cree conveniente que el Parlamento otorgue fuerza de ley al Decreto Supremo Nº 781, de 1º de agosto de 1947...".

Si bien el Parlamento prestó su aprobación a los convenios tripartitos, no fue de la misma opinión en cuanto al Decreto Supremo de 1947, y aquella iniciativa que no fue tomada en cuenta.

En 1967, el diputado Genaro Ledesma, siempre en circunstancias de grave oposición internacional, presentó un proyecto para que se diera fuerza de ley al Decreto Supremo ya citado y se ratificara "la inalienable soberanía del Perú sobre las 200 millas de mar territorial y sobre el zócalo continental, cualquiera que sea su extensión y profundidad", pero suprimiendo el artículo 4º del Decreto, según el cual "la presente declaración (la del Decreto) no afecta el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones conforme al Derecho Internacional". Tampoco en esta oportunidad, la opinión de la Cancillería fue favorable a tal propuesta; y de idéntica manera, la Cámara de Diputados le restó su aprobación.

9.2.1.3. En favor del Decreto Supremo Nº 781.

La última iniciativa en ese sentido, provino del propio ex-presidente J. L. Bustamante i Rivero, quien, al absolver la consulta que sobre diversos asuntos jurídicos le formuló la Asamblea Constituyente, y opinar sobre la delimitación marítima expresó:

> "La conclusión que fluye de lo dicho es que el hecho de insertar una declaración relativa a la frontera marítima del Perú en el articulado de la nueva Constitución no plantea, en realidad, ningún problema técnico, pues no resulta extraño a la materia constitucional. En cuanto a sí tal inserción en este texto podría tener repercusiones o reparos en el seno de la Conferencia del Mar de Naciones Unidas y cuáles pudieran ser, debo repetir que ese aspecto de información y de dictamen correspondería, a mi juicio, al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya conspícua colaboración imagino, tendrá ya prevista la H. Asamblea".
> "Hay todavía otro elemento de juicio que la H. Asamblea habrá de considerar, y es que la Conferencia del Mar está actualmente en pleno trabajo, sin que todavía se vislumbre dentro de qué tiempo se hallará expedita su decisión final inte-

gral, incluido el tema de los fondos marinos que por ahora reclama preferentemente su atención. No hay, pues, ningún impedimento reglamentario ni de cortesía para que mientras esa situación se desenvuelve, la H. Asamblea pueda independientemente emitir su propio pronunciamiento. Si el texto que ahora aprobase resultara opuesto al texto del documento de la Conferencia; y si llegara a establecerse que el texto de Naciones Unidas es de obligatorio cumplimiento aún para Estados disidentes, la solución que queda abierta es que el Poder Legislativo peruano, siguiendo los trámites que nuestra Carta señale, propusiera una enmienda constitucional por medio de la cual se adaptase el texto reformado a la tesis directriz que determine el convenio multilateral de Naciones Unidas".

En conclusión, la opinión de Bustamante i Rivero se concretó de la siguiente manera:

"Por si la H. Asamblea decide proveer a la Carta de una referencia a la frontera marítima, he ensayado redactar un anteproyecto de artículo que, a manera de colaboración, acompaño a fin de que pueda agregarse a otros análogos que hayan de ser sometidos al debate del Cuerpo Constituyente:

"Artículo propuesto:

"La Constitución confirma, dentro de la categoría de leyes constitucionales, el Decreto Supremo Nº 781, de 1º de agosto de 1947, del Gobierno del Perú y el articulado de la Declaración de Santiago que suscribieron, el Perú, Chile y el Ecuador, el 18 de agosto de 1952, sobre los nuevos principios del Derecho del Mar. En consecuencia, la soberanía plena y la consiguiente jurisdicción propias del mar territorial según la doctrina jurídica peruana, se ejercen por el Estado sobre la pertinente área marítima ribereña del territorio nacional hasta una distancia de 200 millas marinas medidas desde la costa. En dicha área, los barcos de todas las banderas, sean de superficie o submarinos, gozarán del derecho de libre navegación con "paso inocente", según las reglas del Derecho Internacional sobre el particular" (37).

Como es de todos conocido, esta propuesta no fue acogida por la Asamblea Constituyente (38).

Hasta donde tengo información, han sido los casos señalados los únicos que registran iniciativas de carácter parlamentario, destinadas a dar fuerza de ley al Decreto Supremo de 1947. Resulta revelador que, a pesar de las diferencias de tiempo y de circunstancias, el Poder Legislativo mantuviera una inequívoca dirección y se negara a adoptar aquellas propuestas. No puede dejar de tenerse en cuenta este elemento de la historia legislativa, para comprender mejor la bondad de la última decisión adoptada por la Asamblea Constituyente, al rechazar la inclusión de la expresión "mar territorial", en el Art. 98º de la Carta Política de 1979 (39).

9.2.1.4. Un frustrado Decreto-Ley

Sin embargo, hay otro antecedente que es, si cabe, aún más revelador, pero que no se enmarca dentro de las iniciativas parlamentarias, sino en las circunstancias muy particulares del Gobierno revolucionario de la Fuerza Armada.

En los primeros meses de 1975, el ministro de Relaciones Exteriores, general Miguel Angel de la Flor, recibió expreso encargo del general Juan Velasco Alvarado de preparar un proyecto de decreto-ley estableciendo el mar territorial de 200 millas.

Para dar mejor cumplimiento al mandato del Jefe del Estado, el ministro de Relaciones Exteriores dispuso que, mediante el usual método interno de estudio y de consultas, los organismos técnicos de la Cancillería adelantaran los pasos necesarios. Sin embargo, las dificultades de encontrar una salida adecuada a este problema, ocasionaron un inusitado retardo en el cumplimiento de la indicación venida de Palacio de Gobierno, donde, para muchos efectos de carácter legislativo, se contaba con un cuerpo de asesores que podían acometer la tarea, en defecto del ramo ministerial correspondiente. Por esta razón, el general de la Flor acogió la iniciativa del secretario general para constituir una pequeña comisión *ad hoc*, formada por juristas, cuya adhesión política era bien conocida y cuya opinión no suscitaría reservas, que, tal vez, podrían haberse presentado, de recurrir a los otros expertos —como los doctores Enrique García Sayán, Jorge Fernández Stoll, Máximo Cisneros, etc.— que habían venido prestando su asesoramiento en asuntos relativos al Derecho del Mar. De acuerdo con esta sugestión, se solicitó la colaboración de los doctores Héctor Cornejo Chávez, Guillermo García Montufar, Eduardo Glave Valdivia, César Polack y José Samanez Concha, quienes después de varias sesiones de trabajo y de analizar los antecedentes de la cuestión, resolvieron por unanimidad recomendar al ministro la posposición del cualquier decisión, que podría, quizá, ser aconsejable en el caso de que fracasaran las negociaciones de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar. Mientras tanto, la adopción de una medida unilateral en ese sentido por parte del Perú, era "inoportuna, inconveniente e innecesaria".

9.2.1.5. Las declaraciones del general J. Velasco Alvarado.

Dicho pronunciamiento detuvo el empeño manifestado por el general Velasco y la presión que, al parecer, ejercían sobre él algunos políticos para impulsar con una actitud maximalista los actos del Gobierno. No puede olvidarse que, a título personal, el general Velasco había utilizado hasta en tres oportunidades, a lo largo de su Gobierno, la expresión "mar territorial", tanto en dos conferencias de prensa, relativamente improvisadas, como en ocasión de un mensaje de aniversario. Las citas son las siguientes:

> "En el campo de las relaciones exteriores el Gobierno Revolucionario ha continuado desarrollando la nueva política internacional independiente iniciada desde el comienzo de este régimen... Otro de los problemas que nuestra Cancillería ha seguido confrontando se refiere a la continuada, brillante y cada vez más exitosa defensa de la tesis de la soberanía del Perú sobre las 200 millas de nuestro mar territorial. Esta tesis fundada en irrecusables razones de orden histórico, científico, económico, social y político, es de asboluta importancia para nuestro desarrollo nacional. La defensa de nuestro derecho al control y uso de los inmensos recursos de nuestra cuarta región natural constituye, por eso, posición irrenunciable del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.

Otros países latinoamericanos comparten el interés y la preocupación del Perú con referencia a la doctrina de las 200 millas y han extendido hasta ese límite el ejercicio de su soberanía sobre el mar. Una reciente conferencia internacional celebrada en Montevideo dio su respaldo a la posición que el Perú y otros países sustentan al respecto y en breve ha de realizarse en Lima una nueva reunión latinoamericana convocada por nuestro Gobierno sobre este mismo asunto, en que nuestra revolución tiene un interés fundamental" (40).

Dos años más tarde, con ocasión de la visita del presidente de México, don Luis Echevarría, la Oficina Nacional de Información dio a la publicidad la siguiente información:

"Lima, 17 de abril de 1972 (ONI)

Presidente del Perú y de México sostuvieron cordial entrevista.

El presidente de la República, general Juan Velasco Alvarado, sostuvo el domingo una amplia y cordial conversación con el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Luis Echevarría, con ocasión de haber hecho escala en Lima el ilustre político mexicano.

Expresó (el presidente de México) que su Gobierno se proponía favorecer la adopción internacional del límite de las 200 millas dentro del marco de un mar patrimonial en el que corresponde al Estado costero regular de manera exclusiva la utilización de las riquezas del mar, del suelo y del subsuelo. El presidente Velasco explicó al respecto que el Perú había proclamado desde hace 25 años, la tesis del mar territorial, es decir Mar Patrimonial con soberanía. Y que, por lo tanto, la tesis del mar territorial será defendida por el Perú.

...

Los presidentes convinieron en que sus asesores mantengan las consultas del caso para coordinar las respectivas posiciones y obtener el reconocimiento internacional de sus derechos" (41).

En 1974, con ocasión de una entrevista de prensa, el general Velasco mantuvo el siguiente diálogo:

"Pregunta. En la Conferencia del Derecho del Mar, se ha concretado una posición distinta de Chile, en relación a la peruana de 200 millas. Mi pregunta tiene relación con un compromiso de tres países, el Tratado de Santiago, en el que Chile se comprometió a defender las 200 millas de mar territorial y, sin embargo, algunos de sus voceros proclaman en Caracas su simpatía por el mar patrimonial. Respuesta. Nuestra posición es el mar territorial. El Perú es dueño de sus 200 millas, es decir, tiene soberanía y jurisdicción. Chile empezó a cambiar. Es una posición ecléctica, porque entiendo que oficialmente mantiene su adhesión al compromiso con nosotros y con el Ecuador, pero manifiesta su simpatía por la otra tesis. Si mal no recuerdo, este viraje se produjo durante la gestión del presidente Allende, a raíz de una visita del presidente de México, señor Echevarría" (42).

Cualquiera que fuera la importancia que se quisiera atribuir a estas tres manifestaciones, nada permitiría suponer que tuvieran carácter legislativo, ni que cumplieran la misión de interpretar la legislación existente, ya que no pasaron de ser expresiones de carácter interno; menos aún, frente al cúmulo de otras expresiones oficiales —tanto del Gobierno Revolucionario como de los otros regímenes políticos— y en particular los actos de interpretación válida

de la posición peruana, que nunca calificaron la zona marítima de 200 millas como mar territorial.

Estas excepciones a la regla general, sirven para demostrar como, a partir del momento que el Perú vota a favor de la Resolución 2340 (XXII), el 18 de diciembre de 1967, se abre una ruta orientada a obtener la salvaguardia de los intereses nacionales mediante la garantía del acuerdo internacional, ruta que culmina el 30 de abril de 1982, con el voto del Perú a favor de la Convención sobre el Derecho del Mar.

9.2.2. En Colombia.

Para esta República, la geografía ofrece un elemento de complicación: su presencia en dos mares, tan diferentes entre sí. Por un lado, el Pacífico, con una gran oferta de recursos y un problema de comunicación para su comercio internacional, subordinado al paso por el Canal. Al otro lado, el Atlántico, mejor dicho el Caribe, con sus características de mar cerrado con una gran potencia en su frente norte, en condiciones en las cuales los problemas políticos y jurídicos son de absorbente preocupación, a la que no es ajena la vecindad con Venezuela; con la consiguiente complejidad en materia de medidas aduaneras, policiales, sanitarias, etc.; y sin una mayor evidencia de riqueza ictiológica pero sí de inmensos yacimientos petrolíferos. Como consecuencia, Colombia, en la búsqueda del buen camino describe en los últimos años la parábola completa, desde defensor denodado de un *mar territorial* estrecho, pasando por la tesis del "*mar patrimonial*" y terminando en la adhesión a la "zona marítima de soberanía y jurisdicción", prólogo de su aprobación de la Convención Universal, a cuya elaboración prestó un eminente esfuerzo [43].

En efecto, después de haberse opuesto al proyecto del Comité Jurídico Interamericano de 1952 [44], en 1956 se abstiene al votarse, en México, la tantas veces mencionada resolución de la III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que contiene los "Principios de México" que suponía ser "la expresión de la conciencia jurídica del Continente". Poco después, en Ginebra, en la I Conferencia, propició la extensión de 12 millas, pero en 1960, en la II Conferencia, votó a favor de la fórmula de 6 de mar territorial y 6 de zona contigua. Por lo demás, Colombia suscribió y ratificó la Convención sobre pesca y conservación de recursos vivos en alta mar, cuyas normas estaban remitidas a la Convención sobre mar territorial. En 1968, el senador Carlos Holmes Trujillo propuso extender el mar territorial hasta las 200 millas, con el apoyo condicional del ex-Canciller J. J. Caicedo Castilla, antiguo defensor de las 12 millas, cuyo proyecto fue pospuesto, al iniciarse el trabajo de la III Conferencia de Naciones Unidas. El debate internacional motivó directamente al Gobierno de Bogotá, cuyo Canciller, Alfredo Vásquez Carrizosa, asumió una activa participación política e intelectual, que culmina con la formal adhesión de Colombia a la fórmula del "mar patrimonial" hasta 200 millas consagrada en la "Declaración de Santo Domingo". Por último, es el Canciller Diego Uribe Holguín, otro jus internacionalista, quien decide la incorpo-

ración de Colombia al Sistema del Pacífico Sur, sobre la base de su propia Ley Nº 10, de 4 de agosto de 1978, que había establecido, definitivamente, para Colombia los dispositivos de la "Zona Económica Exclusiva". Hoy, Colombia es el país del Pacífico Sur que tiene ya absolutamente aclarada su legislación interna y sus compromisos internacionales, en virtud de la suscripción de la Convención Universal sobre el Derecho del Mar (45).

9.2.3. En Chile.

La "Declaración" del presidente G. González Videla, tan vinculada en el tiempo y en la expresión al Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947, parte de la "manifiesta conveniencia de efectuar una proclamación de soberanía", análoga a la de los presidentes de Estados Unidos y Argentina, en virtud de la cual, aparte de la soberanía sobre el zócalo continental —que es muy precisa y muy adelantada para su época— establece que "la demarcación de las zonas de protección de caza y pesca... será hecha cada vez que el Gobierno lo crea conveniente, sea ratificando, ampliando o de cualquier otra manera modificando dichas demarcaciones" sobre todo el mar comprendido hasta la distancia de 200 millas, todo ello sin desconocer "legítimos derechos similares de otros Estados sobre la base de la reciprocidad y sin afectar los derechos de libre navegación sobre la alta mar".

Mientras tanto, el Código Civil vigente en su Art. 593, calificaba de mar territorial al mar adyacente hasta la distancia de una legua marina (tres millas).

En julio de 1954, al solicitar al Parlamento la aprobación de la "Declaración de Santiago" y de los otros instrumentos complementarios, el presidente de Chile, general Carlos Ibáñez del Campo, afirma que "se ha ampliado el límite de las aguas territoriales, reemplazando el arcaico concepto de las tres millas marinas de alcance de sus cañones del siglo XVII, por una nueva concepción jurídico-filosófica más de acuerdo con las exigencias vitales de nuestros pueblos".

El 6 de marzo de 1958, el Consejo de Defensa del Estado emite un dictamen, que ha sido mencionado como una prueba a favor de la existencia para Chile de un mar territorial de 200 millas. Sin embargo, la letra y el sentido de dicho documento no permite llegar a conclusiones tan extremas. Después de analizar las particularidades del caso, el informe termina afirmando que:

> "Como el punto parece discutible y tiene importancia para los efectos previstos en los arts. ..., convendría modificar expresamente el precitado Art. 593 del Código Civil, fijando en las mismas 200 millas el mar territorial de la República. Se evitaría así toda duda y controversia sobre el particular y ello se hace más necesario, si se considera que la modificación constaría actualmente en un tratado que sólo obliga a los que lo han ratificado" (46).

La persistencia de esta situación no definida, motivó la presentación en noviembre de 1963, de un proyecto de ley, suscrito por las senadores Allende,

Ampuero, Rodríguez, Corvalán y Quinteros —todos ellos dirigentes de los partidos Socialista y Comunista, integrantes de la Unidad de Izquierda— proponiendo el siguiente texto:

> "Artículo Unico. Reemplázase el Art. 593 del Código Civil, contenido en el Título III que trata de los Bienes Nacionales, en forma que se indica:
> El mar adyacente, hasta la distancia de 200 millas medidas desde la línea de más baja marea, es mar territorial; el suelo y subsuelo y los recursos naturales que existan en dicha zona, son de dominio nacional, sin perjuicio de las autorizaciones que se otorguen a los particulares para su uso, tránsito y para el paso inocente de naves de todas las naciones" (47).

Este proyecto corrió la misma suerte que otro proyecto del año anterior, que proponía considerar aguas nacionales, para los efectos de la pesca, el sector comprendido entre la playa y doscientas millas náuticas de mar. Esta incierta situación fue superada en la práctica, por cuanto los sucesivos Gobiernos de Chile —en particular el Gobierno de la Unidad de Izquierda, cuyos personeros habían propuesto el mar territorial de 200 millas— fueron categóricos en afirmar que su mar territorial permanecía dentro del límite estrecho de 3 millas establecido por la legislación y que, de acuerdo con ese criterio, Chile aplicaba el principio de la libre navegación en la zona de 200 millas, salvo en lo que se refiere al control de los recursos vivos del mar. Este criterio aparece formulado en la "declaración" que acompañó el voto de Chile en las reuniones latino-americanas de Montevideo y de Lima, en 1970, que señala:

> "que la extensión de soberanía o jurisdicción a zonas marítimas, con el objeto de proteger los derechos económicos de que trata dicha Declaración, no debe perjudicar el respeto del principio que consagra el Derecho Internacional de la libre navegación y sobrevuelo de las naves y aeronaves de cualquier pabellón".

En 1971, el jurista chileno, Edmundo Vargas Carreño, formuló la teoría de un "mar patrimonial," con la extensión de 200 millas, según consta del informe presentado al Comité Jurídico Internacional, de Río de Janeiro (48). La figura jurídica del "mar patrimonial" llegó a ser introducida en la legislación positiva, en virtud del Decreto-Ley Nº 1090, de 3 de julio de 1975 ("Diario Oficial", Nº 29.199, de 9 de julio de 1975) que modifica algunos dispositivos del Código de Minería y en el cual, aparte de otras menciones, se define el Título materia de las modificaciones: "De las concesiones para explorar o explotar arenas que contengan sustancias minerales denunciables situadas en el mar patrimonial y para explorar y explotar placeres metalíferos ubicados en cualquier dominio" (49).

Por último, al final de la III Conferencia, y después de dar su voto a favor de la aprobación del texto de la Convención Universal, el Gobierno de Chile expidió un pronunciamiento en el que ratifica que:

> "es motivo de especial satisfacción para el Gobierno de Chile, la aprobación de la Zona Económica de 200 millas, como uno de los pilares básicos del nuevo Derecho del Mar. Esta institución fue proclamada por primera vez en 1947 por nuestro país, durante la administración de Gabriel González Videla, y caracte-

rizada posteriormente por los rasgos fundamentales que hoy la definen...
...comparten especialmente esta satisfacción los países miembros de la CPPS, creada mediante la Declaración de Santiago de 1952, que proclamó la zona jurisdiccional de 200 millas marinas... figura básica del nuevo Derecho, que consagra claros derechos de justicia y equidad" (50).

9.2.4. En Ecuador.

Hasta el año 1950, la legislación ecuatoriana establecía un mar territorial de una legua marina (3 millas marinas); y una zona adicional de tres leguas marinas (9 millas marinas) para los fines de persecución de determinados delitos (Art. 579 del Código Civil de 1861). Igual distancia para el mar territorial fijó el Código Civil en su versión de 1897, art. 582. Sin embargo, por disposiciones administrativas y para efectos de reglamentar la pesca en aguas ecuatorianas por naves extranjeras, se determinó una distancia de 15 millas (Decreto Nº 607, de 29 de agosto de 1934; Decreto Nº 80, de 2 de febrero de 1938 y Decreto Nº 138, de 21 de febrero de 1940).

En 1950, se aprueba el 6 de noviembre, un Decreto Legislativo, que sancionado el 21 de febrero de 1951 y promulgado el 6 de marzo siguiente ("Registro Oficial" Nº 756, de esa última fecha), establece que el mar territorial comprende la distancia mínima de 12 millas marinas y declara, igualmente, que es mar territorial el comprendido dentro del perímetro de las 12 millas —contadas desde los puntos más salientes— que rodea al Archipiélago de Colón (actual Provincia del Archipiélago de Galápagos). Para esa fecha, ya hacía cuatro años que Chile y el Perú habían proclamado su soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas.

Aquí debe anotarse un hecho muy revelador. El mencionado Decreto Legislativo fue ratificado en virtud del Acuerdo tomado por el Congreso Nacional el 20 de agosto de 1952 (51). Fue bajo ese orden legal, que el Ecuador suscribió la "Declaración de Santiago", descartando que al adoptar "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 (Ecuador, Chile y Perú) hasta una distancia de 200 millas", esta Declaración implicara un cambio en la legislación. A mayor abundamiento, la suscripción formal por el Ecuador de la "Declaración de Santiago", sólo se realizó varias semanas después del 18 de agosto, y como consecuencia de una gestión directa del Gobierno de Chile, que envió en misión especial al Ecuador al coronel don Tobías Barros Ortiz, futuro ministro de Relaciones Exteriores y futuro secretario general de la CPPS. De regreso a su país, don Tobías Barros declaró que estaba seguro del buen éxito de su misión tanto más que la "Declaración de Santiago" no significaba cambio en la delimitación marítima (52). Para esa fecha, aquella ratificación legislativa, debido a la iniciativa del Gobierno que acababa de iniciarse, constituía un hecho muy notorio y reafirmaba la anchura de 12 millas asignada al mar territorial.

Por todo lo cual, en 1955, reunidos en Lima, bajo los auspicios del Gobierno peruano, los representantes de los tres países del Sistema del Pacífico Sur, adoptaron la posición común que consta del Acta de Lima, de 12 de abril de 1955, según la cual:

> "En la Declaración de Zona Marítima, el Perú, Chile, 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 salvaguardia 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", los caracteres que parece atribuirle el Gobierno de Estados Unidos, Gran Bretaña, etc., sino, por el contrario, de modo definido y preciso, se inspira en la conservación y prudente utilización de los recursos naturales".

Los términos de esta auténtica interpretación de la "Declaración de Santiago" y los conceptos que contiene no sólo traducen la voluntad común de los tres Gobiernos, sino que demuestran, en el caso del Ecuador —y por igual, en los casos del Perú y de Chile— que su legislación interna tampoco contemplaba un mar territorial de 200 millas y que, desde el punto de vista internacional, el anhelo de los tres países era "encuadrar dentro de los preceptos internacionales los problemas marítimos de interés común a los que la vida moderna revista de creciente magnitud" [53].

No se puede olvidar que el fallo de la Corte de Justicia Internacional en el caso de las pesquerías anglo-noruegas, era ya conocido por todos los Gobiernos, por lo cual el último párrafo mencionado tiene una singular relevancia[54].

En lo que se refiere a la legislación ecuatoriana, es aún más definitivo e irrefragable, el hecho de que el Art. 633, del Código Civil (Registro Oficial, 20 de agosto de 1960) ocho años más tarde recoge casi textualmente las disposiciones del Decreto Legislativo de 1950, al precisar que:

> "El mar adyacente, hasta la distancia mínima de 12 millas marinas, de veinte al grado, medidas desde los puntos más salientes de la costa ecuatoriana y desde la línea de más baja marea, así como las aguas interiores de los golfos, bahías, estrechos y canales comprendidos dentro de una línea trazada por esos puntos, es mar territorial".

Además de las circunstancias anotadas en los capítulos anteriores, los hechos que se acaban de exponer, son prueba evidente de que, para el Ecuador, la "Declaración de Santiago" no significó la modificación de su legislación en materia de mar territorial que, hasta 1966, siguió siendo de 12 millas, como se verá a continuación.

En la presidencia interina del doctor Clemente Yerovi, mediante Decreto Nº 1542, de 10 de noviembre de 1966, se modifica el citado Art. 633, del Código Civil estableciéndose que "el mar adyacente, hasta una distancia mínima de doscientas millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de

la costa ecuatoriana, es mar territorial y de dominio nacional". La razón de este cambio tan importante ha sido explicada, de manera uniforme, en razón de acontecimientos propios de la política interna ecuatoriana. En efecto, la designación del doctor Clemente Yerovi, como presidente interino, fue consecuencia del derrocamiento de la Junta Militar de Gobierno, a la que se acusó, entre otros cargos, de haber suscrito un *modus vivendi* con Estados Unidos que permitía la pesca por atuneros americanos dentro de las 200 millas. El descubrimiento de este hecho motivó que, como reacción por la injustificable presión que se había ejercido sobre el país y como una defensa de la autonomía nacional, se declarara un mar territorial de doscientas millas, por considerar que dentro del Sistema del Pacífico Sur la "Declaración de soberanía y jurisdicción exclusiva sobre la zona correspondiente a 200 millas, no constituyó en sí misma la creación de un mar territorial de esa amplitud" (55).

Una versión norteamericana de ese episodio, no deja lugar a dudas acerca de la exactitud de la anterior afirmación:

> "Cuando el Gobierno ecuatoriano fue derribado en 1963 (se refiere al Gobierno del presidente Carlos Julio Arosemena y al advenimiento de la Junta Militar) la Administración Kennedy extendió su reconocimiento, negociando un *modus vivendi secreto*, según el cual Estados Unidos reconocía al Ecuador su exclusiva jurisdicción pesquera dentro de las 12 millas y en otras áreas determinadas. Los ecuatorianos acordaron licencias a los pesqueros norteamericanos dentro de las 12 millas, comprometiéndose a suspender la captura de los barcos norteamericanos más allá. Durante dos años, este entendimiento evitó que se produjeran conflictos graves entre los dos países... En 1965, el acuerdo entre Estados Unidos y el Ecuador fue revelado y constituyó uno de los factores decisivos para el derrocamiento de la Junta (Militar de Gobierso)" (56).

La misma interpretación, con algunos otros detalles, la sostiene David C. Loring, en el estudio de Daniel A. Sharp sobre las relaciones entre Estados Unidos y el Gobierno de la Revolución Peruana (57).

Sin embargo, en 1970 se produce un último cambio, en la situación legal del mar ecuatoriano, cuando se modifica, una vez más, el Art. 633 del Código Civil, que en la nueva ordenación figura con el N° 628 y el siguiente texto:

> "El mar adyacente, hasta una distancia de 200 millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de la costa continental ecuatoriana... es mar territorial y de dominio nacional...
>
> Si por tratados internacionales que versen sobre esta materia se determinaren para la policía y protección marítima, zonas más amplias que las fijadas en los incisos anteriores, prevalecerán las disposiciones de esos tratados.
>
> Por Decreto Ejecutivo se determinarán las zonas diferentes del mar territorial que estarán sujetas al régimen de la libre navegación marítima o al tránsito inocente para naves extranjeras".

No solamente se suprimió la calificación de mínima con la que se distinguía anteriormente al mar territorial, sino que dentro de éste, se permitió la pluralidad de regímenes para la navegación, lo que podría facilitar, llegado el

caso, señalar una franja de 12 millas para el paso inocente y abrir las 188 millas restantes a la libre navegación [58].

La enumeración de los actos legislativos ecuatorianos es elocuente para demostrar que, en el Ecuador, igual que en el resto de las otras naciones del Pacífico, la búsqueda de la definición de la anchura del mar territorial propiamente dicho, fue intentada en diversas oportunidades, al margen de la "Declaración de Zona Marítima", lo que se explica por cuanto en Santiago no se pretendió definir el mar territorial sino que se adoptó una "norma de política" referida a una extensión del mar adyacente hasta la distancia de 200 millas, dentro de la cual, para los fines de protección de los recursos, se extendía la competencia del Estado ribereño, en razón de la insuficiencia que, para ese efecto, habían demostrado el mar territorial y la zona contigua. En resumen, repitiendo lo dicho, no se consideró que la "Declaración de Santiago" hubiera significado un cambio imperativo de la legislación nacional. Tampoco puede olvidarse que tanto la "Declaración de Zona Marítima", como las otras declaraciones suscritas en Santiago en 1952, habían sido aprobadas en el Ecuador por Decreto Nº 275, del Poder Ejecutivo, de 7 de febrero de 1955, al paso que los convenios complementarios suscritos en Lima, el 4 de diciembre de 1954, fueron aprobados por Decreto Nº 2556, de 9 de noviembre de 1964, expedido por la Junta Militar de Gobierno en uso de sus facultades legislativas; sin que, en cualquiera de esos casos, se hubiera considerado que la legislación interna había sido afectada.

Cabe agregar, a título informativo, que el descubrimiento del *modus vivendi* secreto, celebrado por la Junta Militar, fue uno de los elementos condicionantes del cambio político y de los ingredientes que contribuyeron a exasperar a la opinión pública, al extremo que, al instalarse el nuevo régimen democrático, el Congreso despojó de la ciudadanía ecuatoriana a los tres funcionarios que intervinieron en la negociación del *modus vivendi*, el ministro de Relaciones Exteriores, el subsecretario de Relaciones Exteriores y el asesor jurídico de la Cancillería, con lo cual el tema de las 200 millas del mar territorial se convirtió en un asunto intocable dentro de la política nacional ecuatoriana [59].

9.2.5. En Costa Rica.

Si bien Costa Rica no llegó a ser parte integrante, como miembro pleno, de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, sí llegó a adherir a los principios de la "Declaración de Santiago". Por esta razón, su caso debe ser recordado y merece una nota complementaria.

Por Decreto-ley Nº 116, dado en San José el 27 de julio de 1948, se proclamó "la soberanía nacional sobre los mares adyaventes a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales", declarando "la protección y control del Estado sobre todo

el mar comprendido dentro del perímetro formado por la costa con una paralela matemática proyectada sobre el mar a doscientas millas marinas".

Al año siguiente, por el Decreto-Ley Nº 803, de 2 de noviembre de 1949, la expresión "soberanía nacional" fue sustituída por la expresión "derechos e intereses de Costa Rica" y se suprimió la palabra "control" declarándose solamente la "protección del Estado". En otro artículo, se reiteró la declaración que no se pretendía desconocer legítimos derechos similares de otros Estados sobre la base de la reciprocidad, ni afectar los derechos de libre navegación sobre la alta mar.

El 21 de junio de 1955, por nota Nº 6640-D.P., el Gobierno de Costa Rica comunicó su "intención de adherirse a dicha Declaración de Santiago, tan pronto como los países signatarios de ella establezcan la cláusula adicional que así lo permita". Todo ello, como consecuencia de que "el Gobierno de Costa Rica ha seguido con solidario interés las negociaciones que vienen llevando a cabo los Ilustrados Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, tendientes a la proclamación y reconocimiento de la soberanía nacional de cada Estado sobre sus aguas territoriales, definidas éstas como las comprendidas entre la costa y una línea paralela a ésta, trazada a 200 millas de distancia"; y por cuanto "Costa Rica ya expresó su voluntad nacional a este respecto, cuando emitió en el año 1948 un Decreto que proclamó nuestra soberanía sobre las 200 millas de aguas territoriales; y por tanto, está en un todo conforme con los términos de la llamada "Declaración de Santiago".

La respuesta del canciller del Perú, doctor David Aguilar Cornejo, consta en el oficio Nº (M) 6/6, de 13 de julio de 1955, en la que se toma nota de "la intención de Costa Rica de adherir a la Declaración de Zona Marítima, hecha en Santiago el 18 de agosto de 1952, por las Repúblicas del Perú, Chile y Ecuador, en virtud de que el Gobierno costarricense conjuga los principios de su política internacional marítima con los de las naciones signatarias de la citada Declaración tripartita" y se adelanta que "en la próxima reunión de la Comisión Permanente para la Conservación y Explotación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur, que se efectuará en la ciudad de Quito, se acordará el texto del documento que permita la adhesión de otros países al Instrumento Internacional en referencia". La cuidadosa redacción de la nota peruana no requiere mayor comentario, pero no sobra subrayar que se ha omitido toda referencia a calificar la "Declaración de Santiago" como una norma imperativa que impusiera la condición de mar territorial a la zona de 200 millas [60].

Pocos meses después, en Quito, se suscribe el Protocolo de Adhesión a la Declaración de Zona Marítima [61]. El 3 de octubre de 1955, el Gobierno de Costa Rica hizo uso del procedimiento establecido en el Protocolo citado. Sin embargo, al seguirse el trámite constitucional, el presidente de la República vetó el proyecto de ley que aprobaba la adhesión mencionada, formulando una declaración sobre esa determinación el 21 de noviembre de 1966.

En 1968, al responder a un pedido de información solicitado por la FAO, el ministro de Relaciones Exteriores puntualizó la posición, expresando que su país "al emitir esos Decreto-leyes (de 1948 y 1949 antes citados) no ha pretendido proclamar su soberanía ni ejercer derechos exclusivos de aprovechamiento de riquezas marinas en una extensión más amplia de la reconocida por el Derecho Internacional. Simplemente, proclama su interés en la conservación de los recursos del mar adyacente a sus costas continentales e insulares y a su derecho a ejercer vigilancia para evitar una explotación inadecuada o irracional de tales recursos, vigilancia ejercida también en nombre e interés de los demás Estados y, por lo tanto, no violatoria del Derecho Internacional".

En 1972, se promulga el Decreto Nº 2.204-RE, de 10 de febrero, que reivindica un "mar patrimonial" de 200 millas; al mismo tiempo que el Decreto Nº 2.203 restablecía un mar territorial de 12 millas. Con este antecedente, se explica que Costa Rica asumiera un papel muy activo en la Conferencia de Santo Domingo, en junio del mismo año, y apareciera entre sus firmantes.

Por último, la situación actual, inspirada en los desarrollos de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, consta de la reforma constitucional de 13 de junio de 1975 que asigna al Art. 6º de la Constitución, el siguiente texto:

> "El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de 12 millas, a partir de la línea de bajamar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.
>
> Ejerce, además, una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio en una extensión de 200 millas, a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios".

Esta es la actual situación jurídica para Costa Rica, que anticipó, de esta manera, los elementos principales establecidos por la Convención sobre el Derecho del Mar y sujetó la anchura de los nuevos espacios marítimos y el contenido de las competencias del Estado a los principios del Derecho Internacional [62].

NOTAS

(1) A. Ulloa, "Derecho Internacional Público", op. cit. T. I, p. 542.

(2) A. Ulloa, "Derecho Internacional Público", T. I, Lima, Sanmarti y Cía., 1926, p. 187.

(3) Capitán de Fragata León Garaycochea, "Legislación Naval y de Aviación", Edición autorizada oficialmente, T. VIII, Lima, Imp. Segrestán, 1940, p. 452 y ss.

(4) Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, T. 121, Lima, 1935, p. 435 y ss.

(5) Cfr. J. Lynch, "Guía Práctica para los Diplomáticos y Cónsules Peruanos". T. III, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1927, apéndice XXXVI. (Los dos primeros tomos de esta obra fueron publicados por el doctor Arturo García Salazar en unión del doctor Jorge Lynch, en 1918).

(6) Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Tratados vigentes...", T. II Instrumentos Multilaterales, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1936, p. 36.

(7) A mayor abundamiento, debe recordarse que el Perú retiró el desahucio, en setiembre de 1956, a poco de instalarse el nuevo régimen constitucional, antes de que se cumpliera el plazo de dos años, por lo cual la vigencia del Tratado de Derecho Penal no quedó afectada en momento alguno.

(8) Ministerio de RR. EE., "Tratados vigentes... - Instrumentos Multilaterales", Lima, op. cit., p. 113.

(9) Ministerio de RR. EE. del Perú, "Tratados vigentes... - Instrumentos Multilaterales", op. cit., p. 339 y ss.

(10) Código Penal, 2a. edición comentada y anotada por el Dr. Germán D. Zevallos, publicada con autorización oficial. Huancayo, Imp. de B. Sánchez Muñoz, 1935.

(11) Ministerio de RR. EE., "Tratados vigentes... - Instrumentos Multilaterales", op. cit., p. 442.

(12) A título complementario de estos antecedentes, pueden agregarse dos citas, bastantes reveladoras.- Con ocasión del IV Centenario del Descubrimiento de América, en cuyas celebraciones llevó la representación del Perú don Ricardo Palma, nuestro ilustre académico, a la sazón presidente de la Sociedad Geográfica de Lima y miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, se suscribieron diversos convenios, entre ellos, uno de carácter militar, que incluye el siguiente:

"Art. 4º— El Congreso Hispano-Portugués-Americano considera de la más alta conveniencia que las naciones en él representadas asignen a la zona jurisdiccional marítima una extensión de once kilómetros".

Dicha distancia equivale, aproximadamente, a seis millas náuticas. (V. Ricardo Aranda, "Congresos y Conferencias", T. III., p. 116).

En otro sentido, desde el punto de vista de la doctrina, es muy llamativa la opinión del doctor Ramón Ribeyro, ilustre jurisconsulto, canciller de la República y autor del mejor texto publicado hasta que apareció el del doctor Alberto Ulloa. Ribeyro suscribe la medida del mar territorial según el criterio "de lo que puede defenderse y dominarse desde las costas vecinas", concluyendo que "debe entenderse que el mar territorial, limitado del modo que se ha visto, se cuenta desde los puntos más salientes de la costa, a partir de los cuales se mide la distancia de cuatro millas, que prácticamente se admite como extensión del mar territorial" (R. Ribeyro, "Derecho Internacional Público", Lima, Imp. de E. Moreno, 1901, T. I, pp. 116 y 117.

(13) E. Gonzales Dittoni, "Textos Internacionales del Perú", Ediciones El Sol, Lima, 1962, p. 147 y ss.

(14) E. García Sayán, en "La doctrina de las 200 millas y el Derecho del Mar", en la Revista del Programa de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, "Derecho",

Nº 32 Lima, 1974, p. 12, da testimonio de que "...como Ministro de RR. EE. en la época, preparé un proyecto de declaración que sometí a la ilustrada consideración del entonces presidente del Perú, José Luis Bustamante i Rivero...".

(15) El cuadro general de los antecedentes de las declaraciones unilaterales ha sido expuesto en detalle en la Parte II, relativa a la "Declaración de Santiago".

(16) En la preparación del proyecto de "declaración" intervino el doctor Máximo Cisneros Sánchez, como vocero del ministro de Marina, pues ejercía la jefatura del Cuerpo Jurídico de la Armada (Entrevista en "Caretas", Nº 736, Lima, 28 de febrero de 1983). Existe constancia de la participación del doctor Alberto Ulloa Sotomayor, senador de la República; y se ha mencionado la del senador Manuel Seoane. Desde Santiago, el embajador del Perú, Javier Correa Elías, había transmitido sus comentarios; y en Lima, fueron el asesor jurídico, Jorge Vásquez Salas, y el jefe de la oficina legal de Torre Tagle, Alejandro Deustua Arróspide, quienes recogieron las diversas opiniones, entre ellas, la del abogado José Toribio Flores León, vinculado a los sectores pesqueros.

(17) El empleo de esta expresión ha motivado que, alguna vez, se suponga que, por error, se incluyó en el D.S., al repetirse casi al pie de la letra el texto del decreto chileno, aseveración que, como se ve, no es exacta. No sólo no hubo copia, sino que la voz "declaración" se usó deliberadamente.

(18) En cambio, en el Art. 3º de la Constitución de 1933 se dice: "El territorio del Estado es inalienable", o sea que no puede ser enajenado ni cambiar de dominio, por lo cual no cabe que sea disminuido o privado de una parte del mismo. Pero naturalmente, esta disposición no habría impedido que se pretendiera acrecentar el patrimonio nacional. Pero cuando el último considerando del DS afirma que es obligación del Estado fijar de una manera inconfundible el dominio marítimo de la Nación, no se refiere al territorio (Art. 3º) sino a los bienes del Estado (Art. 37º).

(19) D. García Balaunde op., cit.

(20) El recuento del léxico empleado agrega al análisis otro elemento revelador. Más aún, si se recuerda que tanto García Sayán como Bustamante i Rivero, como galanos estilistas, han cuidado siempre de la propiedad del lenguaje y del uso más ajustado y riguroso de los vocablos:

Formas verbales (acción y voluntad)

— Proteja, protección (4), proteger;
— conserve, conservación (3), conservar;
— control (3);
— vigilancia (2);
— reglamente, reglamentación;
— uso, utilizar;
— proclamar;
— declárase, declaraciones, declaración, declarado;
— reservar, reserva;
— salvaguardia;
— resguardo.

Sustantivos (objetos de la acción):

— dominio marítimo;
— mar contigua;
— plataforma submarina o continental (4);
— riquezas naturales (9);
— riquezas fertilizantes;
— economía del país, intereses económicos nacionales;
— producción alimenticia;
— aguas adyacentes (2);
— aguas epicontinentales;
— zócalo continental (3)
— recursos pesqueros;
— patrimonio nacional;

Aparte de los elementos formales anotados, el Ilustre Colegio de Abogados de Lima en su Pronunciamiento de 23 de diciembre de 1982 (V. supra Nº 1.1., nota 6), ha llamado la atención acerca de que, de los tres elementos tipificantes del mar territorial, la soberanía sobre el mar, suelo y subsuelo; la soberanía sobre el espacio aéreo; y el paso inocente, los dos últimos están ausentes en el DS.

(21) Esta presentación del DS, a base de hechos y de la objetiva consideración de los elementos de la legislación peruana, se completará más adelante, al estudiarse, desde otros puntos de vista, los métodos de la interpretación y sus alcances. V. Cap. IX.

(22) Como la manera de trazar la línea de las 200 millas, resultaba contradictoria entre el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947 y la ley del petróleo, el 15 de enero de 1955 se expidió por el Ministerio de Relaciones Exteriores la Resolución Suprema Nº 23 que define: "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" (Ministerio de RR. EE., "Instrumentos..." op. cit., p. 23).

(23) En el Anuario de la Legislación Peruana, la ley 13.508 no aparece y, en su lugar, la anotación "reservada" cubre el espacio en blanco.

(24) La ley Nº 13.508, reservada, fue derogada por el D.L. Nº 23.088, del 11 de junio de 1980, secreto, que aprobó una nueva Ley Orgánica de la Marina que no incluye referencia alguna sobre el mar territorial. A su vez, el D.L. Nº 23.088 fue derogado por el Decreto Legislativo Nº 131, actualmente vigente.

(25) Este hecho de pública notoriedad, fue confirmado por el vice almirante Luis Edgardo Llosa G. P., durante el Seminario sobre el Nuevo Derecho del Mar, realizado en la Academia Diplomática del Perú, organizado por la Comisión Permanente del Pacífico Sur con la participación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Universidad Particular San Martín de Porres y la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, en noviembre de 1978.

(26) La "Declaración de Santiago" a la que se hace referencia, es materia del Capítulo II de este trabajo.

(27) El Convenio de Zona Especial Fronteriza Marítima al igual que los otros cuatro que se suscribieron en la Reunión de la CPSS, en Lima, en diciembre de 1954, son importantes, en su conjunto, por una característica adicional: consagran e institucionalizan la expresión "Zona Marítima de 200 millas", que por primera vez, pasa a ser un nombre propio y no una mera denominación geográfica. Además, debe recordarse que en esta Reunión, al oficializarse tal expresión, se descartó por expresa iniciativa del representante del Perú el empleo de las palabras "mar territorial", iniciativa secundada por el representante del Ecuador y aceptada por el de Chile. Bien puede afirmarse, así, que desde ese momento quedó confirmada la "Zona Marítima de 200 millas" como un espacio marítimo diferente del mar territorial, por decisión de las Partes en dichos Convenios, más adelante ratificados formalmente por los Gobiernos, cuyos representantes fueron por Chile, Alfonso Bulnes Calvo; por el Ecuador, Jorge Salvador Lara; y por el Perú, David Aguilar Cornejo, ministro de Relaciones Exteriores. (Jaime Rivera Marfán, "La Declaración sobre Zona Marítima de 1952 (Chile-Perú-Ecuador)", Editorial Jurídica de Chile, 1968, p. 138). V. *supra* Nos. 2.3 y 2.4.

(28) Alejandro Deústua A., "El Perú y el Nuevo Derecho del Mar", en revista "Debate", Lima, Nº 18, p. 51-54.

(29) V. *Supra* Nº 9.1.2.1. Algo similar cabe afirmar respecto a la "Declaración de Santiago" que no modificó la legislación interna de cada país y se limitó a definir "normas de política marítima internacional".

(30) Los méritos que abonan esta afirmación han sido expuestos por el embajador Alfonso Arias Schreiber, "Respuestas sobre el Mar Peruano", Suplemento Dominical de "El

Comercio", 2 de mayo de 1982, y por el doctor Eduardo Ferrero Costa; ex-asesor jurídico de la Cancillería peruana, en su libro "El nuevo Derecho del Mar, el Perú y las 200 millas", op. cit.

(31) El profesor Raúl Ferrero Rebagliati calificó a la zona marítima peruana de "aguas jurisdiccionales" y con relación a la legislación peruana sobre la materia, afirma: "Con excepción de la Ley de la Marina de Guerra, las normas citadas emplean las expresiones "aguas jurisdiccionales" o "zona de soberanía y jurisdicción marítimas" para determinar la relación jurídica que vincula con el territorio tanto al mar adyacente como a su lecho y su subsuelo, en toda la anchura señalada". V. "La Soberanía Marítima hoy", en la revista "Derecho" Nº 32, 1954, p. 35, órgano de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cabe repetir que dicha ley de la Marina de Guerra fue posteriormente derogada.

(32) Ministerio de RR. EE. del Perú, "Instrumentos...", op. cit. pp. 15 y ss.
El mencionado Decreto de 1833 motivó una nota del encargado de negocios de Estados Unidos en el Perú, Samuel Larned, solicitando la reconsideración de dicha orden, petición que fue formalmente denegada por la Concillería peruana (R. Aranda, "Tratados del Perú", op. cit. T. 7º, pp. 90 y ss.).

(33) C. Belaunde Guinassi, "La Legislación Pesquera en el Perú", Editorial Universitaria, Lima, 1962; XXXIX, 601 p.
Comisión Permanente del Pacífico Sur, "Legislación Marítima y Pesquera vigente en el Perú". Secretaría General, Quito, Ed. Artes Gráficas, febrero de 1973; 318 p.

(34) Ministerio de RR.E., del Perú, "Instrumentos...", op. cit. p. 33.

(35) V. *supra* Nº 2.1.

(36) V. *supra* Nº 2.3.

(37) El 27 de octubre de 1978, el doctor Bustamante i Rivero envió a la Asamblea Constituyente un documento titulado "Sugestiones y Propuestas" entre las cuales se incluía un capítulo sobre "Estado, Territorio y Nacionalidad", al que corresponden los párrafos transcritos. Un año más tarde, con ocasión de un Symposium que tuvo lugar en la Escuela Superior de Guerra Naval, el 27 de noviembre de 1978, el doctor Bustamante i Rivero envió un extracto del anterior documento, para ser puesto en conocimiento de los participantes.

(38) V. D. García Belaunde, "El mar en el debate constitucional", op. cit.

(39) El antecedente del artículo 4º del Reglamento de la Asamblea Constituyente, no tiene cabida en esta enumeración, por cuanto correspondió a un pasajero y también subrepticio intento de introducir de soslayo en la legislación peruana una posible ampliación del mar territorial hasta las 200 millas. Dicho Art. 4º estuvo redactado en los siguientes términos: "La Asamblea Constituyente funcionará regularmente en el Palacio Legislativo, y si el Plenario lo acuerda, podrá sesionar en cualquier lugar del territorio de la República", y al procederse a su adopción, el representante Alberto Ruiz Eldredge propuso la adición de la frase final: "el cual comprende las 200 millas de su mar territorial", iniciativa que no suscitó, de inmediato, observación alguna. Este detalle no pertenece, propiamente, a la legislación sobre el dominio marítimo, sino a la historia del proceso constitucional, capítulo ajeno a este estudio y que ha sido exhaustivamente tratado por el profesor Domingo García Belaunde (op. cit. p. 27).

(40) "Mensaje a la Nación. 28 de julio de 1970. General Juan Velasco Alvarado. "La Voz de la Revolución", ONI, 1971, T. I, pp. 217 y ss.

(41) "El Peruano", Lima 18 de abril de 1972.

(42) "La Prensa", Lima 9 de agosto de 1974.

(43) El autor presenta aquí un sentido homenaje de admiración y de reconocimiento a la persona y la obra del embajador Bernardo Zuleta Torres, recientemente fallecido, quien

desde su asiento de delegado; como presidente del Grupo de los 77; y, como representante especial del secretario general de N. U., rindió un excepcional servicio a la causa del entendimiento entre los pueblos, al contribuir con su inteligencia y su desvelo al logro final de la Convención sobre el Derecho del Mar.

(44) V. *supra* Nos. 1.5.1 y 1.5.2 y ss.

(45) A. Vásquez Carrizosa, "El Nuevo Derecho del Mar - Evolución y Proyección Económica", Bogotá, Editorial Temis, 1976; XVIII, 347 p.
Del mismo autor, en su condición de ministro de Relaciones Exteriores: "Colombia y los Problemas del Mar"; Bogotá, Imprenta Nacional, 1971; 296 p.

(46) F. Orrego Vicuña, "Cnile y el Derecho del Mar", Santiago, Ed. Andrés Bello, 1972, pág. 31 y ss.

(47) Ibid., pág. 42 y ss.

(48) F. Orrego Vicuña, op. cit., p. 137.
V. También, Edmundo Vargas Carreño, "América Latina y los problemas contemporáneos del Derecho del Mar". Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1973, 159 p.
Sin embargo, ha habido autores que han defendido, a titulo personal, la calificación de mar territorial, como es el caso del Dr. Fabio Vió Valdivieso, "El Mar Territorial chileno de 200 millas marítimas". Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, S. A., 1975, 40 p.

(49) La salvedad formulada con relación a las Declaraciones de Montevideo y de Lima, en 1970, es, además, concordante con la reserva que Chile había opuesto respecto a la Ley de Aeronáutica Civil, Nº 15720, por considerar que al mencionar que "la República del Perú ejerce soberanía exclusiva sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y aguas jurisdiccionales comprendidas dentro de las 200 millas", tal disposición y las normas reglamentarias que la complementan, "constituyen una injustificada limitación para la facilidad de nuestras (de Chile) comunicaciones aéreas con los países del Norte más allá del Perúe" (Nota del Canciller de Chile, Gabriel Valdés, Nº 17027, de 13 de octubre de 1966, dirigida al Embajador del Perú en Santiago, General Armando Revoredo).
Desde otro punto de vista, los datos anteriores son reveladores de cómo, en el caso de Chile, el mar territorial constituía antes que una institución, una práctica variable en el ejercicio de las competencias del Estado. En el cuadro en que los países asistentes a la I Conferencia de Ginebra sobre el Derecho del Mar informan de los límites asignados o su jurisdicción marítima, figura Chile con un mar territorial de 50 millas de ancho, con una plataforma de 200 millas en virtud de la Declaración de Santiago y con límites de 100 Kms. para los efectos del control aduanero y de seguridad, no obstante lo cual ha seguido vigente el artículo 593 del Código Civil que establece 3 millas de anchura para el mar territorial. Por último el Decreto Ley número 1090, de 1975, consideró la existencia del mar patrimonial, obviamente con 200 millas de ancho.
En el cuadro antes citado el ejemplo de Chile no es excepcional, por cuanto la práctica de Cuba adopta 3 millas para mar territorial, 12 para aduanas y 5 para control de la contaminación; Francia 3 millas de mar territorial, 20 kilómetros de aduana y 6 millas de neutralidad; e Italia multiplica sus prácticas, considerando 6 millas de mar territorial, 12 millas de aduana, 10 millas de seguridad en tiempos de paz y 7 de control de la pesca.

(50) Declaración oficial del Gobierno de Chile, "Correo", Lima 19 de mayo de 1982.

(51) Para una mejor inteligencia de la situación debe recordarse que el encargado de negocios del Ecuador en Santiago, D. Jorge Fernández, fue acreditado para asistir a la reunión de Santiago, llamada a celebrarse a partir del 4 de agosto de 1952 y postergada hasta el día 11. Precisamente, el día 10 se había realizado la transmisión del mando supremo del presidente Galo Plaza al doctor José María Velasco Ibarra, lo

que explica que, para la fecha de la suscripción de la "Declaración de Santiago", el representante del Ecuador no hubiera aún recibido la autorización del nuevo gobierno.

(52) Según la versión del diario "El Comercio", Lima, 18 de octubre de 1952, "el carácter complementario de la zona marítima indicado, no permite delimitaciones y sólo exige la acción conjunta de estos países".

(53) V. *supra* Nº 2.5.1.

(54) V. *supra* Nº 2.1.

(55) Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, "Breve Visión Histórica de la Posición Jurídico Marítima del Ecuador".- Publicación realizada con motivo de la conmemoración del XXV Aniversario de la Declaración de Santiago.- Quito, Departamento de Información y Prensa, 1977; p. 23.

(56) Ann L. Hollick, "U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea", op. cit., pp. 164 y 165.

(57) Daniel A. Sharp, "Estados Unidos y la Revolución Peruana", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1972; p. 161.

(58) Esta flexibilidal asignada al mar territorial es la que caracteriza a la legislación uruguaya, cuya Ley Nº 13.833, de 5 de enero de 1970, si bien establece un mar territorial de 200 millas para los efectos de las riquezas del mar, señala en el Art. 3º que "sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, los buques, de cualquier Estado gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial del Uruguay en una zona de 12 millas de extensión, medidas a partir de las líneas de base. Más allá de esa zona de 12 millas, las disposiciones de esta ley no afectan las libertades de navegación y sobrevuelo". En la República Argentina, la Ley Nº 17094, sobre "Soberanía argentina en el mar adyacente a su territorio", de 29 de diciembre de 1966 ("Boletín Oficial", de 10 de enero de 1967) que extiende la distancia hasta las 200 millas, reiteró en su Art. 3º que "la libertad de navegación y aeronavegación no queda afectada por las disposiciones de la presente Ley". De otro lado, las disposiciones relativas a la pesca distinguen entre la zona de 12 millas y las restantes 188, en las cuales el régimen administrativo permite las actividades de pesqueros extranjeros.

(59) Los textos de casi todas las disposiciones citadas en:

— Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, "Instrumentos...", op. cit., pp. 64 ss.
— Fernando Pavón Egas, "Mar Territorial de 200 millas y Mar patrimonial", Editorial Universitaria, Quito, 1978; 721 p.
— Fernando Pavón Egas, "El Ecuador en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". Editorial Universitaria, Quito, 1983, 946 p.
— Luis Valencia Rodríguez, ex-ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, "Análisis de la posición jurídica ecuatoriana en las 200 millas". Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito (Conferencia pronunciada en el Comité de Información del Contacto Externo, en Quito, el 18 de diciembre de 1980), 63 p.
— Francisco V. García Amador, "América Latina y el Derecho del Mar", Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 1967; 197 p.

Por su parte, el ex-ministro de RR. EE. directamente afectado, don Neftalí Ponce Miranda, en su obra "Dominio Marítimo", Quito, Industrias Gráficas CYMA, 1971; 169 p., dio a conocer su versión de los hechos, afirmando: "En resumen y como conclusión de estas páginas se desprende:

— Que la Declaración de Santiago, suscrita en 1952 por los países del Pacífico Sur, al establecer una zona marítima para la protección de los recursos vivos del mar, no alteró la extensión del mar territorial de cada uno de esos países".

De paso, puede anotarse que el título de la obra "Dominio Marítimo" está destinado a cubrir el análisis de la zona marítima de 200 millas que, expresamente, no considera como el mar territorial.

(60) El texto de las dos notas en R.P.D.I., Nº 47-48, T. XV, 1955, pp. 168.

(61) V. *supra* Nº 2.5.2.

(62) Gonzalo J. Facio, ex-Ministro de RR. EE. de Costa Rica, "El nuevo Derecho del Mar", en "Revista de Ciencias Jurídicas" Nº 42, pp. 162 y ss. (Universidad de Costa Rica Facultad de Derecho). S. José, Setiembre-Diciembre, 1980.

CAPITULO X: LOS USOS DEL MAR

10.1. Marco de referencia

10.2. Los usos económicos

- 10.2.1. El alta mar y los otros espacios marítimos
- 10.2.2. De la navegación y de las comunicaciones
- 10.2.3. De los otros usos económicos del mar

10.3. Los nuevos desafíos

- 10.3.1. El ordenamiento
- 10.3.2. La preservación del medio ambiente marino

10.4. El uso pacífico del espacio oceánico

- 10.4.1. El entorno conceptual
- 10.4.2. El punto de partida
- 10.4.3. Una secuencia lógica
- 10.4.4. Los propósitos
- 10.4.5. Un objetivo ajustado
- 10.4.6. El debate

10.1. *Marco de referencia.*

Un breve recuento de los conceptos que el mar sugiere, permite una primera aproximación al estudio de los usos del mar. Desde el comienzo de los tiempos, el mar ha sido para los hombres:

— un motivo de conocimiento, así no fuera sino a través de la intuición poética;

— un mundo de vida marina, matriz original de la vida terrestre;

— un eslabón primordial en el sistema de permanencia de la vida en el planeta, incluyendo su influencia en el clima;

— un conjunto de formas de energía, desde la biológica hasta la incontrolable de vientos y mareas;

— un medio de comunicación y de transporte, vehículo para el comercio entre las naciones;

— un ámbito de contacto y transculturización, que al mismo tiempo lo es de recreo y esparcimiento;

— una fuente de alimentos, que algunos creyeron inagotable;

— un vasto tesoro de recursos inexplotados, que atrae la codicia de nuevos imperialismos.

Sin pretender una enumeración exhaustiva, puede recordarse que el mar se considera, también, como escenario de actividades bélicas, de agresión y de amenaza de agresión; y que, para muchos, tiene la apariencia de un inmenso depósito de desperdicios y de sustancias nocivas.

Estas diferentes posibilidades de contemplar al mar y de interrogarse sobre su sustancia y su razón de ser, se materializan fácilmente en otros tantos usos y funciones. Frente a cada uno de ellos, más antiguos en su posibilidad de ser que la existencia del Estado y de los primitivos grupos sociales, su ejercicio genera un interés, y por consiguiente, se ha hecho conciencia en los hombres la idea de que los usos del mar son consubstanciales a actividades normales. Son pues derechos de uso, virtuales servidumbres impuestas a ese espacio. Pero, en cambio, es muy reciente la preocupación por enmarcar esos usos en un cuadro racionalizado y, más reciente aún, la conciencia de que el ejercicio de esos derechos sólo puede ser legítimo si existen deberes que cumplir.

Cualesquiera que sean las modalidades que en cada rincón del orbe se adoptan para realizar esos usos, lo cierto es que, en su conjunto, se han adaptado, también, a la característica esencial del mar, que es su uniformidad. Al

cabo de estas consideraciones, una conclusión se impone a la mente: convenir en la unidad del mar, que en sus variantes —como en sus paisajes— es diverso pero siempre el mismo. Su realidad física, científica, económica, jurídica y política, puede ser analizada en sus partes, pero no es lícito quebrar la síntesis de sus componentes y pretender disgregar su individualidad.

Desde el punto de vista jurídico, como se ha visto en capítulo anterior, esta realidad telúrica ha determinado la configuración de un principio que ha servido de base a la formación del actual Derecho del Mar, principio conocido como el de la "Unidad del Espacio Oceánico" que integra en un todo conceptual los diferentes elementos que, a partir del litoral, eslabón viviente entre la tierra y el mar, constituyen esa compleja realidad, indisolublemente ligada entre sus partes con el todo —el mejor ejemplo de una estructura dinámica y armoniosa— y en la que los diferentes espacios que el Derecho del Mar ha definido, se ordenan para que el uso de los mares y océanos pueda ser eficiente, sin mengua de la justicia y en función de la equidad.

Este conjunto de actividades puede ser objeto de diversos esquemas y clasificaciones, pero a condición de no olvidar los deberes correlativos que a cada una corresponde. El primero de todos ellos es, a no dudarlo, la obligación de no incurrir en un mal uso, de todos los cuales, el uso no pacífico constituye el peor agravio a la conciencia humana. Por su especificidad y porque, en realidad, no constituye un uso en el sentido exacto de los términos, la relación del espacio oceánico con las actividades bélicas es materia de tratamiento por separado.

La posibilidad de la existencia de una norma que pueda ser aplicada a regular las funciones que el hombre asigna a un espacio dado, es —en el estado actual de las ciencias— la última etapa de un proceso que, a partir del hecho físico, que es anterior a la presencia de los seres humanos en el planeta, culmina con su utilización, que se pretende debe ser eficiente, sin mengua del respeto al medio ambiente como totalidad y dentro de pautas de justicia y equidad. Dicho así, *grosso modo*, este recorrido del pensamiento y de la acción se aplica a cualquier espacio, independientemente de su ubicación geográfica, de su condición jurídico-política e, inclusive, sin límite histórico, ya que, proporciones guardadas, ese proceso se ha venido repitiendo a lo largo de las edades. En último término, se puede llegar a la exageración de atribuir a las especies animales una actitud instintiva que las lleva a la ocupación de su hábitat dentro de una similar secuencia.

Esa sucesión de actitudes en relación con un espacio dado, pueden separarse en cuatro momentos. Con todas las limitaciones del caso, en cuanto a la química pureza de cada uno, esas actitudes sintetizan etapas del conocimiento:

— geográfico, cuando el dato físico es incorporado al conocimiento; como pudo ser el caso del "descubrimiento" de América que ya había sido "descubierta" por su habitantes;

— matemático, cuando gracias a la abstracción, es posible representar el hecho geográfico como realidad y como resultado. En cierta forma, es el caso del descubrimiento de los polos y de los fondos marinos;

— económico, cuando adquiere carácter funcional, productivo y es susceptible de explotación y de apropiación, en sí mismo o en sus frutos; y,

— político-jurídico, cuando en razón del conocimiento que se tenga de los órdenes anteriores, el espacio en cuestión es tomado en cuenta por el Estado y la acción de éste se traduce en políticas y en normas.

El anterior esquema puede prescindir de otros aspectos, sin restarles importancia, para no adelantar otras complicaciones. Me refiero, en el caso de los espacios que vinculan a varios Estados, a la necesidad de que el conocimiento político-jurídico se traduzca en normas que la Comunidad Internacional acepte por estar ajustadas a derecho; y, en todos los casos, a los aspectos de la efectividad de la norma, desde el punto de vista jurídico; y a la eficiencia de las políticas, desde el punto de vista económico y de la administración. En función de estas últimas consideraciones, el proceso al que me vengo refiriendo culminaría al transformar un espacio en "región" o sea en un "espacio-plan" (1), lo que, en otras palabras, quiere decir un esfuerzo racionalizado para obtener un conjunto de resultados.

No hay razón alguna para suponer que este razonamiento no se puede aplicar a mares y océanos, sin mengua del principio intangible de la "unidad del espacio oceánico". Sin embargo, aparte de las diferencias propias que fluyen de la naturaleza de las cosas, el proceso en cuestión ofrece dificultades en razón de las siguientes circunstancias propias del espacio marítimo, que son:

— la complejidad;
— la dimensión; y
— la novedad,

en otros términos, las diferencias y dificultades propias de los problemas de escala que se plantean y la necesidad de afrontarlas con criterios sistémicos.

Para terminar con este marco de referencia, hay que recordar que la realidad que se trata de enfocar es el fruto de la confluencia de tres situaciones:

— el extraordinario desarrollo científico y tecnológico, cuya mejor expresión es la capacidad del hombre para llegar al espacio sideral;

— la revolución política, producida por la emergencia de los pueblos coloniales, la aparición de la conciencia de solidaridad entre las naciones del Tercer Mundo y el cambio cuantitativo y cualitativo en la arena internacional; y

— un cambio en el sistema de valores y la aceptación general del principio de la cooperación internacional, que en unión de las dos situaciones de cambio anotadas, constituyen un factor de dinamización o de "aceleración de la Historia".

Todo lo anterior nos conduce, sin esfuerzo, a la necesidad de reflexionar sobre los usos del mar que son otras tantas maneras de llegar a su empleo, a

recibir sus frutos, a gozar de sus ventajas, en cierta manera a intentar su "ocupación", que significa su real aprehensión, en el sentido de hacer tangible el conocimiento.

De lo dicho resulta que, más allá de la utilización empírica del mar, como consecuencia pero también como antecedente de su perfeccionamiento, se nos presenta una gama de imperativos, desde la necesidad de estudiar el mar para llegar a su conocimiento y organizar el espacio oceánico para hacer de sus usos una actividad eficiente debidamente enmarcada en un ámbito jurídico, hasta, por último, contribuir a la acción común, en términos de coordinación, que se ha de producir indefectiblemente, que ya se está operando y en cuya formulación se debe intervenir para contribuir a la circunstancia, en lugar de ser instrumento de ella.

En resumen, los usos del mar se refieren a:

— la exploración, investigación científica, desarrollo de tecnologías, intercambio de información, etc.

— la explotación, que incorpora las actividades directamente productivas, a partir de la navegación hasta la maricultura;

— la conservación, en el sentido de lograr el equilibrio entre el conocimiento y la explotación, para mantener los niveles ecológicos, y la supervivencia de las especies, en función del rendimiento; y

— la preservación, como amparo y protección del medio ambiente en su conjunto, lo que incluye una gama decisiva de posibles acciones.

A todo ello, cabría agregar una función de previsión, que no debería ser atributo exclusivo de las grandes potencias, sino recibir el aporte de todos los Estados. No se trata de hacer futurología, ni de convertir la ciencia en fuente de la profecía, pero sí de adquirir la convicción que el conocimiento lucha por disminuir el campo de lo imprevisible, lo que en último término supone aceptar que lo imprevisible tiene un límite, hasta el cual es preciso llegar. Entre esos límites posibles, están los que se refieren al clima —fruto directo de la relación océano-atmósfera— cuya previsión abre, hoy, otra dimensión: la de pensar que su modificación o control ya no es una utopía. Menos aún, la desalinización de agua del mar o el transporte de un *ice-berg* como enorme recipiente de agua dulce.

Al hablar de la cooperación, la visión universal del mar nos da una lección imperecedera: todos los hombres siente al mar con la misma perplejidad, pero la actitud esencial del hombre no es la misma, en la medida en que ha evolucionado la formación del conocimiento, si recordamos que la sabiduría que pudo caracterizar a Aristóteles fue esencialmente el fruto de su potencialidad individual para aumentar la ciencia del entorno social; y hoy, el conocimiento sólo se concibe como parte de un esfuerzo colecivo, que incluye una múltiple participación, entre la que no debe olvidarse al fabricante de computadoras.

La dialéctica del hecho social se expresa en la relación hombre-entorno, lo que supone la tensión identidad-cambio. El hombre permanece, el entorno cam-

bia. Con mayor razón, el mar. Por eso, de todos los "usos" que el hombre hace del océano, el primero y el último es el conocimiento, la actividad científica, para saber qué es lo que cambia y por qué.

10.2. *Los usos económicos.*

Con un criterio simplista, que puede aceptarse con propósitos didácticos, los principales usos económicos del mar se refieren:

— a las comunicaciones;
— a la explotación de recursos vivos;
— a la explotación de recursos minerales, en especial de hidrocarburos; y
— a la utilización de fuentes de energía.

Todos tienen en común el escenario de un medio extraño y hostil a la naturaleza humana; y todos se perfeccionan gracias a la constante tendencia al intercambio de conocimientos y de tecnologías.

Ya sea por esta circunstancia, que desde el comienzo de los tiempos generó un sentimiento de solidaridad entre los hombres que se enfrentan al mar; ya sea porque el ser humano alienta, como ser social, una irrenunciable necesidad de comunicación con los otros hombres, lo cierto es que el mar ha modelado el más amplio, fácil y creciente ambiente de circulación social entre los pueblos, lo cual significa que el mar representa para el hombre el más eficiente de todos los elementos que la naturaleza proporciona para el cumplimiento de las supremas exigencias de su condición de ser superior.

La eficiencia de ese instrumento resulta de los usos que ha hecho del espacio oceánico, llamados a perfeccionarse para obtener de ellos el mejor beneficio y producir los menores perjuicios, principalmente respetando los imperativos de preservar el equilibrio ecológico, todo ello dentro de la óptima relación costo-beneficio. Esta última observación conduce a formular un principio y a definir una realidad: los usos económicos del mar, como se ha dicho, suponen una actividad de consumo, pero, de ahora en adelante, deberán considerar un elemento nuevo: el medio ambiente como un recurso económico, una riqueza natural, que debe ser administrada; y que, para los países en desarrollo, tal racionalización es aún más importante, pues el cumplimiento de las actividades en el espacio marino no puede ser desvinculado del progreso social y del bienestar, que exigen el respeto al medio ambiente.

Ya sea en el reducido marco de una zona pesquera o dentro de regiones más amplias que incluyen a más de un grupo nacional; y, por último, dentro de una visión totalizadora del "Planeta Océano", los usos del mar generan conductas y, por lo mismo, generan roles y normas, que en su conjunto constituyen una realidad diferente pero inequívoca. Todo ello quiere decir que el proceso se orienta, por voluntad expresa y por encima de ella, hacia la constitución de una estructura jurídica, destinada a cumplir con las finalidades propias del derecho.

Desde este punto de vista, se puede pensar que cada uno de los usos del mar, al potenciar y poner en evidencia el valor económico del objeto al que se aplica, constituye un concepto diferente, que es, en ese sentido, un "recurso", que por referirse al espacio oceánico no conlleva la noción de la apropiación sino el sentido del usufructo; en este caso, al prescindirse de la noción de la propiedad, este "recurso" se integra dentro de un criterio de beneficio común. Este concepto se precisa mejor si se aplica a las líneas de comunicación, entendidas como los canales imaginarios que la experiencia de los marinos y la práctica secular han ido trazando sobre los mares. Me refiero a las "rutas de la navegación", que han adquirido existencia —aparte del objetivo del transporte— desde el punto de vista de la geografía —por razones geomorfológicas que no requieren demostración— y desde el punto de vista matemático— como resultado de una abstracción que el compás o las computadoras precisan en el espacio— para hacer aún más evidente el principio de la libertad de los mares, todo lo cual hace de esos "caminos marítimos" un "recurso" que es de uso común, pero, además, inapropiable, y que ni puede ser reivindicado ni debe ser perjudicado.

De estos "recursos" podría hablarse como de un "patrimonio común" —al igual que se habla de un "patrimonio cultural" de todos los hombres— y en el caso de las rutas de navegación es esta conotación la que explica la obligación de respetar el "paso en tránsito" por los estrechos dedicados a la navegación internacional, que constituye un tratamiento jurídico específico y diferente de todos los demás conceptos que se integran dentro del espacio oceánico, tal como resulta del articulado de la Convención sobre el Derecho del Mar.

En otros términos, estas ideas pueden también expresarse recordando que, por analogía con el derecho interno, en el cual el "dominio público" comprende los bienes y lugares del territorio nacional afectados al uso general, se ha llegado a configurar la noción del dominio público internacional, —de *"common amenities"* en la terminología anglosajona— o sea el conjunto de aquellos espacios y de los bienes que encierran, necesarios al ejercicio de un cierto número de actividades esenciales, para el conjunto de los Estados y, más aún, para la totalidad de los hombres.

Desde el punto de vista de lo técnica jurídica, para garantizar esa afectación común se excluye esos bienes o lugares de toda posesión privativa. En el Derecho Internacional, el resultado tiende a armonizar la actividad de los Estados, sea para determinar los espacios susceptibles de una explotación por todos, sea para definir las zonas que resulten sometidas al ejercicio de la soberanía particular. Como dice Nguyen Quoc Dinh, "la reglamentación del dominio público internacional no es, en consecuencia, sino la yuxtaposición de regímenes jurídicos muy diversificados... cuya gradación, del menos regla mentario al más regulado", del más "internacionalista" al más "nacionalista" se puede enunciar así:

— Libertad de acceso y de explotación para cada Estado, con la sola limitación de no atentar contra la misma libertad de los otros Estados; lo que

supone la prohibición de apropiación nacional fundada en una ocupación más o menos efectiva; es el caso de la alta mar.

— Acceso y explotación decididos colectivamente y excluyentes de cualquier apropiación nacional, que conlleva la existencia de una autoridad internacional; es el caso de los fondos marinos.

— Apropiación nacional pero administración colectiva, como se pretende en la fórmula adoptada por la Comunidad Económica Europea para los recursos pesqueros.

— Apropiación nacional y gestión sometida a la concertación internacional, en un área en la cual el Estado acepta subordinar sus competencias a la acción de una organización internacional; es el caso de la lucha contra la contaminación.

— Apropiación nacional pero cuyas competencias de administración están subordinadas al respeto de ciertas libertades de los otros Estados; es el caso del mar territorial con relación al paso inocente.

— Soberanía nacional exclusiva, pero con frecuencia condicionada por vía convencional o consuetudinaria; es el caso de las aguas interiores [2].

En su conjunto, los usos del mar constituyen actividades regidas por el Derecho Internacional, cuya aplicación se ha venido perfeccionando hasta llegar a las precisiones de nuestros días, pero que han sido objeto, también, de una extensa jurisprudencia que vincula las primitivas prácticas medievales con el reciente Derecho del Mar. A título ilustrativo, debe recordarse uno de los fallos más importantes de la Corte Internacional de Justicia, en el "Caso del Canal de Corfú", entre el Reino Unido y Albania, estableció que:

> "Las obligaciones que correspondían a las autoridades albanesas consistían en hacer conocer, en interés de la navegación en general, la existencia de campos de minas en las aguas territoriales albanesas y en advertir a los barcos de guerra británicos, en el momento en que se acercaban, el peligro inminente al que les exponía el campo de minas. Estas obligaciones se fundan, no en la VII Convención de La Haya de 1907, que es aplicable en tiempo de guerra, sino sobre ciertos principios generales y bien reconocidos, tales como consideraciones elementales de humanidad, más absolutos aún en tiempos de paz que en tiempos de guerra, el principio de la libertad de comunicaciones marítimas y la obligación para todo Estado de no dejar utilizar su territorio para los fines de actos contrarios a los derechos de otros Estados".

La misma obligación fluye en relación con los actos realizados por buques o desde buques, todos los cuales se encuentran sometidos a la jurisdicción de algún Estado. El fallo citado, en definitiva, subraya el principio elemental del respeto al derecho ajeno. En ese sentido, los usos del mar, en aplicación de los principios de la libertad de los mares, son legítimos en la medida que no afecten el derecho de los otros Estados. Los usos del mar, en último término, sólo pueden ser legitimados en la medida que se ajustan al Derecho Internacional.

La cita anterior merece ser tomada muy en cuenta debido a que, para ese entonces, 1949, la ausencia de una legislación internacional obligaba a remitirse a otras fuentes de derecho, que fue lo que hizo la Corte Internacional de Justicia para fundamentar su decisión. Más adelante, a partir de las Convenciones de Ginebra, de 1958, y en la actualidad, con mayor razón, a partir de la aprobación de la Convención sobre el Derecho del Mar, sus estipulaciones son normas incorporadas al patrimonio jurídico de la humanidad.

10.2.1. El alta mar y los otros espacios marítimos.

La Convención sobre el Derecho del Mar no define al alta mar, pero sí lo hace tratándose de cada uno de los otros espacios marítimos que, a partir de las aguas interiores, han quedado institucionalizados: el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, las aguas archipelágicas, los estrechos y las aguas glaciales, sin olvidar la plataforma continental y la zona de los fondos marinos. No se trata, por cierto, de una omisión, sino que el alta mar es, en cierta manera, el todo, el concepto inicial, del cual los otros espacios se segregan y constituyen excepciones. Como tales, corresponde que sean identificados, ya sea en su naturaleza, en sus funciones, en sus límites físicos o en sus ámbitos conceptuales. Pero, esa misma condición de sectores que se distinguen del principal, hace que —en virtud de la norma elevada a la categoría de acuerdo universal— sean aquello que la Convención establece y nada más.

La razón de este compartimiento del mar radica en la evolución de los conocimientos y de las posibilidades. Al aumentar y profundizarse el conocimiento —en el doble sentido, de hondura conceptural y de penetración en los abismos— las técnicas modernas se han multiplicado al igual que las posibilidades de utilización del medio marino. Nada define mejor el cambio que la afirmación del profesor René-Jean Dupuy, para quien:

> "El Derecho Marítimo fue concebido, lógicamente, como destinado a regular las actividades que suponen el movimiento. Hoy, (el Derecho del Mar) tiende a desdoblarse en un derecho que postula la instalación" (8).

Esta dualidad se expresa, fundamentalmente, en la aparente contradicción entre el alta mar y la zona económica exclusiva. En el amplio espacio, del cual se han desprendido los demás, sigue estando privilegiado el "derecho de movimiento", preservándose, confirmándose y enriqueciéndose aquellas características de los usos económicos del mar que se refieren a la comunicación entre los hombres, esencialmente la libertad de navegación. En el nuevo espacio, la zona económica exclusiva, aparece y se consagra bajo la protección del Derecho Internacional, la exploración y la explotación de los recursos, como función que corresponde al Estado ribereño, en desarrollo del principio de la soberanía permanente sobre las riquezas naturales, que exige para su vigencia la afirmación del derecho del Estado costero. Se trata de la presencia de un "derecho de instalación" (*droit de l'emprise*).

He hablado de una aparente contradicción por cuanto no se trata de regímenes ni de espacios ajenos entre sí; siguien siendo elementos del espacio oceánico en su conjunto, a los cuales, en razón de nuevas realidades, el derecho asigna funciones específicas, que deben diferenciarse. La actual situación no ofrece, en realidad, mayores dificultades para una correcta inteligencia de estos nuevos conceptos, tanto el de la zona económica exclusiva como el de la alta mar —que también es un nuevo concepto, en relación con lo que se pensaba antes de 1958 y respecto de lo que la Convención de Ginebra estatuyó al respecto— por cuanto es evidente, en todo lo que se refiere al "derecho de movimiento" —incluido, paradójicamente la libertad de tendido de cables submarinos— que la institución de alta mar conserva su reinado y sus servidumbres, para beneficio de todos los pueblos del mundo.

La circunstancia real, como hecho, es que el Derecho Marítimo ha considerado al alta mar como el eje o núcleo conceptual de una realidad jurídica, realidad que, históricamente, no puede ser puesta en duda. Por lo mismo, tampoco se puede ignorar que el Derecho Marítimo se fue construyendo, a lo largo de varios siglos —y antes, acumulando prácticas y necesidades— alrededor de la libertad de navegación, es decir de la libertad de moverse y desplazarse sobre los mares. Cada una de las instituciones —fundadas todas ellas en prácticas— del Derecho Marítimo está señalada por esta impronta y uno los ejemplos más notables es el que ofrece la figura del "paso inocente", en la cual la presunción de la inocencia —predominio de la libertad de navegación en aguas territoriales— beneficia al navío extranjero, sin excepciones, pero con una condición: que no deje de navegar. La secular jurisprudencia nacional e internacional, reflejando el interés general, está dominada por el inequívoco propósito de facilitar la navegación y de no oponerle dificultades.

Frente al principio de la libertad de navegación se presentan dos condicionamientos, muy diferentes entre sí. De un lado, la verificación de una realidad que se discute en términos de política y de moral: han sido las grandes potencias marítimas las usuarias así como las beneficiarias de esta libertad, de la que se ha hecho uso y abuso, en derivaciones incalificables como la agresión, la conquista, la depredación, el monopolio, etc., todo lo cual, no afecta al principio en sí mismo, pues lo que es condenable no es el principio sino su mala aplicación.

De otro, la aparición de necesidades y posibilidades, o sea de nuevos usos —que ya no son el uso de la superficie del océano sino de sus aguas y de lo que ellas contienen— contraponen al derecho de movimiento (la libertad de navegación) otros derechos, que ya no suponen el desplazamiento como esencia, sino el emplazamiento. Se trata en este caso, de consideraciones técnicas y productivas.

Ninguna de estas dos circunstancias plantea una confrontación entre unos y otros usos concebida en términos excluyentes, pues nadie podría demandar la supresión de la libertad de comunicaciones —que es el género, siendo la

navegación la especie— ni siquiera su condicionamiento excesivo, ni existiría la posibilidad de admitir tal exceso, en razón de los inmensos perjuicios que acarrearía. Tampoco puede proponerse, en el otro extremo, que sólo impere la libertad de navegación, pues la libertad de comunicaciones no es ni ha sido absoluta y, antes que una "libertad" ha sido un "derecho" reconocido por la Comunidad Internacional y sujeto, por lo mismo, a límites señalados por el Derecho Internacional, y con su gama correlativa de deberes por cumplir y situaciones por respetar..

La conclusión es clara. En forma alguna está en causa el principio de la libertad de comunicaciones. Todo lo contrario, el uso de esta libertad compromete cada día a mayor número de países y el volumen de las comunicaciones —de lo comunicado y de lo transportado— sigue aumentando sin cesar. Y tampoco se puede ignorar la presencia de otras actividades, de otros usos, que no son intrínsecamente maneras o formas derivadas del movimiento, que constituyen intereses legítimos, y que requieren de ser reconocidos y revestidos de un ropaje jurídico. Adquieren, así, título para ser considerados al mismo nivel jurídico, que el derecho de comunicación. Entonces, cuando se presentan casos en los cuales la coexistencia de normas de uno y otro sentido no es posible, resulta indispensable que se les asigne un "espacio" jurídico propio y se establezca un orden. Este ha sido el proceso universal de la formación de las normas jurídicas, cada una de las cuales —ya sean las que traducen principios elementales o las que regulan instituciones específicas— se ha visto constantemente enriquecida, al ir adaptándose al aumento de los conocimientos, a la profundización de las ciencias, a la multiplicación de las técnicas y de las actividades. En otras palabras, el Derecho, al igual que la mente del hombre y como una de sus mejores creaciones, es un universo en expansión permanente.

Resulta, así, que de las cuatro familias de usos que se han mencionado, una corresponde al uso horizontal de la superficie del mar; las otras tres se dirigen a las otras dimensiones del espacio. Más aún, la primera, también en razón de su antiguo origen, ha estado vinculada al sistema jurídico de la personalidad de las leyes, que se expresa, cabalmente, en la "ley del pabellón". Mientras que, las otras tres, por su propia esencia, se vinculan a la escuela o sistema de la territorialidad de la ley.

10.2.2. De la navegación y de las comunicaciones.

Si se comienza por la mención del clásico Derecho Marítimo, ya se tiene un ancho campo de estudio, cuyo simple enunciado escapa a la posibilidad de este trabajo. Se puede insistir, sin embargo, en que si bien la libertad de navegación ha estado vinculada al principio de la "ley del pabellón", su ejercicio —el más variado y el primero de las matrices de la interdependencia— ha generado una abundante creación jurídica que expresa, además de la realidad de la interdependencia, la necesidad de la colaboración, que es actuar en

común; de la coordinación, que es regular en común; y de la solidaridad, que es respeto y ayuda mutua.

La existencia privilegiada de la "ley del pabellón" que expresa el principio según el cual todo buque está vinculado al sistema jurídico del Estado cuyo pabellón enarbola, explica que la navegación haya estado regida por las respectivas leyes nacionales. Como corolario, se ha entendido que el Derecho Marítimo estudia el conjunto de principios, usos y reglas que regulan las relaciones jurídicas propias de la navegación marítima (4). Este enunciado supone el acatamiento de las múltiples legislaciones nacionales, pero tal supuesto teórico hizo crisis por el abuso que se hizo de la libertad de navegación, que resultó siendo la expresión del predominio de la fuerza, cuyo mejor ejemplo era la "sacrílega trinidad" (5), constituida por los mal llamados derechos de visita, registro y bloqueo. Retrospectivamente, se puede acordar que la Convención de París de 1856 constituye el final de la anarquía impuesta por los corsarios y el régimen de presas, pero que, por encima de todo ello, marca la iniciación de una nueva era, caracterizada por el impulso a la codificación del Derecho Internacional y a la unificación legislativa internacional de numerosas materias relativas a la navegación, para alcanzar su momento cenital a fines del Siglo XIX y a principios del Siglo XX, con las Convenciones de La Haya relativas al Derecho de Guerra Marítima. Simultáneamente, las convenciones patrocinadas por la Cruz Roja, a partir de la Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864, introducen principios humanitarios de aplicación general. De hecho, tanto los acuerdos relativos a la guerra como los destinados a proteger a las víctimas de las hostilidades, iniciaron la construcción de una estructura jurídica que, sin convenciones específicas relativas a la navegación en general, logró un paralelismo de las legislaciones nacionales, en términos que constituye el mejor ejemplo de coherencia en el Derecho Comparado. Cualesquiera que sean las explicaciones de este fenómeno —entre ellas, la indudable preeminencia de las prácticas inglesas— lo cierto es que el Derecho Marítimo ofrece la expresión nacional de una realidad universal.

La anterior afirmación se aplica, en todo caso, al Perú, ya que el Derecho Marítimo que se dictó esporádicamente en nuestra universidad, después de la cración de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas con la presencia del P. Pradiere-Foderé, y llegó a contar con un texto, fue absorbido por el Derecho Comercial, que incluyó en sus lecciones lo relativo al régimen legal de los buques (6).

A partir de la II Gran Guerra, el incremento de la navegación y la complejidad de las situaciones creadas, generaron la necesidad de entendimientos acerca de un área que se podía llamar de "servicios públicos internacionales", sobre una gama muy amplia de campos de acción, desde las cartas batimétricas hasta los servicios de meteorología, las reglamentaciones sanitarias, las técnicas de administración portuaria y, muy en particular, los Convenios suscritos dentro de la Organización Internacional del Trabajo. A la labor de esta última entidad y de la que corresponde a las anteriores (Organización Meteoroló-

gica Mundial, Organización Mundial de la Salud, etc.) se ha agregado una agencia técnica de creciente importancia, la Organización Marítima Internacional (OMI) —hasta hace poco la Organización Consultiva Marítima Internacional, OCMI— cuyos resultados ofrecen un extraordinario espectáculo de dinamismo y una demostración inequívoca de la necesidad del acuerdo internacional. Los convenios concertados en el marco de la IMO se refieren, además de los relativos a la lucha contra la contaminación, a los siguientes epígrafes:

— Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) de 1948, sucesivamente reemplazado por los SOLAS de 1960, 1974 y el Protocolo de 1978.

— Reglamento internacional para la prevención de choques en el mar de 1960 (COL REG) sustituido por COL REG 1972.

— Convenio Internacional sobre líneas de carga (LL 1966).

— Acuerdo sobre buques de pasaje en servicios especiales (STP 1971).

— Protocolo sobre espacios habitables en buques de pasaje (SPACE STP 1973).

— Convenio internacional sobre seguridad de los contenedores (CSC 1972).

— Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros (SFV 1977).

— Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW 1978).

— Convenio sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR 1979).

— Convenio y Acuerdo Operativo sobre la Organización Internacional de Satélite Marítimo (INMARSAT 1976).

— Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (FAL 1965).

— Convenio sobre limitación de responsabilidad nacida de reclamaciones de Derecho Marítimo (LLMC 1976).

— Convenio internacional sobre arqueo de buques (TONNAGE 1969).

De varios de esos acuerdos el Perú es parte [7].

Los breves datos y comentarios anteriores son un ejemplo parcial de la complejidad del estudio del derecho de comunicaciones en el mar, cuyo contenido económico es determinante para la propia existencia de todas las naciones. No es del caso insistir en este aspecto ni en acopiar cifras demostrativas de tal aserto. Es de sobra conocido que el 80% del comercio mundial se transporta por mar, porcentaje que, en el caso del Perú, fluctúa entre el 90 y el 95%, debido a la baja incidencia del transporte terrestre —ferroviario y por carreteras— y del transporte fluvial, por ríos y canales.

Este carácter predominante del hecho económico tiene otra gravitación que, desde el punto de vista jurídico, es determinante. Me refiere a la existen-

cia preeminente de un complejo sistema de prácticas internacionales, de las cuales la más llamativa debe ser la que se refiere al sistema de seguros, que, en todos los mares del mundo, se regula en el Lloyd's de Londres, cuya publicación *"Lloyd's Register Shipping"* sirve de referencia a la clasificación de todas las flotas mercantes del mundo. No puede dejarse de mencionar el problema de los fletes, por su profundo repercusión en la economía de cada país, cuyo mercado constituye una realidad mundial, pero cuya regulación por el sistema de las "conferencias marítimas" contribuye a mantener el papel preponderante de los armadores, cuya conspicua expresión se encuentra, quizá, en la *International Chamber of Shipping*, también con sede en Londres. Aparte de las conotaciones políticas de todo este conjunto —del cual se mencionan tan sólo dos casos— lo que resulta fundamental es verificar la existencia de una concertación mundial, en la forma de una ley no escrita, constituida por una suma de prácticas, algunas con solemnidad litúrgica, que da el marco de referencia a la más importante de todas las actividades del hombre y de las naciones. Esas costumbres pueden evolucionar y algunas ser contestadas, pero en su conjunto ofrece un área para-jurídica, o si se quiere de un casi-derecho (*soft law* según la expresión inglesa o *flexible droit* al decir de un autor francés) [8], cuya gravitación obedece a la fuerza de la tradición y cuya aplicación adquiere respetabilidad en razón de las personas a quienes se confía esa tarea, por su calidad humana, su representatividad y su experiencia profesional.

10.2.3. De los otros usos económicos del mar.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional y en términos históricos, los otros tres grandes grupos de usos del espacio oceánico, referidos a la captura de los recursos vivos, a la explotación de los recursos no vivos y a la utilización de fuentes de energía, son tan recientes a diferencia de las comunicaciones, que la existencia de un régimen legal ha requerido de un proceso acelerado, muy diferente del ocurrido en el otro grupo. Como consecuencia, en lugar de estar frente a una lenta estratificación de prácticas, nos encontramos ante una superestrucura normativa a la cual tendrán que acomodarse las prácticas; y que, en lugar de ser la expresión del predomino de una nación en particular, es el fruto de una concordancia de intereses. Para concluir en una construcción en la que, en vez de gratificar al poder o a la fuerza, se postula salvaguardar al débil y hacer uso de la equidad para beneficiar al pobre.

En uno y otro caso, la formación del Derecho demuestra su contenido dinámico y el diálogo constante entre la norma llamada a perdurar y las nuevas situaciones que impulsan el cambio. En una constante dialéctica, la práctica llega a ser norma; y cuando la norma se consolida, es la práctica la que la enriquece. En último término, la actividad del hombre, en su constante aspiración al orden, es una fuente permanente de creación de derecho, que culmina en norma, invariable consecuencia de dos exigencias, la pluralidad y la prioridad. Lo que es contrario a la naturaleza del hombre, es el desorden, entre otras razones, porque, en último término, no existe; aún cuando sí puede darse

el vacío, que, en otro sentido, es la negación de la obra humana. Es, pues, conforme con ese imperativo, que los caminos del Derecho puedan ser muchos; pero cada cual será válido en la medida que cumpla con su finalidad.

En la multiplicidad de usos nuevos y en la necesidad de dotar de un marco jurídico a esas posibilidades, se encuentra la razón del esfuerzo realizado a lo largo de medio siglo por la comunidad internacional —si contamos a partir de 1930, fecha de la Conferencia de La Haya— para lograr un orden aplicable al espacio oceánico. Al cabo de ese período, henchido de iniciativas tan diversas y contradictorias, se alcanzó el extraordinario éxito de la Convención sobre el Derecho del Mar, el 30 de abril de 1982. Su razón de ser queda explicada fácilmente; y tampoco ofrece duda su razón de existir. Negarla —negando su validez— requeriría una capacidad creadora igual pero en sentido inverso y ser dueño de una verdad mejor que la verdad de los otros. Porque no se trataría de una mera posición negativa, que sería proponer el vacío. Debería ser un negar para afirmar un orden diferente y mejor que el que se está negando.

En lo que se refiere a la exploración, administración y explotación de los recursos vivos, la totalidad de estos apuntes está íntimamente vinculada a ese tema, en especial el capítulo relativo a "Los intereses económicos", por cuya razón su tratamiento queda referido al Capítulo VIII.

Con relación a la explotación de los recursos no vivos, aparte de la breve mención que sobre los fondos marinos se incluye en el capítulo citado y las indicaciones bibliográficas que se acompañan, todo lo que podría decirse está más en relación con la Convención sobre el Derecho del Mar que con cualquier otro tipo de normas y, por lo mismo, excede de los límites y del propósito de este trabajo.

Los aspectos relacionados con las fuentes de energía, con mayor razón, pertenecen a un estudio de otros alcances y de diferente perspectiva.

Se explica, entonces, que nada se agregue, aparte de la simple mención de la existencia y posibilidad creciente de dichos usos del mar.

Lo que resulta digno de subrayarse es que la revelación de esos temas y su tratamiento jurídico se haya intentado y que haya culminado, en los términos de la Convención sobre el Derecho del Mar, cuyas estipulaciones no sólo son un marco para la acción futura, sino, por encima de todo, constituyen un extraordinario avance en la protección de los intereses de los países en vías de desarrollo, en relación con todos esos usos y con resguardo de su soberanía. Además, comportan un estímulo, un reto y una voz de alarma. La ignorancia que se pretende, respecto de la Convención sobre el Derecho del Mar, no sólo es una falacia sino un imposible. No sólo sería un error sino un pecado histórico suponer que la ausencia de un país cualquiera —así fuera la primera potencia del mundo— o el absurdo desconocimiento de esa realidad internacional, puede detener la inequívoca evolución de los hechos. Más grave

aún, la acción por desviar a una nación de la ruta marcada por sus antecedentes, por su destino y por sus intereses de ayer y de hoy.

10.3. *Los nuevos desafíos.*

En su conjunto, los usos del espacio oceánico al ser objeto de una norma jurídica, no sólo adquieren cobertura legal, sino que, aparte de sus propias finalidades, tienen que ajustarse a las exigencias del nuevo orden. Más aún, la existencia de derechos debidamente regulados, no puede dejar de considerar la formulación de deberes, que equilibren el ejercicio de aquellos. Tales obligaciones se presentan como otros tantos desafíos, que hay que aceptar, ya que son la condición para realizar, plenamente, el orden que se persigue.

Ya se entienda como deberes o como retos, lo cierto es que las naciones han demostrado su voluntad de asumir, entre otras, las siguientes tareas, que a más de obligaciones de hacer o de no hacer, son posibilidades de predecir, de anticipar qué podrá hacerse y cómo; y qué no deberá realizarse ni intentarse.

Sin el prurito de agotar una propuesta, a título enunciativo, se pueden mencionar cuatro grandes grupos de actividades que resultan imperativas en relación con el espacio oceánico:

— de ordenamiento, para los recursos vivos;
— de preservación del medio ambiente marino;
— de racional administración del espacio, incluyendo la zona litoral; y
— de profundizar el conocimiento, como suprema aspiración y punto de partida para que las anteriores actividades puedan ser eficientes.

Se puede intentar un breve comentario acerca de estos puntos, tan breve que no llega a ser más que el estímulo inicial para apreciar la magnitud de las incógnitas que plantean.

10.3.1. El ordenamiento.

En relación con la captura y aprovechamiento de los recursos vivos del mar, el hombre de hoy se encuentra en situación comparable con las tribus nómades, en la aurora del tránsito de la recolección a la agricultura. Esta afirmación requiere una explicación previa. Para los modernos estudios antropológicos, la idea según la cual los pueblos cazadores y recolectores significaban una economía más precaria y primitiva que la de los pueblos agricultores, está siendo abandonada. Y paralelamente, se está viendo claro que esos pueblos cinegéticos, de gran habilidad e industria, no praticaban la agricultura por desconocerla, sino, simplemente, porque no la necesitaban. Lo que promueve la agricultura es su resultado evidente y una ventaja única: la capacidad de producir más comida por unidad de espacio y de tiempo. De ello se deduce que la agricultura sólo se da en situaciones en las que es indispensable obtener mayor productividad en el mismo espacio. La implantación de la agricultura

parece tener, así, un origen plausible en el aumento de la población, antes que en cualquier otro factor. En el mar, todo lleva a pensar que el nuevo sentido de la explotación de los recursos vivos, está orientado por dos presiones ciertas: desde el punto de vista biológico, atender a la conservación de las especies y protegerlas de la depredación; y desde el punto de vista económico, realizar una actividad reproductiva, de acuerdo con las consideraciones socio-económicas que guían a toda empresa. La ordenación representa el enfoque integrado de todos los factores mencionados, lo que supone definir el objetivo de una utilización óptima de los recursos vivos, partiendo del respeto al principio, según el cual, corresponde al Estado ribereño dentro de la zona de 200 millas determinar la captura máxima permisible; tomando en cuenta los elementos de la cadena de producción (régimen de los recursos, captura, elaboración, transporte, mercadeo, crédito y suministro de insumos) y la realización de las políticas de desarrollo socio-económico de cada país.

Al tratarse de los recursos vivos —con mayor razón, si se incluye a las especies altamente migratorias y a los mamíferos marinos— la ordenación comprende los recursos de poblaciones nacionales; los recursos de poblaciones compartidas y los recursos fuera de las jurisdicciones nacionales [9].

A nadie se oculta que la orientación va más allá de una política pesquera nacional. Se debe entender, inclusive, como un amplio proceso en el que los resultados sólo se pueden garantizar en la medida en que se preestablezcan las condiciones de una estrecha y prolija colaboración internacional; y que, en último término, como un retroresultado, ninguna política nacional podría tener éxito si no se inserta dentro del marco global o regional del ordenamiento arriba descrito.

Nada de lo dicho pertenece a un ejercicio de ciencia-ficción. Es cierto que se trata de acciones que están en sus etapas preparatorias, pero también es verdad que, de alguna manera, aun cuando parezca una carrera de obstáculos, todos los Estados se esfuerzan por llegar a la meta.

El ordenamiento no sólo supone la maricultura sino que la promueve. Y al igual que en el alba de la época histórica, el tránsito a la explotación de los recursos vivos por medio de una reproducción conducida en verdaderas granjas marítimas —como ya sucede con ostras y crustáceos— puede que se vuelva una premiosa necesidad, no sólo por la presión demográfica, sino porque lo que aumenta es el número de seres hambrientos.

10.3.2. La preservación del medio ambiente marino.

En otro párrafo de este trabajo se menciona que el medio ambiente es un recurso del desarrollo económico de cada uno de los países. Es también una condición de vida para todos los hombres. Con propiedad, se habla hoy en día de cuidar la "calidad de vida" que es cuidar del entorno humano y de guiar la conducta de los seres frente a su ámbito natural.

El proceso de universalización del mar —que es simultáneamente la nueva dimensión de la visión del hombre y la disminución de las distancias— se realiza en dos direcciones, aparentemente opuestas:

— la consagración del principio de la unidad del espacio oceánico; y
— la atribución a los Estados de nuevas competencias espaciales.

De esta manera, por esta suma de oposiciones, el mar, al internacionalizarse, se ha constituido en el elemento más poderoso de la interdependencia; y, al mismo tiempo y para ese efecto, ha sido menester acrecentar las actividades estatales basadas en la soberanía.

Este resultado obedece a la gravitación de los hechos y, paralelamente, a un extraordinario esfuerzo intelectual para adaptar los principios a esa circunstancia.

Existe la impresión de que en estos años, la capacidad de convicción de los científicos ha superado a la de los políticos; de donde resultaría que aquéllos son más pragmáticos que éstos; y quizá, lo que se ha producido es una aceleración de los mecanismos de toma de decisión, internos e internacionales. En lo interno, nada es más llamativo que la verde marea de los ecologistas; y en lo internacional, la rapidez con la que se ha llegado a la formulación de textos obligatorios. En el caso de los países del Pacífico Sur, a pesar de sus carencias administrativas, en un tiempo increiblemente corto se logró, partiendo de un seminario exploratorio en 1978, alcanzar la firma de tres convenios para la lucha contra la contaminación, en 1981. Un resultado tan eficaz, es sorprendente, pero demuestra la sensación de urgencia que gana a todos los círculos y la conciencia de la responsabilidad que se hace presente en las autoridades, ante el riesgo de que, en su jurisdicción, una catástrofe ecológica o sus consecuencias, pudieran serles imputables [10].

Es lícito tomar como punto de partida de la concertación internacional, la Declaración emanada de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, reunida en Estocolmo, el 16 de junio de 1972. Con criterio historicista, dicha precisión puede ser controvertida, ya que existen ejemplos muy anteriores de la preocupación de los Gobiernos por tales temas. Sin embargo, aquella fecha señala el nacimiento de una convicción, destinada a tomar forma, diez años más tarde, en la Convención sobre el Derecho del Mar. Es el lapso requerido para el tránsito entre la propuesta y la norma. Para ayudar a la memoria del lector, se pueden citar los siguientes principios de la Declaración:

> "7.— Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscaber las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar".
>
> 21.— De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su

control no perjudiquen el medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda juriscición nacional.

22.— Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el Derecho Internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otras daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados, causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción".

Como consecuencia, se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la agencia más dinámica de todos los grupos operativos de Naciones Unidas, cuya Oficina de Mares Regionales, con sede en Ginebra, a partir del Plan de Acción para el Mediterráneo, ha completado diez Planes en los mares del mundo, uno de ellos correspondiente al Pacífico Sur, (Colombia, Ecuador, Perú y Chile, a los que se agrega Panamá) en el ámbito de la CPPS, que actúa como "organismo regional marítimo apropiado". El más reciente capítulo de este Plan ha sido la celebración en Lima, en noviembre de 1981, de una Conferencia de plenipotenciarios, en la que se suscribieron los siguientes instrumentos:

— Acta Final de la Conferencia de plenipotenciarios sobre el Plan de Acción para la protección del medio marino y áreas costeras del Pacífico sudeste.

— Convención para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudeste.

— Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia.

— Dispositivos institucionales y financieros para la ejecución del Plan de Acción en la región del Pacífico sudeste.

Estos instrumentos se orientan a facilitar la consecución de los siguientes objetivos:

— La evaluación de las condiciones actuales del medio marino, incluyendo el efecto sobre la calidad ambiental de las actividades marinas, costeras y otras.

— La gestión adecuada de esas actividades en cuanto afectan la calidad del medio y la protección y uso sostenido de los recursos marinos renovables.

— La formulación de instrumentos legales, nacionales y regionales, para la protección y desarrollo del medio marino y áreas costeras, incluyendo el asesoramiento a los Gobiernos para la ejecución de los convenios internacionales respectivos.

— El establecimiento de los medios institucionales, financieros y de apoyo para la ejecución eficiente y sostenida del Plan de Acción, incluyendo la estructura y los mecanismos de coordinación nacional y regional.

Desde el punto de vista de la legislación internacional, deben agregarse dos elementos de información.

El primero, en cuanto a la Convención sobre el Derecho del Mar, cuya parte XII constituye el código orgánico más completo y armónico de todos los compromisos internacionales hasta hoy elaborados. Es más que eso. Es también, un conjunto de principios y definiciones, destinado a enmarcar el comportamiento de todas las naciones del mundo. Más allá de la especiosa discusión sobre el carácter obligatorio de sus estipulaciones, lo único cierto es que tales normas constituyen la suma del acuerdo universal y ningún Estado se atrevería a proceder en su contra y, mucho menos, a invocar una excepción de jurisdicción. La lectura de los artículos que van del 192º al 237º, inclusives, no puede ser desdeñada.

El segundo, se refiere a compromisos de detalle, emanados de la Organización Marítima Internacional (OMI), de varios de los cuales es parte el Perú:

1.— Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (OIL POL), 1954.

2.— Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques (MARPOL, 1973).

3.— Protocolo de 1978 relativo al Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques, de 1973 (MARPOL PROT, 1978).

4.— Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, de 1969 (INTERVENTION, 1969).

5.— Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos, de 1973 (INTERVENTION PROT, 1973).

6.— Convenio internacional sobre la responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 1969. (CLC, 1969).

7.— Protocolo de 1976 correspondiente al Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos de 1969 (CLC PROT, 1976).

8.— Convenio internacional relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de sustancias nucleares, de 1971 (NUCLEAR, 1971).

9.— Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, de 1971 (FUND, 1971).

10.— Protocolo de 1976 correspondiente al Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, de 1971 (FUND PROT, 1976).

11.— Convenio internacional sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, de 1972 (LDC, 1972).

La enumeración anterior suscita dos reflexiones acerca de la expansión permanente en la que se encuentra los problemas relativos a la preservación del medio ambiente marino y, consecuentemente, los problemas jurídicos a los que hay que dar solución. Algunos de los convenios mencionados se refieren a la responsabilidad civil que generan los casos de contaminación. Es posible apreciar que por la complejidad del tráfico marítimo, es difícil en extremo dilucidar en esos casos, la responsabilidad que pueda corresponder por los daños, y como

> "ante este estado del Derecho Positivo —dice el profesor Nguyen Quoc Ding— que no carece ni de oscuridad ni de confusión, la materia de la responsabilidad internacional de los Estados permanece como una de las más controvertidas de la doctrina. Para estudiarla, es preciso tener en cuenta sucesivamente, el hecho generador de la responsabilidad, las condiciones que permiten exigirla y las consecuencias de su materialización, o sea, la reparación" (11).

Con mayor razón, si al problema de la responsabilidad clásica se le considera como responsabilidad por riesgo, figura jurídica que depende de la inexistencia de un acto ilícito, ya que, en ausencia de este último supuesto, lo que debería aplicarse es el derecho clásico sobre la responsabilidad. En todo caso, esta situación está aún muy lejos de haberse definido, porque si bien es fácil comprobar que determinadas actividades constituyen un alto riesgo, cuyas consecuencias pueden ser incalculables en perjuicio de los hombres, sus bienes y el medio ambiente, la normatividad se encuentra en el estado de propuestas *de lege ferenda*.

Aparte de los casos de alto riesgo constituidos por la contaminación por hidrocarburos que, como en el caso del "Amoco-CADIX", no pueden reputarse en una situación definida jurídicamente o suficientemente protegida, existen otras dos situaciones de alto riesgo, propias del extraordinario desarrollo de las actividades técnicas posibles por el progreso científico:

— daños causados por objetos espaciales, que ha sido objeto de la Convención de 30 de noviembre de 1971, que no corresponde al dominio de este estudio; y

— daños derivados de la utilización de la energía atómica, que tiene especial importancia por su aplicación a la navegación.

Aparte de los convenios mencionados, existen al respecto cuatro instrumentos internacionales: la Convención de París, de 29 de julio de 1960, sobre la responsabilidad civil en el dominio nuclear; la de Viena, de 19 de mayo de 1963, sobre el mismo tema; y las dos de Bruselas, de 25 de mayo de 1962, relativas a la responsabilidad civil en el dominio del transporte marítimo de materias nucleares.

Como un dato complementario, se puede anotar que al momento de proceder a la ratificación de la Convención sobre el Derecho del Mar, la República Arabe de Egipto ha formulado una declaración en relación con el paso por su mar territorial de buques extranjeros de propulsión nuclear o que

transporten materiales de alta peligrosidad, los cuales además de cumplir con las estipulaciones de la Convención acerca de las rigurosas precauciones que deben observar, habrán de obtener una previa y expresa autorización de las autoridades egipcias, mientras los citados preceptos de la Convención no entren en vigor.

La otra reflexión que debe proponerse en relación con la gravedad del problema y su incontrolable crecimiento, deriva de las conclusiones a que se ha llegado después de ciudadosas evaluaciones y progresiones, puestas en evidencia en dos fuentes de intachable solvencia:

— Según el director general de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en su Memoria de 1972:

> "Se calcula que, por término medio, el habitante de un país desarrollado consume durante su vida veinte veces más y contribuye a la contaminación del medio cincuenta veces más que el habitante del país en vías de desarrollo".

— Diez años más tarde, según el presidente del "Club de Roma", Aurelio Peccei, en sus reflexiones "100 páginas sobre el porvenir", los actuales habitantes del planeta consumirán, durante su vida, "más recursos naturales que todo lo que sus antecesores han consumido durante el millón de años precedente", proporción que, según otros cálculos, se puede expresar afirmando que "en los últimos 25 años del presente siglo, la demanda de energía será equivalente a toda la energía consumida durante la historia humana".

De todo lo anterior, la conclusión indiscutible es la que, en relación con el medio ambiente marino, tan afectado por tantos riesgos crecientes, la única posible política es la de buscar las concordancias y la colaboración internacionales, dentro de marcos jurídicos de aceptación universal y con respeto a la trágica situación de los países en desarrollo, los menos aptos para actuar en defensa de ese recurso natural y los más necesitados de una adecuada protección jurídica que sólo puede venir del Derecho Internacional.

No es por olvido que se deja de mencionar expresamente el problema de las pruebas nucleares de Francia en el atolón de Mururoa, sino porque el problema no pertenece específicamente al Derecho del Mar.

10.4 *El uso pacífico del espacio oceánico.*

En sentido estricto, no corresponde a este trabajo el tratamiento del tema. Es un punto que atañe a la exégesis de la Convención sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, al dar cuenta de las razones —de orden teórico y de carácter práctico— que han dirigido la política marítima del Perú, cabe recordar brevemente el papel aquí jugado, más aún cuando, en varias de las instancias, asumió el rol principal al proponer el tema, al luchar por su inclusión y al demandar el debate sobre el punto, habiéndole correspondido abrir la discusión. Queda, pues, bien en claro que al presentar este resumen, no se pretende desarrollar uno de los más complejos capítulos de la problemática internacional.

10.4.1. El entorno conceptual.

El extraordinario experimento humano representado por Naciones Unidas está guiado por una idea motriz y trascendente: la paz. El esfuerzo que realiza y todos los avances logrados convergen en esa única dirección. La paz entendida como una meta susceptible de ser alcanzada; y que no es, con la guerra, la otra cara de una misma medalla, sino que es un valor en sí mismo, y un supremo valor.

La Carta es la primera piedra de la permanente construcción de una sociedad internacional, universal y pacífica. Los gobiernos y los hombres están persuadidos que el camino de la sociedad internacional presentará muchas situaciones críticas que deberán ser superadas. Precisamente, ahora, el riesgo de la guerra nuclear es no sólo un peligro que amenaza la paz, sino un terror que oprime a la Humanidad. Esta realidad gravita en el ánimo de estadistas y políticos, que reiteran su voluntad de afirmar la paz, conscientes de que es una tarea sin tregua.

Así se explica que, en los últimos años, los intentos de normatividad de la vida internacional, estén impregnados por el imperativo de la paz, a través de la concertación de acuerdos que regulan los más diversos aspectos de la relación entre los pueblos y los grupos sociales; y que esos acuerdos, y en especial los más importantes y los más novedosos, incluyan dispositivos para resolver los conflictos por medios pacíficos.

Además de los convenios relativos al uso de la energía nuclear y la desnuclearización, algunos otros, como el Tratado acerca de los principios aplicables a la Exploración y Uso del Espacio Sideral, incluyendo la Luna y otros cuerpos celestes, de 1967, y el Tratado Antártico, de 1959, son buen ejemplo de instrumentos para la conservación de la paz; y, con mayor razón, los mecanismos específicos, como el Comité de Desarme y las negociaciones sobre control y reducción de armamento nuclear. Pero, la preocupación por salvaguardar la paz no se ha visto satisfecha, porque en la medida en que avanzan los lazos y las áreas de la interdependencia, aumentan, por natural consecuencia, los motivos de confrontación y las zonas de conflicto. La consecuencia natural lleva a considerar que no basta con tratar de eliminar los riesgos de los grandes conflictos —que, en último término, sólo podrán evitarse por la voluntad de paz de las dos superpotencias o podrán derivar a la guerra nuclear por la decisión suicida de una de ellas o de las dos— sino que es imprescindible encontrar los medios de prevenir los conflictos locales y de encaminarlos, si llegan a producirse, hacia las vías de solución.

Las tensiones socio-económicas Norte-Sur han resultado tan peligrosas como la oposición ideológica Este-Oeste, por lo cual al tratar de encontrar un tratamiento razonable y eficiente al problema del subdesarrollo —que es la denominación caritativa para disimular el hambre, la ignorancia, la enfermedad y el temor— se ha tenido siempre presente que las soluciones y los paliativos deben estar presididos por el signo de la paz. Es relevante en extremo recor-

dar que la Declaración y el Programa de Acción sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (1º de mayo de 1974) tiene entre sus tres objetivos, el de asegurar la paz y la justicia.

10.4.2. El punto de partida.

El reconocimiento del derecho del Estado sobre los recursos naturales, fue una demanda que siempre se formuló de manera independiente de cualquier consideración relativa a la seguridad militar. Este criterio es, también, muy claro y persiste en relación con las riquezas del mar, en los planteamientos de los países en desarrollo, todos los cuales procuraron distinguir entre sus reivindicaciones económicas y los aspectos de la defensa nacional.

Esta constante se explica por diversas razones. Entre ellas, una de carácter general y, la otra, de orden específico.

Desde el punto de vista de principio, se trataba de una reivindicación frente a las grandes potencias marítimas y a sus procedimientos colonialistas, con las cuales el enfrentamiento no debía deslizarse, en forma alguna, al terreno de las rivalidades militares. Esta oposición era y es monopolio de las dos superpotencias; y, en relación con ambas, la seguridad de los otros Estados estaba mejor garantizada en la medida que las grandes potencias se sintieran cohibidas de emplear su capacidad militar para privilegiar sus intereses económicos en el mar.

En orden a realidades concretas, eran las grandes potencias marítimas las que se habían manifestado proclives al empleo de la fuerza en apoyo de sus posiciones, justamente porque era en el terreno de la fuerza donde no se les podía oponer un "argumento" igualmente válido.

A mayor abundamiento, los antecedentes eran precisos. El origen de las negociaciones sobre el Derecho del Mar estaba en las conferencias sobre codificación del Derecho Internacional, en La Haya en 1930, en materias ajenas a los problemas bélicos, la seguridad y el desarme. Por esta misma razón, las Conferencias de Ginebra, en 1958 y 1960, hacen abstracción de aquellos aspectos.

El caso peruano es bastante ilustrativo, por cuanto durante los primeros 30 años, el debate nacional no mencionó los aspectos relativos a la seguridad. A partir de 1967, para todas las opiniones, desde el Gobierno hasta los comentaristas, la Conferencia sobre el Derecho del Mar tenía un propósito definido: salvaguardar y legitimar los intereses de carácter económico y permitir a los países pobres hacer de los múltiples usos del mar, instrumentos de desarrollo económico. Era obvio que la seguridad nacional está protegida por otros medios y por otros mecanismos. Aparte de la efectividad de los medios propios, en el caso de la legítima defensa, los mecanismos jurídicos y políticos eran de sobra conocidos, desde la Carta de NU hasta la Carta de la OEA, incluido el Tratado de Asistencia Recíproca. La supuesta ineficacia del TIAR no es

una premisa válida para deducir que la protección que no brinda debe traspasarse a la Convención sobre el Derecho del Mar.

Lo dicho permite intentar una precisión sobre lo que se deseaba obtener y, quizá, esbozar aquellos difusos horizontes que no se pretendían alcanzar, así no fuera sino por la definitiva certeza que aun en el caso de haberlos definido, eran objetivos políticos, de los cuales lo menos que se puede decir es que jugaban en otro nivel de conmesurabilidad.

En este sentido, al actuar con sentido pragmático, el propósito podría parecer modesto en exceso, pero habría sido más grave abandonar el terreno de lo posible y planear en un espacio vacío, algo así como los *"black holes"* de los lejanos rincones del universo, sin posibilidad de regresar a nuestra diminuta realidad.

Desde el planteamiento inicial, ese objetivo concreto era enaltecer el concepto del "uso pacífico" y abrirle un sitial propio en la estructura jurídico-política. Ya se verá cuán osada pareció, sin embargo, esta propuesta y qué reacciones produjo. Más aún, dentro y fuera de la Conferencia, para frustrar este empeño, se esgrimieron razones en ambos extremos. Para unos, un objetivo mínimo era desdeñable y no justificaba la discusión, por cuanto las fórmulas generales estaban implícitas en el texto de la Convención y en muchos otros textos más; para otros, introducir el tema era pretender pasar de contrabando un problema mayor, ya fuera el desarme u otro similar, con el claro propósito de sembrar el germen del fracaso de la reunión. Cabe, pues, reiterar que el tema de los usos pacíficos del espacio oceánico y las zonas de paz y seguridad, no era una mera expresión idealista ni una fórmula disociadora. También es bueno recordar que ese enunciado no podía confundirse con el problema del desarme; y, por lo mismo, era aún más distante del propósito de proscribir determinados armamentos. En este sentido, hay que insistir en que el uso de la energía nuclear en la navegación no es, en sí mismo, una cuestión relacionada con la paz, pues esa navegación podría ser comercial y, aun cuando se trate de naves de guerra, ya se ha dicho que no es posible proscribrir el desplazamiento normal de las naves de guerra. En el sentido del riesgo de contaminación, el problema no atañe al uso pacífico sino a la preservación del ambiente marino y, para tal efecto, la Convención ha adoptado en diversos capítulos las previsiones oportunas.

Por último, es posible distinguir entre los conceptos de uso pacífico y de seguridad. Este último, para el juego de ideas que nos ocupa, tiene un sentido restrictivo o específico, según el cual la seguridad se entiende como una técnica que se aplica y es susceptible de ser mejorada. En un sentido amplio y general, el concepto de seguridad traduce el propósito de garantizar una situación dada, que se caracteriza por un equilibrio entre diversos factores pero que tiene que ser acompañada por la posibilidad real de un imperativo cultural.

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

10.4.3. Una secuencia lógica.

Por eso, cuando se aprueba la Resolución 2340 (XXII), punto de partida de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, que ordena el estudio de la cuestión de los fondos marinos, se adopta la decisión porque está de acuerdo con los principios de la Carta "a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales". Más adelante la Resolución 2749 (XXV) "declara solemnemente" que la zona de los fondos marinos "estará abierta a la utilización exclusivamente para fines pacíficos" y, como se sabe, para beneficio de toda la humanidad y prestando consideración especial a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

Más adelante, al aprobarse en la Comisión Preparatoria la "Lista de Temas y Cuestiones", en ella quedó incluída el punto 22º, "Utilización con fines pacíficos del espacio oceánico; zonas de paz y seguridad".

Desde el punto de vista expreso y formal, el problema del uso pacífico no aparece en las Convenciones de Ginebra de 1958. Consta de las actas del debate, tan sólo, que la I Conferencia rechazó varias propuestas encaminadas a prohibir o limitar los usos militares en la plataforma continental por potencias extranjeras, razón por la cual se aceptó la expresión "derechos de soberanía" para distinguirlos del ejercicio de una soberanía sin restricciones. En ese sentido, tampoco tuvo éxito una propuesta de la India para prohibir por completo los usos militares en la plataforma continental, tanto por potencias extranjeras como por el Estado costero. Este antecedente es importante para recordar que la más tenaz oposición por parte de las grandes potencias estaba prevista; y que considerando los intereses estratégicos en juego, eran muy limitadas las posibilidades de obtener una aceptación del tema, primero, y la elaboración de una fórmula amplia, más tarde; aparte de la dificultad de definir la naturaleza de la norma que se desearía incluir. Lo importante era el aspecto conceptual, antes que la expresión puntual. Se trataba de afirmar la construcción de la paz, como imperativo permanente, cuyo alcance no se agota en el instante. Por eso, era indispensable la mención expresa de la noción de la paz en una obra de la trascendencia del código para el espacio oceánico.

Este objetivo tenía un punto de partida de irrefutable lógica. Al formular un orden nuevo y diferente, se estaba delineando un espacio para la acción, de complejo contenido científico y económico, jurídico y político, cuya elaboración debía conducir a una nueva interpretación de la realidad humana, recordando con Leibniz que todo espacio no es tanto una sustancia cuanto un orden de coexistencias posibles. Ese armónico resultado debía ser preservado de la destrucción, desterrando el uso bélico, que no estaba considerado en alguna de las coexistencias posibles. Dejar de enunciar esta noción hubiera sido incurrir en algo más que una omisión: habría dejado dentro, agazapado, el germen letal de la guerra, de la agresión o de la amenaza de agresión. Habría negado, vergonzantemente, el destino final de la negociación.

Como se ha esbozado líneas arriba, la amplitud creciente de actividades y, por consiguiente, de intereses de toda naturaleza en los ámbitos del espacio oceánico —principalmente en la incógnita zona de los fondos marinos— ha aumentado correlativamente los posibles conflictos y los inevitables puntos de fricción dentro de esas "coexistencias posibles", enfrentamientos que además de numerosos, pueden ser de intensidad imposible de predecir.

10.4.4. Los propósitos.

En relación con la situación jurídica preexistente, era adecuado marcar la diferencia entre las dos épocas, la de la pre-guerra y la actual. En ésta, todos los Estados, además de proclamar su devoción por la paz, están vinculados jurídicamente por la obligación de proscribir la guerra, a través de múltiples e importantes documentos. En cambio, el Derecho Marítimo clásico, aquél que se trataba de superar, se había esmerado en codificar las normas para tiempo de guerra y para tiempo de paz; y era un error seguir legislando los pormenores de la confrontación bélica. Eliminar los actos de agresión o reglamentar sus manifestaciones no era el objetivo que perseguía la Convención sobre el Derecho del Mar; pero sí lo era contribuir a la tarea de construir y reforzar la obra de la paz, para hacerla permanente.

Por todo ello, el proyecto de Convención previó un capítulo para la solución pacífica de las controversias, considerando que, al multiplicarse el entrecruzamiento de los intereses en áreas hasta entonces poco traficadas o cuya naturaleza jurídica se había innovado radicalmente, las nuevas situaciones podían dar lugar a conflictos específicos, cuya solución debía ser facilitada, enmarcada y conducida. Pero se trataba, como su nombre lo indica, del arreglo pacífico de las situaciones conflictivas ya producidas. Quedaba por formular el aporte para prevenir e impedir el surgimiento de esas situaciones conflictivas. En otros términos, se trataba de precisar una nueva invocación a la comunidad internacional, destinada a:

— Asegurar la vigencia de un nuevo orden, basado en la justicia y la equidad; y no en el predominio de las armas, que había sido hasta ahora el instrumento de conquista de los espacios geográficos.

— Prever que las nuevas situaciones económicas, en lugar de acrecentar las posibilidades de conflicto, asegurarán una pacífica convivencia.

— Garantizar una adecuada protección para los países débiles, hasta entonces objeto de amenaza o del empleo de la fuerza.

— Afirmar el fortalecimiento de la paz, como objetivo supremo de la organización internacional en su conjunto.

Dicho en otras palabras, la multiplicación de los intereses por proteger exigiría una mayor actividad de las fuerzas navales y, por lo mismo, la presencia potencial de oposiciones que debían ser controladas para evitar su transformación en beligeras situaciones; y, en último término, eliminar las fuentes de erosión de la paz.

Más aún, frente a las tensiones existentes y a las actitudes agresivas de los dos grandes bloques ideológicos —sin olvidar algunos focos locales de conflicto— habría sido irreal desconocer el riesgo para los Estados débiles, de la mera proximidad de actividades bélicas, si bien, en sí mismos, los movimientos de las fuerzas navales no son condenables, ya que los barcos de guerra gozan del derecho de libre navegación y no existe nación alguna que quisiera someterse a restricciones que interfieran con sus particulares necesidades de defensa nacional.

Aparte de este planteamiento general, la existencia de antecedentes expresivos de la voluntad de agravio manifestada por las grandes potencias, planteaba una cuestión concreta: ¿Había sido legítimo el uso por las grandes potencias de la marina de guerra o la amenaza de su empleo, para impedir la reivindicación de los países del Tercer Mundo en favor de sus derechos marítimos? La respuesta no deja lugar a duda. La conciencia jurídica del mundo ha condenado estas manifestaciones del poder militar y calificado como un uso no pacífico tal empleo o su amenaza de hacerlo. En el caso del Perú, en capítulos anteriores se han mencionado las constantes asonadas patrocinadas por algunos legisladores y gobernadores norteamericanos, que clamaban por la protección de la *U. S. Navy* a sus pesqueros indocumentados. Los graves incidentes en aguas de Islandia con patrulleras del Reino Unido, son un ejemplo más de los muchos que pueden ofrecerse.

10.4.5. Un objetivo ajustado.

Desde el punto de vista del Perú, para alcanzar resultados prácticos y descender de la esfera ideal, lo adecuado y lo posible era favorecer una propuesta normativa en términos generales, que diera cabida a un enunciado en el sentido de la advertencia, dentro de los límites de la realidad política que no permitía algo más que sugerir los métodos posibles para hacer tangible esa prevención. Para alcanzar, siquiera, un mínimo del objetivo propuesto, se requería no confudir las ideas y no olvidar que la III Conferencia sobre el Derecho del Mar no era el foro en que se ventilaban los conflictos y sus vías de solución; tampoco se estaba elaborando un "Código para la Guerra y para la Paz" a la sombra tutelar de Hugo Grocio y dando lecciones de moral internacional que nadie había solicitado; y que, en tal exageración no se podía incurrir, so pena de desquiciar el mandato preciso conferido a la Conferencia. Este último punto es de fundamental importancia para evaluar el problema en su real dimensión: formular un proyecto de convención sobre el Derecho del Mar no significaba subrogarse en las facultades de Naciones Unidas.

En el sentido de prevención, la Convención debía contribuir a evitar los conflictos; era pertinente recordar las obligaciones de todos los Estados en relación con la Carta y otros instrumentos, de los cuales el Derecho del Mar no podía desvincularse; y, por último, era procedente incluir una invocación a la moderación y al mejor uso de los derechos que la Convención podía pro-

poner; así como a un escrupuloso cumplimiento de las obligaciones que, correlativamente, de ella derivarían.

Para ese efecto, no podían dejar de proponerse criterios y conductas. Era, indispensable, además, un paso adelante para llenar los vacíos existentes —señalados en las Convenciones de Ginebra— y dar al compromiso inicial, acerca del destino de los fondos marinos, una expresión preceptiva para que la formulación idealista no pudiera ser ignorada o menospreciada.

Todo lo dicho, ha sido resumido magistralmente por el profesor Nguyen Quoc Dinh:

> "Cada vez que una acción de fuerza enfrenta a dos Estados en un lugar cualquiera, se produce automáticamente una amenaza a la paz y aún su ruptura, en el caso de guerra; y, por consecuencia, un grave peligro para la seguridad del mundo. Esta perspectiva es tanto más preocupante, desde que, en el sistema clásico, el empleo de la fuerza por parte de los Estados se recubre de una ambigüedad que ofrece ejemplos prácticos por doquier. Quien emprende una política de presión o de fuerza no deja jamás de justificarla por la necesidad de asegurar la realización del Derecho. Entre Estados que determinan soberanamente su comportamiento, nadie puede impedir a los más poderosos de recurrir a ese tipo de acción para servir sus intereses individuales con el propósito, no confesado pero cierto, de perpetrar una agresión o, en el mejor de los casos, de imponer su voluntad a los otros. En la realidad, el Derecho Internacional clásico no descarta la presión ni la violencia como modos de solucionar conflictos, sea políticos o jurídicos. En estas condiciones, el orden jurídico debe perfeccionarse ensayando conciliar las exigencias de la defensa del Derecho y las de la defensa de la paz. Jamás se podrá desmentir a quienes niegan el Derecho, mientras se continúe tolerando el libre empleo de la fuerza con esos fines" (12).

La evolución de los hechos, las circunstancias de los tiempos y las consideraciones expuestas, con el apoyo unánime de la opinión pública universal, han troquelado dos normas que, poco a poco, tan terminado por abrirse paso como normas imperativas: la prohibición del empleo de la fuerza en las relaciones internacionales y la obligación de resolver por medios pacíficos los conflictos internacionales.

Lo que se persiguió fue, exactamente, ser consecuenttes con estas dos expresiones de "los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas"; y como estaba previsto que la Convención incluyere un capítulo sobre solución pacífica, también era imprescindible que acogiera las fórmulas expresas de prohibición del uso de la fuerza que, en el nivel operativo, sólo podía traducirse en la forma mandatoria de condenar ese uso o la amenaza de su empleo: "al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones" emanados de la Convención.

10.4.6. El debate.

El 15 de marzo de 1976, en la reunión del *Bureau* de la Conferencia, el delegado del Perú (13) suscitó el tema y solicitó al presidente que informara acerca de la manera en la que pensaba tratar el punto 22º de la "Lista" (14); y,

en virtud de dicha iniciativa, la Conferencia decidió incluir el tema en el orden del día de las sesiones plenarias, en discusión abierta y sin referencia directa a un texto determinado. La discusión se desarrolló durante los días 19, 23, y 26 de abril. En la primera de las fechas indicadas, el presidente de la delegación del Perú abrió el debate [15]. En resumen, su intervención estuvo dirigida a demostrar la competencia de la Conferencia para tratar de la utilización pacífica del espacio oceánico, tanto más que los trabajos del Comité de Desarme estaban demostrando su esterilidad, dada la ausencia de una voluntad de entendimiento por parte de las dos superpotencias. En su concepto, era preciso establecer criterios acordes con tal propósito, no obstante la oposición de las grandes potencias, necesidad que era de una evidencia indiscutible tratándose, por ejemplo, del uso de los estrechos. El discurso en referencia fue contemporáneo con una exposición del secretario de Estado, Henry Kissinger, sobre la posición de los Estados Unidos en la Conferencia del Mar y en la cual no se incluyó párrafo alguno relativo al uso pacífico de los mares. Este capítulo de la Conferencia ha sido recogido por diversos autores, lo que demuestra su trascendencia [16] y bien puede considerarse que abrió el paso a la inclusión de los artículos que, a partir del Art. 301 y los párrafos 4º y 6º del Preámbulo [17], expresan un acuerdo general de la Conferencia.

Sin embargo, no fue fácil lograr este objetivo, dada la oposición, duramente expresada por la Unión Soviética y por los Estados Unidos. Para el presidente de la delegación soviética, era claro que:

> "...la cuestón de la utilización pacífica del espacio oceánico y de la creación de zonas de paz y de seguridad en este espacio, no puede ser separada de otros problemas relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el término de la carrera armamentista y el desarme general por completo. Problemas tan importantes y tan complejos como los que supone la utilización del espacio oceánico... superan de hecho el marco de la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Una solución constructiva y global sólo puede ser aportada en el marco de los órganos competentes del Sistema de Naciones Unidas o de otras conferencias internacionales y foros en los que son tratados los problemas del desarme y de la seguridad nacional y de la paz en el mundo" [18].

Por su lado el presidente de la delegación de los Estados Unidos precisó que para su país:

> "La expresión *usos pacíficos* no excluye desde luego las actividades militares en general. Los Estados Unidos han sostenido siempre que conducir actividades militares con fines pacíficos es absolutamente compatible con la Carta de Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional. Toda limitación específica de actividades militares supone la negociación de un acuerdo circunstanciado sobre la regulación de armamentos. La Conferencia sobre el Derecho del Mar no se ha señalado ese objetivo; y no está preparada para una negociación de esa naturaleza. Cualquier tentativa para atraer la atención de la Conferencia sobre un problema tan complejo, bloquearía los esfuerzos desplegados para negociar una Convención sobre el Derecho del Mar" [19].

Es difícil encontrar mayor coincidencia, en el fondo y en la forma, que la expresada por las dos superpotencias, a las cuales se agregó un pequeño coro de países socialistas y de naciones de Europa Occidental.

En cambio, el apoyo encontrado en las delegaciones del "Grupo de los 77" fue caluroso y constructivo. La discusión se animó sobremanera con la intervención del representante de China que demandó, en términos particularmente violentos, la abolición del "orden marítimo antiguo".

En definitiva, la Conferencia, después de haber inscrito el punto en la "Lista de Temas y Cuestiones", fue consecuente al abrir el debate y, más aún, al reflejar sus resultados en el texto de la Convención. Desde el punto de vista de la delegación del Perú, se tenía presente que el proyecto de Convención se estaba elaborando con el definido propósito de sancionar situaciones geopolíticas y económicas, y darles forma coherente, institucional y legal, mediante normas que, por mandato de todos los pueblos, aseguraran un orden más justo. En último término, se trataba de dar contenido al imperativo que traducen las siguientes palabras:

> "La paz no puede consistir únicamente en la ausencia de conflictos armados, sino que entraña principalmente un proceso de progreso, de justicia, y de respeto mutuo entre los pueblos destinados a garantizar la identificación de una sociedad internacional en la que cada cual pueda encontrar su verdadero lugar y gozar de la parte de los recursos intelectuales y materiales del mundo que le corresponden" (20).

El nuevo orden de los espacios marinos y la consagración de los derechos de los países ribereños, no era suficiente para deslindar los deberes y los derechos de los Estados, porque las características del espacio oceánico y, muy principalmente, las prácticas multiseculares del uso de la fuerza, requerían una reiteración de su prohibición o, mejor dicho, una tipificación de las posibles violaciones de los derechos de los Estados débiles. Con la calificación agregada al articulado en cuanto al uso pacífico, la violación de un espacio jurídico es, no solamente, la transgresión de la norma en cuestión, sino que su perpetración acumula el agravante de alterar el *status* del océano como espacio dedicado a actividades pacíficas. Las consecuencias jurídicas de una violación son de doble alcance; una, en lo que se refiere al Estado directamente afectado; y, otra, más amplia —quizá difusa pero cierta— de perjuicio en contra de la Comunidad Internacional.

Estas ideas adquieren mayor relevancia si se cotejan con conceptos vertidos por el secretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, al inaugurar el Instituto para Estudios de Seguridad Oriente-Occidente, en Nueva York, el 12 de abril de 1982:

> "...La idea primordial en que se basó el establecimiento de las Naciones Unidas es que no puede garantizarse la seguridad nacional sin un sistema de seguridad colectiva; y que ésta, a su vez, no puede descansar únicamente en el factor fuerza...

...No hay manera de ignorar el hecho fundamental de que la seguridad significa no sólo la inmunidad contra la agresión externa, sino liberación del miedo y confianza en la estabilidad del orden mundial...

...Esta noción comprensiva de la seguridad, que toma en cuenta la dinámica de las relaciones internacionales, es la única viable. Un abismo inmenso la separa de aquel punto de vista fragmentario que ve la seguridad en términos de relación matemática entre los sistemas de armamentos y la capacidad militar de una gran potencia y los de otra...

...El tipo de seguridad derivado de un equilibrio de fuerzas —o, para ser exactos, de un equilibrio del terror— es intrínsecamente inestable. Gracias a la tecnología militar moderna, el nivel de adquisición y despliegue de armamentos, al llegar al cual se alcanza la capacidad de disuadir al agresor, no permanece estático...

...Creo que tiene mérito lograr acuerdos verificables que sirvan para desgajar esferas importantes de esa gran masa de dudas...".

NOTAS

(1) Jacques-R. Boudeville, "Les Espaces Economiques", Presses Universitaires de France, París, 1961; 110 p.

(2) Nguyen Quoc Dinh, "Droit International...", op. cit., p. 567.

(3) R-J. Dupuy, "L'Ocean...", op. cit., p. 19.

(4) Auguste-Raynald Werner, "Traité do Droit Maritime General", Ginebra, Librairie Droz, 1964; 502 p. El propio autor comenta la definición de Gidel: "El Derecho Marítimo tiene por objeto el orden jurídico que regula el medio marino y sus diversos usos", manifestando que por su amplitud, tal definición conduce a error al no tomar en cuenta realidades concretas y reflejar una coherencia general ilusoria. "En el hecho —agrega— allí donde no está de por medio la navegación, el orden jurídico eventual no es el del Derecho Marítimo". Ibid., p. 20.

(5) Cfr. A. Ulloa, "El régimen...", op. cit., p. 5.

(6) Antenor Arias, "Lecciones de Derecho Marítimo", Lima, Imp. del Estado, 1876; 459 p.

(7) El cuadro completo de dichos convenios, la participación de los países de la CPPS, su vigencia, etc. en: Hugo Llanos Mansilla, "El Derecho Internacional y la Protección del Medio Marino contra la Contaminación", en la publicación de la Comisión Permanente del Pacífico Sur "PNUMA/CPPS, Seminario-Taller sobre la práctica legal para la protección del medio marítimo contra la Contaminación", Serie Seminarios y Estudios Nº 4, Lima 1981, edición off-set.

(8) "Que el derecho no lo es todo, que estamos envueltos en una serie de tejidos de reglas, que hay un área de no derecho alrededor del derecho", expresa Jean Carbonier, "Flexible Droit - Textos para una sociología de un Derecho sin rigor", París, LGDJ, 1983; 368 p.

(9) Uno de los primeros pasos, con todas las limitaciones propias de un ensayo inicial, fue la reglamentación para la caza de la ballena que se acordó, simultáneamente con la formulación de la "Declaración de Santiago" y la organización de la Comisión Permanente del Pacífico Sur. Dicha tarea, ampliada a los mares del mundo, ha sido asumida por la Comisión Internacional de la Ballena. En la actualidad, la CPPS se encuentra empeñada en sentar las bases para la constitución de una Comisión Regional para la conservación y óptima utilización del atún y especies afines en el Pacífico Oriental, siguiendo la práctica establecida en otras áreas marítimas, como es el caso de la Comisión Internacional para la conservación del Atún Atlántico, que agrupa a las principales potencias pesqueras del mundo y a las naciones pertenecientes a la región.

(10) El caso muy reciente de la catástrofe producida el 17 de marzo de 1978, por el hundimiento del petrolero "Amoco-Cadix", es revelador de las complicaciones que es preciso vencer y de la magnitud de los problemas jurídicos que deben aclararse y concordarse, sobre todo por la inconmensurable dimensión de los perjuicios que pueden producirse. Una evaluación de los daños causados por el derrame de petróleo en 350 km. de costa unidos a los demás perjuicios, gastos, lucro cesante, etc., permiten pensar en una suma alrededor de mil millones de dólares. Frente a esta realidad, el Fondo de garantía previsto por las convenciones internacionales podría responder por algo así como veinte millones de dólares. Aparte este problema de escala, existe otra dimensión de complejidad incomprensible: El "Amoco-Cadix", buque-tanque de 220,000 toneladas, pertenece a un armador, Amoco Transport Company, sociedad de derecho privado de Liberia, domiciliada en Bermuda. La Amoco Transport Company es una filial del "holding" que maneja la Amoco International, empresa norteamericana, subsidiaria de la Standard Oil de Indiana, la sexta compañía petrolera de Estados Unidos, con sede en Chicago. El proceso judicial se ha instaurado en esta última ciudad. En Liberia, la investigación a cargo de las autoridades del país, cuyo pabellón enarbolaba el "Amoco-

Cadix", concluyó su labor reconociendo al capitán, de nacionalidad italiana, Pasquale Bardani, como culpable por incompetencia, con circunstancias atenuantes, por cuyo motivo se le impuso una suspensión que, al cabo de tres años, se consideró como castigo suficiente ("L'Express", París, Nº 1549, 14-20 de marzo de 1981).

(11) Nguyen Quoc Dinh, "Droit International Public...", op. cit., p. 687.

(12) Nguyen Quoc Dinh, op. cit.

(13) En el Bureau (Mesa de la Conferencia) el embajador Alfonso Arias Schreiber ocupó durante todo el transcurso de la Conferencia una de las vice-presidencias.

(14) V. Anexo Nº 9.

(15) V. Anexo. Nº 8.

(16) R. J. Dupuy, "L'Ocean Partagé", op. cit., p. 256 y ss

—Contralmirante Henry Labrousse, "Le Droit de la Mer Problemes économiques et stratégiques", Fondation Etudes de Défense Nationale, 1977; pp. 92 y ss.

—Alfonso Arias-Schreiber, "El bloqueo dentro de las 200 millas argentinas", Lima, "El Comercio", 14 de mayo de 1982.

—Alfonso Arias Schreiber, "La Zona Económica Exclusiva - Su naturaleza jurídica. Los usos militares", en R.P.D.I., T. XXXIII, julio-setiembre 1981, Nº 81; pp. 56 y ss

(17) El artículo 301 de la Convención es el eje de todas las disposiciones que tienen relación directa con el uso pacífico del espacio oceánico Dicho artículo está conceptualmente asociado al preámbulo, y, al mismo tiempo, no puede desvincularse del artículo 300, como se puede apreciar por su simple lectura:

"Preámbulo: ...Inspirados por el deseo de solucionar con espíritu de comprensión y cooperación mutuas todas las cuestiones relativas al Derecho del Mar y conscientes del significado histórico de esta Convención como contribución importante al mantenimiento de la paz y la justicia y al progreso para todos los pueblos del mundo;...

Reconociendo la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, y con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos;...

Convencidos de que el desarrollo progresivo y la codificación del Derecho del Mar logrados en esta Convención contribuirán al fortalecimiento de la paz, la seguridad, la cooperación y las relaciones de amistad entre todas las naciones, de conformidad con los principios de la justicia, y la igualdad de derechos; y promoverán el progreso económico-social de todos los pueblos del mundo, de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, enunciados en su Carta",...

"Art. 300.— *Buena fe y abuso de derecho*

Los Estados parte de esta Convención se comprometen a cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Convención y a ejercer los derechos, competencias y libertades reconocidos en esta Convención de manera que no constituyan un abuso de derecho".

"Art. 301.— *Utilización del mar con fines pacíficos*

Al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones de conformidad con las disposiciones de esta Convención, todos los Estados Partes se abstendrán de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas".

La disposición del Art. 301 está en relación con varias otras, todas las cuales configuran una inequívoca obligación de solidaridad y de paz. Entre ellas, merecen citarse el Art.

58º inc. 2) e inc. 3) y el Art. 88, según los cuales la Zona Económica Exclusiva y el Alta Mar deben ser utilizados exclusivamente con fines pacíficos, lo que permite a cualquier Estado, apoyarse en la Convención para oponerse al uso no pacífico de esas aguas, como podría ser la presencia de una flota extranjera en acto de "demostración de fuerza", por citar un ejemplo. A esos artículos, deben agregarse el 60, párrafo 1; el 81 y el 246, párrafo 5, inc. b), que permiten justificar la oposición del Estado ribereño al emplazamiento de instalaciones o al uso de dispositivos que entrañen el empleo de explosivos o la introducción de sustancias nocivas.

Con los artículos citados pueden conjugarse los Arts. 19, inc. 2); 80; 141; 143 y 147. Como la tónica de estas disposiciones es enunciativa, se podría objetar su debilidad o falta de poder coactivo y deducir que dejan el campo abierto a una gama muy amplia de interpretaciones. Es probable que esta afirmación sea cierta, en la medida que no se lleve las consecuencias a extremos inaceptables, olvidando que la Convención sobre el Derecho del Mar no tiene por finalidad dar normas en relación con las actividades bélicas de los Estados. No obstante, cabe agregar algo más. A falta de estas disposiciones, o sea a falta de la Convención, la otra posibilidad para definir los usos del mar, es el acto unilateral. El reciente caso de las Malvinas ofrece una exacta demostración de la ineficacia absoluta, desde el punto de vista jurídico, de la proclamación unilateral. Argentina tenía establecido un mar territorial de 200 millas de anchura (con libre navegación a partir de las 12 millas) en cuyas aguas toda otra nación estaba impedida de penetrar en forma agresiva. Esta disposición unilateral carecía de efectividad. En cambio, si para la fecha del conflicto, Argentina y el Reino Unido hubieran sido ya parte de la Convención sobre el Derecho del Mar y ésta hubiera estado en vigencia, la Argentina habría podido invocar como violación de la Convención el establecimiento de la "zona de exclusión". Pero fuera de esta hipótesis o dentro de ella, lo único que Argentina no podría invocar era la existencia de su propia legislación, inexistente para el resto de la comunidad de naciones.

(18) Los discursos en "Actas de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", Nueva York, 1978, Vol. V, pp. 64 y ss.

(19) El fracaso de las conferencias del Comité de Desarme y la paralización del diálogo sobre reducción y control de armas nucleares, demuestran la inconsistencia de los argumentos expuestos por los Jefes de delegación de las dos superpotencias.

(20) Resolución 11.1 de la XVIII Conferencia General de la UNESCO.

CAPITULO XI: LA INTERPRETACION

11.1. El origen de la norma.

11.1.1. La existencia de la norma jurídica.

11.1.2. El respeto a la soberanía territorial.

11.1.3. El orden jurídico y el "espacio libre de derecho".

11.2. Declaración política y norma jurídica.

11.2.1. La declaración y su fuerza obligatoria.

11.2.1.1. La fuerza obligatoria.

11.2.1.2. La ausencia de fuerza obligatoria.

11.2.1.3. Los efectos políticos.

11.2.1.4. Las consecuencias jurídicas.

11.3. La interpretación.

11.3.1. Una aproximación exegética.

11.3.2. La interpretación de los tratados.

11.4. El proceso de interpretación y su aplicación.

11.4.1. El Decreto Supremo de 1947.

11.4.1.1. Significado.

11.4.1.2. La delimitación de la zona marítima.

11.4.1.3. Su trascendencia histórica.

11.4.2. La Declaración de Santiago.

11.4.2.1. Los antecedentes.

11.4.2.2. La interpretación auténtica.

11.4.2.3. La aplicación.

11.4.2.4. La aprobación legislativa.

11.5. Alta mar - Mar territorial: Una dicotomía superada.

11.1. *El origen de la norma.*

11.1.1. La existencia de la norma jurídica.

Antes de intentar una presentación del complejo problema de la interpretación de la norma, es preciso una somera idea sobre la cuestión de la creación de la regla de derecho, que supone preguntarse cuáles son los modos de su elaboración y de la afirmación de su carácter obligatorio.

En ese sentido, es fácil de advertir como el derecho peruano es, fundamentalmente, un derecho escrito, lo que significa que tiene su fuente privilegiada en la ley. Esta característica es algo más que una realidad formal: las exigencias de una nación en formación y la herencia cultural, tanto española en una larga medida como francesa en materia de doctrinas jurídicas, han sedimentado una conciencia nacional que reclama, para todos los efectos, la existencia de una norma, exigencia que lleva con frecuencia a los abusos de un reglamentarismo, que, a su turno, contribuye a formar un hábito y, por lo mismo, a acentuar esta necesidad reglamentarista. Esta preocupación por no dejar espacio libre de derecho, propia de nuestro ser nacional, se explica, además por la idea política de limitar los ámbitos de la libertad del Poder Público y así sus excesos.

Por esta misma razón, en el Perú existe una tendencia muy clara a acentuar el principio de la legalidad, según el cual la jerarquía de las normas es muy neta; al punto que la Constitución de 1979 es repetitiva hasta la redundancia (Arts. 87 y 236) para marcar la preferencia de la norma legal sobre cualquier otra subalterna; y del precepto constitucional por encima de todas. En ese sentido, queda definitivamente establecido que el reglamento no puede ser contrario a los principios sentados por la ley y que debe conformarse a la norma legal y a los principios generales del derecho, lo que está expresamente afirmado en el inciso 6º del Art. 233 de la Constitución cuando afirma entre las garantías de la administración de justicia:

> "La de no dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho, y preferentemente los que inspiran el derecho peruano" (1).

Dentro de este sistema, se anota el dispositivo relativo a las facultades del presidente de la República, en particular a la de:

ACUEDI
Asociación por la cultura y la educación digital

> "ejercer la potestad de reglamentar las leyes, sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones (Art. 211, inc. 6, que recoge el texto del Art. 154, inc. 8, de la Constitución de 1933).

Este secuencia es de fundamental importancia, pues sirve de pauta para dar el debido peso a lo que se puede llamar la historia legislativa de la "tesis de las 200 millas"; y explica, dicho sea de paso, la amplitud con la que ha sido expuesto este patrimonio jurídico, tanto interno como internacional.

11.1.2. El respeto a la soberanía territorial.

Este punto merece una breve nota complementaria, para dejar fuera de toda duda que la exclusividad es la nota característica del ejercicio de las competencias territoriales de un Estado.

Sobre esta materia, es célebre la sentencia del Juez Max Huber en el caso de las Islas Palmas, entre Estados Unidos y Holanda, visto por la Corte Permanente de Arbitraje en 1928:

> "La soberanía territorial implica el derecho exclusivo a ejercer las actividades estatales".

De lo dicho se desprende que la exclusividad caracteriza el ejercicio de la soberanía territorial. Vinculada a la independencia política del Estado la ejerce por sí solo y por el único intermedio de sus propios órganos: los poderes de legislación, de administración y de jurisdicción así como de coacción. Es por este principio, sobre el que descansan la existencia del Estado y las relaciones entre los Estados reguladas por el Derecho Internacional, que los límites de la intervención están tan claramente definidos por la noción de la competencia nacional de la que deriva la del dominio reservado a la que ya se ha hecho mención. Este fundamento es tan estricto que se puede afirmar que cuando un Estado actúa en función de su soberanía territorial y dada su exclusividad, ejerce una competencia nacional impenetrable a la acción directa de cualquier otro sujeto de Derecho Internacional, ya sea un Estado o un organismo internacional.

Es obvio que esta competencia territorial se ejerce tanto en lo que se refiere a las actividades propias de la función del Estado como a la inviolabilidad de su territorio que es, además, otro principio fundamental del orden jurídico. Pues bien, esta inviolabilidad del territorio sólo puede entenderse tanto en el sentido de impedir su deterioro o cercenamiento, como en el sentido de ampliarlo, por encima de la voluntad del propio Estado o por voluntad de otro Estado. Porque el respeto que el Estado exige, se protege y refuerza con el orden jurídico y no podría incurrirse en el absurdo de pensar que el Estado puede, lícitamente, infringir el orden del cual deriva su propia exclusividad.

Es natural que el principio de la soberanía territorial exclusiva, tenga determinadas excepciones, todas ellas muy circunstanciadas y enmarcadas dentro de procesos que el Derecho Internacional vigila con el mayor detalle. Un

ejemplo de una posible excepción al ejercicio de la soberanía territorial es el control que, sobre los ríos navegables de carácter internacional como el Danubio y otros, ejercen las Comisiones Internacionales ya conocidas. No puede mencionarse aquí los problemas derivados de cuestiones de límites, porque ellas suponen que el territorio no está definido y que, en cualquier caso, es el Estado el único que puede actuar en dicha definición.

Justamente, en este sentido, es igualmente claro que la determinación de las competencias del Estado en los espacios marítimos adyacentes a su costa, es una atribución que no puede ser asumida por una autoridad extraña, ya que se incluye dentro de la exclusividad característica del ejercicio de la soberanía territorial. En consecuencia, no caben en este terreno las alternativas propuestas antes de ahora, para resolver la situación peruana:

— la primera, que una conferencia sobre asuntos relativos a la caza de ballenas, se irrogue el ejercicio de la competencia exclusiva, así fuera por delegación, de establecer el ámbito de la acción del Estado, en los términos de la soberanía que corresponde al mar territorial. Lo cual es muy diferente de la posibilidad de acordar, en una conferencia internacional, el ejercicio de determinadas competencias de jurisdicción, relativas al resguardo de intereses diferentes de los propios de la soberanía, como son el control aduanero, la reglamentación del ejercicio de la pesca, y otras.

— la segunda, que en el supuesto —negado— de que una conferencia de esta naturaleza, sin plenipotenciarios debidamente autorizados, hubiera acordado adoptar una determinación propia de la competencia exclusiva del Estado, se ejerciera esa función en forma encubierta, sin expresarla de manera formal, y sin precisar ni definir los alcances y términos de la nueva situación.

El ejemplo de la Conferencia sobre el Derecho del Mar es muy claro. Es cierto que, en virtud del nuevo orden jurídico de los mares, se han instituido diferentes espacios marítimos; pero esta realidad del Derecho Internacional no tiene la capacidad de obligar a un Estado a modificar su organización. Más aún, un Estado puede suscribir y ratificar la Convención sobre el Derecho del Mar; pero para su aplicación interna se requiere de un acto expreso, porque la Convención no obliga a adoptar la zona contigua ni la extensión máxima de 200 millas para la zona económica exclusiva e, inclusive, cuando la Convención afirma (Art. 3º) que "todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas" es evidente que la Convención no pretende obligar a adoptar tal distancia o cualquier otra menor. Más aún, un Estado es libre para no extender sus competencias en el mar adyacente, más allá de su litoral.

Otra cosa es definir los espacios marítimos, porque todos ellos están regidos por la Convención y las normas del Derecho Internacional.

Por esta misma razón, por respeto a la soberanía exclusiva de los Estados en estas materias es que, *a contrario*, ningún Estado puede atentar contra ese orden, porque tal acción supondría tratar de imponer su voluntad a otros Esta-

dos y a la comunidad internacional, en materias ajenas a la potestad del Estado en cuestión.

11.1.3. El orden jurídico y el "espacio libre de derecho".

Constituye un grave problema, de muy difícil solución en algunos casos, la adaptación del orden jurídico nacional al orden internacional. El asunto es complejo por cuanto se relaciona con la posible incompatibilidad entre uno y otro, situación que lleva a decidir sobre la primacía del Derecho Internacional o viceversa; y, desde otro punto de vista, con el proceso de la inserción del Derecho Internacional en el derecho nacional. Aparte del aspecto estrictamente jurídico del punto, en la raíz de todo ello aparecen otro tipo de razones, vinculadas a intereses económicos o políticos, que deben ser coordinados. A la postre, el nudo del asunto se concentra en este último aspecto, pues lo que definirá la acción del Estado —y, en determinados casos, la acción de terceros Estados y aún de la Comunidad Internacional— es decidir sobre la mejor manera de proteger un interés específico, puesto que, dentro del orden internacional, en definitiva, lo que se persigue es obtener una seguridad jurídica razonable, justa y efectiva o, en otras palabras, el objetivo es que la norma internacional proteja al interés nacional —seguridad jurídica—; en términos adecuados al interés en cuestión —razonable—; con respeto a la justicia y a la equidad —justa—; y con capacidad y eficacia —efectividad—.

De allí resulta que, generalmente, ante la falta de una exacta coincidencia entre la norma interna y la norma internacional se suscite un problema de interpretación, empleando el término en su acepción lata; y esa falta de coincidencia lo que traduce es una posible ausencia de la protección jurídica que se busca, ya sea porque no es efectiva o porque se entiende que la protección buscada cubre más ampliamente o mejor el interés opuesto.

Todo ello lleva a pensar que en todos los casos de aplicación del Derecho Internacional, desde la creación o aparición de la norma hasta la solución de cada caso específico, se plantea un caso de interpretación expresa o tácita que, en definitiva, se resuelve en interés del Estado por obtener una mayor seguridad jurídica. Más allá del Derecho, cualquier solución alcanzada por medios extra-jurídicos, ya sea por medio de la fuerza o por otros medios de administrarse justicia por sí mismo, lo que pretende es obtener la imposición de un interés que se supone vulnerado y que una vez asegurado, tratará de encubrirse con los atributos de una solución acorde con el Derecho.

Existe una situación opuesta, que se presenta cuando una disposición interna se proyecta más allá de la jurisdicción nacional generalmente admitida y demanda ser reconocida y acatada por terceros Estados. En el Derecho Internacional Privado las situaciones de esta naturaleza dan lugar al problema denominado "conflicto de leyes", para cuya solución existen reglas que pueden ser eficaces en la mayoría de los casos, pero en algunos otros, la oposición entre las normas del mencionado Estado con las de los terceros Estados,

genera una situación que no puede ser resuelta con el debido automatismo, por lo que el problema se transfiere al terreno de la negociación o de la concertación, arbitral o judicial. En el Derecho Internacional Público la situación es completamente diferente; y si la norma interna es rechazada por terceros Estados se produce una situación de dualidad. En el Derecho interno, la norma en cuestión es legítima y puede ser exigible a los propios nacionales; pero su aplicación a terceros Estados o a sus nacionales carece de la misma efectividad y puede ser definitivamente inaplicable. El caso de la expropiación aplicada a los propietarios extranjeros de determinados bienes situados en el territorio de un Estado, es un ejemplo de la relativa efectividad de la norma, pues si bien su aplicación puede ser consumada, la protesta del Estado afectado enerva la plena efectividad de la norma y puede llegar, inclusive, a su anulación. En el Perú, el problema de la International Petroleum Company y la nacionalización de los yacimientos de la Brea y Pariñas hasta llegar al Acuerdo Greene-de la Flor es un buen ejemplo de la dualidad mencionada: la norma interna se considera legítima y, desde luego, válida; más aún, su aplicación puede ser consumada, pero al final del proceso, frente a la protesta del Estado afectado, dicha solución dejó de ser perfecta, como lo habría sido en el caso de que el expropiado hubiera sido un nacional del Estado territorial, lo cual quiere significar que la norma, a pesar de su validez y de su aplicabilidad, no pudo llegar a ser plenamente efectiva [2].

Tanto en los casos de la recepción del Derecho Internacional por el Derecho interno, como en la situación inversa de la proyección de la norma interna a la esfera internacional, el problema que se presenta es, en esencia, un caso de interpretación, entendida esta actitud de crítica jurídica en su más amplio sentido. En la vida diaria, el problema se ofrece en términos más concretos, derivados de la necesidad de aplicar una norma a un caso específico, que puede no haber sido expresamente previsto. Más aún, en puridad de verdad, dado el carácter de generalidad que tiene la norma, todas las oportunidades que se presentan para su aplicación, serán otros tantos casos de interpretación, lo que significa aceptar la diferencia que existe entre la formulación y la aplicación, considerados como dos momentos inconfundibles en la dinámica del Derecho.

La formulación del Derecho del Mar, desde las primitivas y remotas prácticas hasta la aprobación de la Convención sobre el Derecho del Mar, ofrece un ejemplo muy singular pero sumamente complejo, integrado de muchos componentes, desde que como espacio ocupa las siete décimas partes de la superficie del planeta y como realidad física y social afecta a la totalidad de sus habitantes.

Cualquiera que sea el recorrido histórico que se quiera hacer del primitivo Derecho Marítimo hasta llegar al actual Derecho del Mar, en cada uno de los instantes que se escoja como etapa, nos encontraremos con un simple hecho: el esfuerzo por circunscribir cada "espacio libre de Derecho" y dotarlo de contenido jurídico. Así, lo primero que deja de ser un "espacio libre de Dere-

cho" es el buque; más tarde, determinadas zonas próximas a las costas; y, sucesivamente, hasta considerar que el "espacio libre de Derecho" constituido por el espacio oceánico en su conjunto, era susceptible de regulación jurídica. Se daba cumplimiento a un imperativo de la cultura ya que, en definitiva, ocupar un vacío jurídico es demostrar que no existe, en ese espacio, un vacío cultural o un vacío de conocimiento. La relación jurídica es, en este caso, la coronación de la estructura social. Pero la creación jurídica que el Derecho del Mar representa tiene un significado aún mayor si cabe. Los desarrollos científicos y tecnológicos y las transformaciones políticas de la sociedad internacional al potenciar los usos económicos del mar y sus otras posibilidades, constituyen la mejor evidencia de que la Humanidad es capaz de concebirse a sí misma como una sociedad, no solamente porque reconoce que debe estar regida por el Derecho —sin que permanezca vacío alguno "libre" de Derecho— sino que, más allá, ha adquirido la capacidad de conducirse como una comunidad de fines y de medios.

Hasta llegar a nuestros días, se han empleado diversos métodos, ya sea de aproximación para llenar ese espacio libre de derecho, ya sea de intentos de solución. Entre los primeros, se puede anotar los trabajos de las diversas sociedades académicas y, a su lado, los aportes individuales de los tratadistas; y entre los segundos, la práctica de los Estados, las regulaciones emanadas de sus organismos jurisdiccionales y, más adelante, la obra de codificación propiamente dicha. Todos ellos, siguiendo el rumbo señalado por la aparición de intereses directos que, aún cuando fueran fruto de la actividad individual, terminaban por ser asumidos por el Estado.

En su conjunto, ya sea que se consideren dentro de un visión sincrónica, ya sea como objeto de un enfoque diacrónico, los conceptos y percepciones que se han sedimentado o su objetivación en normas y conductas, cada uno de esos pasos ha coincidido en su dirección general, cumpliendo con el propósito de llenar el "espacio libre de Derecho" representado por el mar, pero partiendo de puntos de vista propios y produciendo una normatividad diferente.

Todos los actos de este proceso estaban dirigidos a crear Derecho, pero con frecuencia en términos contradictorios, y a veces inconciliables. Al mismo tiempo, en cada uno de esos actos, el objetivo inicial estaba lejos de ser claro y preciso y, por lo general, estaba referido a un antecedente a fin de superarlo, modificarlo o negarlo.

Además, la intención jurídica no era suficiente para resultar en un producto propiamente jurídico, pues, con mucha frecuencia, esos actos, promovidos por intereses concretos, eran incapaces de generar una norma general e ir más allá de su auténtica razón de ser: una expresión económica o una aspiración política.

Fácil es aceptar que, en cada oportunidad, se daba un problema de interpretación, ya fuese para insertar la propuesta dentro de un marco general; ya

para hacerla aceptable; para vencer una contradicción con otra norma o conducta o práctica; y aun para definir su propio contenido, dentro de una situación en extremo fluida.

11.2. *Declaración política y norma jurídica.*

Una "declaración" es, ante todo, un acto de gobierno; y puede obedecer a múltiples finalidades, que van desde la mera información hasta el anuncio de decisiones de trascendencia política y jurídica, propias del ejercicio del poder. Ejemplos de actos de gobierno son el dirigir un mensaje al país o al parlamento, solicitar la dimisión del primer ministro, asumir una iniciativa legislativa, etc. Sin estar previstos dentro de formalidades exactas, estaban expresamente mencionados en la Constitución de 1933, cuando el inciso 27 del artículo 154º, atribuía al presidente de la República la capacidad de:

> "Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan".

Con mayor amplitud y sujetos a una condición expresa, el artículo 166º de la misma Constitución disponía:

> "Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos".

Los actos de gobierno son evidentes en el campo internacional, donde las diferentes manifestaciones de la acción externa se originan en actos de gobierno, que son diferentes de los actos de administración, cuya demostración se obtiene con sólo recorrer, también en la Constitución de 1979, los incisos relativos a las atribuciones del presidente de la República. Es otro acto de gobierno clásico, recibir a los agentes diplomáticos extranjeros con el cual se inicia la relación formal entre dos Gobiernos, acto que, por lo tanto, tiene una resonancia que no se limita al ámbito nacional.

El Derecho Político es pródigo en el análisis de esta manifestación del poder público. En todo caso, tanto la práctica inglesa como la muy diferente tradición francesa, ofrecen ejemplos que han servido para orientar la adopción de normas constitucionales en muchos países. En Francia, la tendencia de reducir las facultades del Poder Ejecutivo en la administración de los servicios públicos, dejó, sin embargo, dentro de las potestades del presidente de la República todos los elementos necesarios para la conducción de la política exterior. En el Reino Unido la situación es, quizá, más clara. La negociación diplomática es, naturalmente, del resorte de la Reina, pero con una limitación en lo que se refiere a la inserción de la norma internacional en el derecho interno. En ese sentido, se admite que nada limita la capacidad del Soberano para contraer obligaciones internacionalmente válidas, pero cuya vigencia interna depende de la aprobación parlamentaria, si bien, además, esta recepción de la norma internacional —ya aprobada— requiere de la figura del "enforcement" a la que se ha hecho referencia al hablar de la jurisdicción. De lo dicho resulta que la figura del acto de gobierno no sólo es conocida, sino que es válida y, además,

expresamente adoptada por el derecho peruano. También es cierto que, en forma de "declaraciones", la práctica política peruana no abunda en ejemplos (3).

En cuanto a su finalidad, el sentido del vocablo en lo que expresa manifestación del ánimo o de la intención, es muy claro; y, en el hecho, la declaración al facilitar el conocimiento de esa intención, cumple con proporcionar información, lo cual supone el intercambio de ideas y consttiuye el primer paso para ir al encuentro de la opinión pública. En el aspecto internacional, además, la declaración expresa un propósito de diálogo, ya que la información que contiene, que supone una afirmación, es la mejor incitación o, más formalmente aún, la invitación a la deliberación, en la que los interlocutores van a expresar sus opiniones y se esforzarán en hacer comprender y, si fuera posible, por hacer participar de las ideas que guían un determinado pensamiento, mostrando su fundamento a fin de justificar una posición y obtener su legitimidad. No puede olvidarse que en el mundo actual, dentro de un sistema de comunicaciones cada vez más complejo, la declaración usa de vías de difusión que van desde el teléfono hasta la TV y, sobre todo, la prensa, dando a las declaracionnes una fuerza de expansión que no era conocido hace pocas décadas. La confrontación de opiniones que se inicia a la luz de una declaración, permite conocer y apreciar los elementos y supuestos de un problema dado e inicia el proceso de un acuerdo que es el que permitirá alcanzar el objetivo último, que no puede ser otro que el de la aceptación de aquellos planteamientos, o su adecuación a los intereses opuestos.

La información resulta, así, el método de difusión, pero más importante es el contenido del mensaje. En efecto, una declaración tiene con frecuencia un propósito que va más allá de la simple información y está destinada a expresar un punto de vista, una afirmación o una oposición. Pero sus alcances pueden ser los de la propuesta, de la intención, y, tal vez, de la presión y hasta de la amenaza. Es una manifestación de voluntad, pero sin ser una expresión normativa, porque la expedición de la ley requiere de otros elementos y de muchas más formalidades. Si se quiere, anuncia la norma y la precede, preconizando sus elementos, pero, en definitiva, no es una norma. Se sitúa en el ámbito de un cuasi-derecho, pero no llega a ser derecho. Por ser voluntad de decisión, pertenece a la política, pero no al derecho. A la declaración, por no ser derecho, no se le aplica el principio según el cual "una ley se deroga por otra ley", pues la finalidad que persigue se alcanza en el instante de su publicación: lo que venga después será un acto diferente. Por lo mismo, la declaración no requiere de acto alguno expreso o tácito ni de promulgación ni de derogación. Si esa voluntad de decisión que anuncia, trasciende al campo jurídico, en buena hora; pero si tal propósito no se realiza, nadie pretendería que una "declaración" mantenga su presencia activa, mientras no se produzca un acto expreso de derogación.

Todo lo anterior encuentra una confirmación muy expresiva en los casos en los que la "declaración" resulta la consecuencia de un acto similar y se

considera procedente manifestar una opinión coincidente, diferente u opuesta a la expresión que la motiva. Es, así, un buen método de afirmación y corresponde a la invitación que, en sí misma, como mensaje sobre un asunto de interés común, estaba en la intención de la "declaración" original. Con la primera respuesta, se inicia el diálogo, cuyo porvenir en ese momento inicial es muy difícil de predecir. Sigue siendo una manifestación de voluntad política y no una expresión formalmente jurídica. En uno y otro caso, como "acto de gobierno" no tiene la virtualidad de la norma y, en forma alguna alcanza a revestir sus características de obligatoriedad.

Si la declaración se refiere a una propuesta de magnitud, puede contener los elementos de una doctrina, ya sea en un planteamiento sobre temas novedosos, ya sea en un área de mucha controversia. Puede revelar una tal profundidad conceptual que contenga los supuestos para una normatividad de excepcional importancia; pero siempre en el terreno de los principios; y expresar la fundamentación y la conveniencia de una norma, pero sin llegar a ese nivel casuístico, ni confundirse con el "*jus dispositivum*". Se mantiene en el plano de lo que "debe ser", pero sin alcanzar, siquiera, las características de una formulación *de lege ferenda*, porque sólo pertenece al ámbito de la política y no es, como acto de gobierno, un acto legiferante. La propuesta, en el caso de ser un conjunto de principios y de preceptos motivados y ordenados, puede llegar a concretarse, revistiendo carácter de tesis que se inserte en la opinión docta y se confirme por la aplicación. Esta consecuencia no es parte de la "declaración". Al tiempo de su formulación, su finalidad está en la enunciación; por lo que su transformación en una realidad con gravitación y permanencia, depende de otras circunstancias. Aquí radica, dicho en otras palabras, la diferencia con la norma, que no requiere de otros actos para su plena virtualidad.

La formulación de una "declaración" abre un interrogante. Mejor dicho, una gama de posibilidades, referidas a su aceptación y a su aplicación. Una vez más, se hace evidente que es una propuesta y no una definición. Inicia un proceso pero no lo cierra. Si la fórmula simple o la profunda doctrina inicia el curso de una corriente que recibe constante apoyo, terminará por constituir un majestuoso caudal que abra un cauce permanente. También puede ocasionar una oposición, que desde diversos ángulos sugiera ajustes, por lo cual, como en todo ejemplo de convergencia de fuerzas, la resultante no mantendrá la dirección inicial. Pero, seguramente, en la nueva ruta que tracen las ideas, estará presente aquel elemento precursor, esencia misma de la declaración.

Más importantes, en el tránsito de la intención política a la formulación jurídica, son las consecuencias que la "declaración" pudiera tener en el campo de la aplicación, o sean las expresiones fácticas de esa voluntad; y, más aún, el acatamiento que esa voluntad suscite, en cuyo caso la aplicación se produce por un fenómeno inverso: la normatividad resulta por un proceso espontáneo de quienes ajustan su actividad a la propuesta.

Una vez más, queda patente la distancia que separa a la "declaración" de la norma, pues ésta exige e impone el acatamiento, ya que no es una consulta; constituye de suyo un acto de coacción que obliga a ajustar el comportamiento; y está en su propia esencia ser una regla de conducta de aplicación automática.

A lo dicho se puede agregar una consideración complementaria, muy ilustrativa. La formulación política contiene, casi siempre, un elemento de ambigüedad, que es indispensable para dejar un margen de posibilidad al compromiso, ya que la propuesta va en busca de la definición pero no la sustituye y trata de eliminar las posiciones extremas, porque la ambigüedad no es el maniqueismo. La fórmula así enunciada se propone llenar un vacío de derecho, pero no lo colma. De aquí que la ambigüedad no sea negativa ni condenable en sí misma: gracias a ella la búsqueda de la verdad es posible. En oposición a la expresión de la intención política, la norma define tanto los objetos que se quiere someter a la relación jurídica cuanto el alcance de esas relaciones; y establece la diferencia entre el concepto existente y el nuevo criterio que lo ha de sustituir. En último término, el jurista, en su función de ponente del derecho, es un profesional de la definición. El político sabe que el poder es una teoría de la posibilidad.

Las consideraciones anteriores son aplicables, en términos generales, a la modalidad tan reciente de la acción internacional que se manifiesta en las "declaraciones" de los organismos internacionales y, también, en la actividad política de los Estados. En todos los casos, es un anuncio o una iniciativa. Su validez no es jurídica, en el sentido de que su posibilidad de convertirse en marco de conducta, carece de un respaldo coactivo y no tiene el sentido de la obligación derivada de un contrato. En lugar de validez jurídica, lo que tiene es importancia, vinculada a su fuerza política, ya sea por la gravitación de los Estados que la formulan o por el número de los gobiernos que la respaldan. Los documentos tales como la "Carta del Atlántico", son exponentes de esa realidad política; y, en su ámbito, lo son las "resoluciones" o "declaraciones" de los organismos internacionales, algunas de las cuales constituyen una guía para la conducta, pero no una obligación exigible, *per se*.

11.2.1. La declaración y su fuerza obligatoria.

El alcance de un declaración es diferente si se trata de un objeto cuya individualidad no ofrece dificultad o si está dirigida a proponer conductas en un dominio —como sería el caso del espacio ultraterrestre— en el que no existen reglas positivas y, más aún, ni siquiera un conocimiento de la realidad a la que se pretende aplicar. Un tercer caso debe ser anotado: cuando la declaración contraría una situación reconocida y más o menos aceptada en sus términos generales, aún cuando sin existencia de reglas precisas formalmente constituidas.

Previamente, debe aclararse que, como se anotó en párrafo anterior, ninguna acción de terceros Estados puede estar referida, directamente o indirec-

tamente, a aquellos objetos que son de competencia exclusiva de un Estado. Entre ellos, en primer lugar, figura todo lo relativo a la soberanía territorial, noción que merece una breve consideración.

La condición general de la existencia de una competencia del Estado es su sustento espacial, o sea de un espacio en el cual dicha competencia debe ejecutarse. Aún en el caso de que tal supuesto pudiese admitir excepción, —el caso de las competencias "no-territoriales"—, lo cierto es que las competencias del Estado se pueden ejercer dentro de su territorio o fuera del mismo. Las primeras, son la expresión de su soberanía; las otras, obtienen su validez de una multiplicidad de títulos, pero requieren del reconocimiento del Derecho Internacional. Además, en este último caso, se trata de espacios en los cuales existen ya otras posibles competencias de un Estado o de varios, ya sea a título individual o a título de comunidad. Pero este tipo de competencias extra-territoriales no pueden ser comparadas a las otras, pues ni son habituales, ni tienen el mismo fundamento ni la fuerza de aplicación, ni pueden reclamar el mismo reconocimiento y no se admiten en oposición al Derecho Internacional.

Si bien las competencias territoriales, en cambio, ofrecen un carácter de exclusividad y de fuerza, tampoco pueden ser admitidas como absolutas. En efecto, son las más directas e importantes que el Estado desarrolla; y su finalidad es amparar los medios necesarios y suficientes para la propia existencia del Estado; pero, también, es cierto que esos poderes suponen el deber de cumplirlos dentro del interés general del conjunto de las funciones estatales. Es, pues, para que el Estado pueda satisfacer este imperativo, que el Derecho Internacional admite esa competencia cuya plenitud no admite interferencia.

Por este juego de ideas, que se sujeta a la más estricta lógica, es que, frente a las competencias "territoriales" de un Estado, no cabe oponerle las competencias "extra-territoriales" de otro Estado.

En el orden internacional, las declaraciones constituyen una modalidad que, si bien era conocida desde hace mucho, ha sido en los años recientes que ha cobrado notoriedad, tanto por la importancia de muchas de ellas cuanto por la frecuencia con la que han venido apareciendo en la escena mundial. La diversidad de formas, de fines, de alcances y de consecuencias, de las declaraciones no hace posible intentar siquiera una clasificación.

Una distinción es indispensable, como punto de partida, en relación con los actos declarativos y las resoluciones adoptadas por los organismos internacionales y por otras instancias de la actividad interestatal. Ya en el nombre de estos actos —recomendaciones, resoluciones, etc.— está explícita la diferencia entre ellos.

El segundo elemento se refiere a sus alcances, según sean fines políticos o efectos jurídicos los que se pretendan alcanzar. En este sentido, una declaración —que, como su nombre lo indica, es un anuncio— no es un acto jurídico

en sentido estricto. Pero su carácter predominantemente político no puede excluir, desde luego, algunas consecuencias de origen jurídico, que sólo pueden ser analizadas en cada caso específico, en unión de las circunstancias concomitantes.

La tercera consideración inicial es la referente a las consecuencias que la declaración puede tener en relación con los Estados que la emiten y con los terceros Estados. En este sentido, es evidente que las declaraciones formuladas por dos o más Estados no son, en sí mismas, diferentes a las de carácter unilateral. Si el propósito de la declaración no es crear vínculos jurídicos precisos, y es tan sólo anuncio, tal finalidad no puede ser otra que la de carácter político, en cuyo caso la pluralidad agrega valor político, una cierta presión e importancia, pero no es la pluralidad la que engendrará obligaciones que el acto inicial en sí mismo no comporta. Una declaración formulada por dos o más Estados expresando el propósito de actuar en tal o cual sentido equivale a varias declaraciones individuales, simultáneamente formuladas por dos o más Estados.

Hay en la doctrina una suficiente uniformidad acerca del tema y ella permite resumir sin mayores dificultades, los datos característicos de las "declaraciones" en el orden internacional, que se enuncian a continuación.

11.2.1.1. La fuerza obligatoria.

En principio, una declaración es un acto desprovisto de efectos obligatorios. Más aún, su razón de ser es no generar esa obligación, pues para tal efecto habría sido más propio escoger otra formalidad, llámese acuerdo u otro nombre similar; y estableciendo en sus cláusulas tal consecuencia. El sentido normal y corriente de la palabra coincide con su sentido jurídico.

Más aún, la adopción de las "declaraciones" lleva implícita la noción por parte del Estado que la formula, de que su aprobación no comporta compromiso alguno que no conste expresamente.

11.2.1.2. La ausencia de fuerza obligatoria.

Esta situación tiene diversas consecuencias:

— El Estado que contribuye a su formulación tiene una clara conciencia del límite del compromiso que contrae, que no comporta obligación jurídica alguna que no conste expresa y taxativamente (en el supuesto de que una "declaración" pudiera incorporar a su texto obligaciones propiamente jurídicas);

— los terceros Estados a los cuales, evidentemente, está orientada la "declaración" no están obligados a someterse a su enunciado y su posible prescindencia o acción en contrario no constituye infracción jurídica alguna;

—la consecuencia más importante de la ausencia de fuerza obligatoria se refiere al efecto interno en Estados diferentes de los Estados que formulan la

"declaración". En este sentido, la situación es muy clara y a mayor abundamiento bastaría con citar la expresa restricción que contiene la Carta de Naciones Unidas:

> "Art. 2. párrafo 7.— Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados...".

que comporta la consagración de un principio fundamental, según el cual la adopción por una organización —ya establecida o por una conferencia o cualquier otro órgano deliberante— de una resolución o declaración no puede considerarse como una imposición o cualquier suerte de ejercicio de poder legislativo, en aquellos asuntos que se relacionan directamente y esencialmente con la competencia nacional del Estado ni con su soberanía. Este principio consagra aquella noción denominada el dominio reservado del Estado. Si una consecuencia de esta naturaleza no puede derivar de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, menos podrían suponerse, ni en teoría, que fuese posible como derivando de una "declaración" sin fuerza obligatoria.

Por último, en ausencia de fuerza obligatoria desde el punto de vista jurídico, las "declaraciones" no dejan de tener importancia en el ámbito político y, por esa misma razón, pueden alcanzar una significación en el curso del tiempo que trascienda al terreno jurídico, impulsando la formación de una costumbre, elemento imprevisible y diferente de la fuerza obligatoria propiamente dicha.

11.2.1.3. Los efectos políticos.

Entre los efectos políticos que se persiguen con una "declaración" —aparte del anuncio de la información que está implícito en su finalidad intrínseca— se pueden identificar los siguientes:

— Es un medio de presión normal mediante el cual, dentro de la comunidad internacional, se intenta influir en el comportamiento de otro u otros Estados. Normalmente, la "declaración" persigue que el Estado que se opone a su planteamiento explique su posición o exprese su reserva, con lo cual, en el juego político, este último se coloca a la defensiva.

— En tal sentido, forma parte de una política de persuación, que dependerá en su efectividad, como instrumento de presión psicológica, de procurar su permanencia o reiteración, lo que se consigue, en especial, gracias a la organización de manera inmediata o simultánea, de algún mecanismo adecuado a tal finalidad. La historia reciente tiene múltiples ejemplos de una situación como la descrita en estos dos acápites. La resolución de la Asamblea General Nº 2340 (XXII) de 18 de diciembre de 1967 y las Nos. 2749 y 2750 (XXV) enunciaron el principio de reservar exclusivamente para fines pacíficos y en beneficio de la humanidad, la explotación de los fondos marinos, pero dichos enunciados pudieron desarrollar un movimiento creciente gracias a que, en su

sustento, se crearon, primero, la Comisión Especial y, más tarde, la Comisión Preparatoria que accedió a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Aquellos dos principios, el de la utilización pacífica y el del patrimonio común de la humanidad que se atribuye a la riqueza de los fondos marinos, no tuvieron, en el instante de su formulación, otro valor que el del anuncio, pero la organización de un mecanismo adecuado, agregó a la información, la voluntad de desarrollar esos enunciados para lograr su transformación en principios de carácter jurídico, que se obtiene, definitivamente, al aprobarse la Convención sobre el Derecho del Mar. El ejemplo es ilustrativo para apreciar el proceso que media entre la propuesta y su expresión normativa.-

11.2.1.4. Las consecuencias jurídicas.

También desde el punto de vista político, se puede anotar al igual que en el ejemplo anterior, cómo es el impulso y la voluntad de decisión los que generan, posteriormente, consecuencias de indudable alcance jurídico, que no podían emanar del acto político sino de su manifestación en otras tantas actividades, siempre de alcance político, pero que, en el camino contribuyen:

— a constituir elementos de formación de una costumbre, en la búsqueda de una opinión coincidente y en la persecución de una práctica constante, que sólo se obtiene por medio del mecanismo mencionado;

— a constituir conductas que suponen el elemento de adhesión que lleva a perfilar aquellos actos como corolario de la existencia de un compromiso que, aún cuando no formal, supone que debe ser tenido en cuenta de buena fe; y,

— a enmarcar y precisar un elemento jurídico, como es el de entender que, sin tener fuerza obligatoria, se genera un valor permisivo, por lo menos en el sentido de que lo que antes estaba permitido y es contrario a la declaración, ahora no debe ser ejecutado; o que, en todo caso, los actos que se ejecuten dentro del marco de la declaración, no puedan ser considerados como actos ilícitos —por lo menos en relación con los Estados que participan de la declaración— sobre todo cuando la declaración se refiere a una situación conocida, sujeta a principos de aceptación común pero que pudiera no estar legislada en el detalle.

11.3. *La interpretación.*

11.3.1. Una aproximación exegética.

Para analizar documentos de alcance internacional y también la "Declaración de Santiago", corresponde recordar las disposiciones de la Convención de Viena sobre Tratados, relativas a la observancia, aplicación e interpretación de los tratados, que proporciona las pautas más claras para alcanzar esos efectos y consagra la doctrina admitida por la comunidad internacional [4]. Sin embargo, es útil, antes de desarrollar algunas consideraciones sobre el método

científico, aludir a los principios de la técnica exegética, que tienen mayor flexibilidad y proporcionan un cuadro de referencia más amplio.

El elemento de base es, siempre, eminentemente lógico y elemental en su formulación: toda interpretación está limitada por el análisis literal del texto de la norma. Sin embargo, este enunciado a pesar de su aparente validez, llevaría al error de pensar que la interpretación se reduce al análisis literal porque en la norma existe, además, un contenido de riqueza y de posibilidades que superan el estrecho recinto de la palabra.

En este sentido, no puede olvidarse que el texto de la ley deriva de un conjunto de antecedentes y de trabajos preparatorios en los cuales también se encuentra expresa la huella de la intención del legislador. Esta realidad también va más allá de la lectura de esos trabajos previos, porque lo que demuestra es la imposibilidad de individualizar al autor de la norma, ya que siempre se trata de una convergencia de pensamientos y de opiniones, que torna imposible hablar de una persona en singular o de un único autor responsable (5).

Un tercer elemento del que no se puede prescindir es la tradición jurídica. En este sentido, toda norma es parte de un sistema con el que tiene que guardar una relación de congruencia. De lo contrario nos encontraríamos ante una ruptura del sistema, lo que constituiría una finalidad que debe aparecer, ciertamente, como intención-guía desde que se formula la iniciativa.

Dentro de la técnica exegética, en caso de laguna, es frecuente recurrir a métodos de razonamiento; entre ellos los siguientes:

— el razonamiento por analogía que consiste en extender al caso no previsto la solución dictada para un caso semejante;

— el razonamiento *a fortiori* en virtud del cual se aplica al caso no previsto por la ley la solución que ésta impone para otros casos, porque los motivos de esta última solución son aún más imperiosos que en el primero;

— el razonamiento *a contrario* que reposa sobre una reflexión inversa a la precedente, en el sentido de que está permitido aquello que no está prohibido; y

— el razonamiento por inducción seguido por la deducción, que consiste en la búsqueda de un principio general de solución para una cierta categoría de problemas, de los cuales el legislador no ha resuelto sino algunos casos particulares.

Todo este conjunto de instrumentos mentales no obstante su validez, perdía de vista la existencia de nuevas necesidades y de nuevas situaciones que conducen a la ineficacia de la norma en razón de su anacronismo. Se propone en estos casos, un camino que conduzca a una interpretación dinámica, no obstante los riesgos de incurrir en una interpretación deformante cuando se pretende adivinar no lo que el legislador había tenido en mente sino qué *habría* tenido en mente, con el riesgo de terminar, casi siempre, atribuyendo al legislador el pensamiento del intérprete.

11.3.2. La interpretación de los tratados.

El primer problema que se ofrece ante cualquier caso práctico o de duda en cuanto a la interpretación, es el de decidir cuál es la persona o entidad llamada a interpretar la norma, lo que significa determinar quién está calificado para dar una interpretación auténtica.

Desde el punto de vista interno, en principio, el asunto no ofrece problema por cuanto está establecido que la interpretación de la ley sigue el mismo procedimiento que su dación, por lo cual sólo corresponde la interpretación auténtica al órgano legislativo.

En el orden internacional no existe la remisión a un órgano jurisdiccional similar y se aplican reglas consolidadas por la práctica o establecidas por vía convencional.

En todo caso, es posible una doble vía para una decisión, ya sea la de una acción colectiva en la que intervengan los Estados parte, ya sea la interpretación unilateral que cada Estado hace, por cuanto en la aplicación normal de un convenio, lo que se produce es una constante interpretación. Lo que debe dejarse en claro es que esta aplicación debe entenderse como una interpretatación de buena fe; y que, como interpretación unilateral, no es oponible a los otros Estados. Ya se trate del acto colectivo o del acto individual, no se puede sostener que se esté frente a verdaderos conflictos de interpretación, ya que, si la acción colectiva genera un desacuerdo o si el acto individual es contestado, es recién en ese momento que se produce un auténtico conflicto de interpretación. Es para la solución de estos últimos que la Convención sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, incluyó un conjunto de disposiciones que constituyen la doctrina de aplicación natural para estas situaciones.

Dentro de su brevedad, la Convención de Viena aporta elementos suficientes para orientar la acción de los Estados y su contenido se refiere a dos tipos de regla, una regla esencial y otras de alcance metodológico. Esta misma aparente diversidad, lo que indica es que la interpretación no puede entenderse como un acto sino que es la facultad de aplicar la lógica al servicio del derecho, dentro de los límites que esas reglas señalan.

La regla esencial es la de la interpretación de buena fe (Artículo 31º) y recoge el principio ya expresado por la Carta de Naciones Unidas que debe entenderse como una exigencia imperativa de la convivencia internacional.

A partir de este principio, se aplican las reglas metodológicas:

— Cuando el sentido de una disposición es *claro*, la interpretación no es necesaria. Una disposición es clara cuando está redactada en términos no equívocos, "conforme al sentido corriente que haya que atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

— En segundo lugar, existe la regla del *efecto útil* que supone el propósito de los autores del tratado de elaborar una disposición para que sea apli-

cada; y entre los posibles matices de esa disposición escoge aquél que conduzca a su aplicación efectiva, o sea a su efecto práctico.

— La tercera regla indica que es necesario interpretar las palabras en su sentido natural y ordinario, dentro del contexto en el que figuran. Proceder de otra manera sería conducir a un resultado contrario a la razón o absurdo, incompatible con el espíritu, el objeto y el contexto del documento cuyos términos se están analizando. Por eso, la Convención de Viena precisa aún más la idea al señalar que "se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las Partes".

Por último, existen las reglas sobre la interpretación extensiva o la restrictiva. Los autores concuerdan en que todas las disposiciones que derogan los principios de derecho comunmente aceptados deben ser interpretados restrictivamente. El sentido extensivo se admite en los casos de fórmulas concebidas con criterios de equidad. Sin embargo, en la práctica de la Corte Internacional de Justicia, la tendencia es la de establecer, ante todo, el sentido exacto en lugar de situaciones flexibles.

11.4. *El proceso de interpretación y su aplicación.*

En el caso que nos ocupa, de lo que se trata es de entender el sentido real del Decreto Supremo 781 y el de la Declaración de Santiago; y establecer la correlación entre los mismos para dilucidar la relación que cada uno de ellos tenga con la legislación interna y el Derecho Internacional.

11.4.1. El Decreto Supremo de 1947.

11.4.1.1. Significado.

Ha quedado demostrado que el Decreto mencionado constituyó una "declaración" sin estricto carácter normativo desde el punto de vista jurídico.

Las consecuencias que derivan de esta característica, también han sido materia de cuidadoso examen cuya conclusión más importante es la de condicionar la posibilidad de que una declaración tenga fuerza obligatoria.

En el presente caso, la posibilidad de que el Decreto Supremo 781 contuviera una extensión del mar territorial hasta alcanzar la anchura de 200 millas, no fluye de la aplicación de principio, regla o método alguno de interpretación, al punto que detenerse en este análisis carece de utilidad. En el supuesto de que esta afirmación fuera puesta en duda, es válido suponer que el caso pudiera ser presentado a una instancia superior y, en tal hipótesis, me permito citar lo que es un elemento de la jurisprudencia internacional con características axiomáticas:

> "El deber de la Corte (Permanente de Justicia Internacional) está netamente señalado. Colocado en presencia de un texto cuya claridad no deja nada que desear, la Corte está obligada a aplicarlo tal como es..." (Caso de la adquisición de la nacionalidad polaca, CPJI, serie B, número 7, página 20).

La otra alternativa, aún más extrema, es la de atribuir al Decreto Supremo Nº 781, una intención que desborda los términos precisos que se emplearon en su redacción.

Inicialmente, lo que hay que establecer es la competencia para resolver este caso de interpretación y la respuesta no da lugar a vacilación. Dentro de la teoría y de la práctica peruanas, sólo otro decreto supremo podría producir una interpretación auténtica, en el sentido de atribuir al Decreto Supremo una interpretación extensiva, cosa que no se ha hecho; y que cuando se ha intentado, no ha pasado de ser una propuesta frustrada o rechazada. Por el contrario, a partir de 1947, las normas legales que han ido apareciendo en el Perú representan otras tantas interpretaciones válidas pero adversas al citado Decreto Supremo, y se refieren a dos aspectos de su posible validez.

En primer lugar, ninguna de las normas nuevas constituyen una vía para dar aplicación al Decreto que, en definitiva, al no ser objeto de implementación fue perdiendo efectividad. Tan es así que lo esencial de su mandato político —aparte del punto de partida, dado por la plataforma continental— fue:

> "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...".

Es un hecho incontrovertible que nunca el Perú procedió a establecer estas zonas de control y protección y que, por lo tanto, esa finalidad no llegó a trasladarse a la realidad normativa.

En cambio, y este es el segundo aspecto que debe ser subrayado, la legislación posterior ha constituido un proceso de innovación de cada uno de los aspectos dispositivos de dicho Decreto Supremo. El primer caso, cuya importancia ya ha sido puesta de manifiesto y que atañe del punto primero del Decreto Supremo, está constituido por la Ley del Petróleo. Si se sostiene que está entendido el Decreto Supremo como un anuncio de futuras acciones, la Ley del Petróleo fue una aplicación del concepto, si bien con modificaciones de forma y de fondo, cuya importancia ya no es necesario repetir.

Sin embargo, este proceso de superación ha tenido otras manifestaciones pues en lo que se refiere a la línea exterior de la zona adyacente comprendida entre la costa y una línea imaginaria paralela a la costa y "trazada sobre el mar a una distancia de 200 millas marinas, medidas siguiendo la línea de los paralelos geográficos", la Resolución Suprema Nº 23, de 12 de enero de 1955, precisó el trazado, estableciendo 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". Esta modificación es algo más que una variante de forma, pues significa un cambio fundamental en la manera de aplicar la extensión de la zona adyacente.

Al mejorarse la aplicación del Decreto Supremo por la Resolución mencionada, la superficie de la zona marítima de 200 millas del Decreto Supremo

—y de la zona económica exclusiva que le corresponde al Perú—, ofrece una diferencia a su favor de algo así como una cuarta parte que, ahora, ya no se considera como integrante del alta mar.

Todavía cabe agregar otras consideraciones complementarias. La primera, con relación a la supuesta omisión en la que incurre el Decreto Supremo Nº 781, acerca de la definición de las líneas de base, omisión que se explica porque las líneas de base son necesarias solamente cuando se trata de medir el mar territorial. Sin embargo, en el momento en que el Perú haga uso de los derechos que la Convención sobre el Derecho del Mar reconoce a los Estados ribereños, podrá establecer —al legislar sobre el mar territorial— las líneas de base a partir de las cuales se debe medir la distancia que servirá para trazar, asimismo, las 200 millas de la zona económica exclusiva, ya sea manteniendo el actual dispositivo que confirmó la línea de baja marea (la Ley del Petróleo) siguiendo lo establecido en el D.S. de 13 de noviembre de 1934 y en su antecedente, el D. S. de 15 de noviembre de 1921 (V. *supra* 9.1.2.1) —que el Perú ratificó a nivel internacional en los tantas veces invocados "Principios de México" aprobados en 1956, en la III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (V. *supra* 1.5.4)— ya sea modificándolo en ciertas zonas de la costa, si fuera propio hacer uso del artículo 7º de la Convención sobre el Derecho del Mar, que dice:

> "en los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de las líneas de base rectas que unan los puntos apropiados" (Art. 7).

11.4.1.2. La delimitación de la zona marítima.

La consideración final sobre estos aspectos, atañe a otro particular muy importante. Me refiero a que, de acuerdo con el Decreto Supremo Nº 781, la zona adyacente se mide "siguiendo la línea de los paralelos geográficos", por lo que la línea de separación entre los países vecinos sigue también la línea del paralelo geográfico del punto al que, en la costa, llega la frontera terrestre. En el caso de Chile, por ejemplo, el punto "Concordia" señala el paralelo de separación entre las zonas peruana y chilena, con lo cual se genera una disminución de la zona peruana, calculada en varios miles de millas cuadradas, mientras que la línea de separación deberá seguir otros criterios, esencialmente el principio de la equidad —"espíritu de comprensión y cooperación" menciona el Art. 74, 3) de la Convención sobre el Derecho del Mar— y, tratándose del mar territorial:

> "...el de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base... (Art. 15) (6).

pues de lo contrario se podría generar una situación sin razón ni justicia, como consecuencia de la cual el Perú no sólo dejaría de incluir la superficie mencionada, sino que sufriría gravemente en sus intereses pesqueros y en su seguri-

dad, si se recuerda que, en aplicación del método de los paralelos geográficos, las aguas bajo jurisdicción chilena, sobre el paralelo de Quilca, quedarían a 90 millas frente a Lomas —medidas siguiendo la perpendicular que corresponde al trazado de distancias constantes y no al de los paralelos— y el punto extremo —a 200 millas— del paralelo del punto "Concordia" queda a 120 millas frente a Camaná, punto hasta el cual no puede extenderse la zona chilena, cuyo perímetro sigue el método de "una paralela matemática proyectada en el mar a una distancia de 200 millas" o sea el mismo que preconiza la Resolución Suprema de 15 de enero de 1955.

De lo dicho resulta que no sólo el método del trazado ha sido superado por la Resolución Suprema mencionada, sino que la extensión de la soberanía peruana en la plataforma submarina también ha variado en virtud de la Ley del Petróleo que adoptó, aun antes, el método de las distancias constantes, o sea de puntos situados a 200 millas reales y no en el paralelo. Y aún más, la actual separación entre las zonas marítimas adyacentes entre el Perú y los vecinos, deberá adaptarse a los nuevos criterios, para remediar la grave merma que el método propuesto por el Decreto Supremo aplicó para ese efecto. Como es natural, la separación entre las "zonas marítimas" antedichas no tiene que ser la misma que la que se acuerde, para los diferentes espacios marítimos, tan pronto como los países en cuestión adapten su legislación a las instituciones de la Convención sobre el Derecho del Mar, que son completamente nuevas e independientes de las preexistentes, cuyos límites entre sí podrían no ser coincidentes, pues tal delimitación depende del acuerdo expreso entre los Estados partes. En cambio, atribuir al Decreto Supremo Nº 781 el propósito del Estado de fijar un mar territorial de 200 millas, con todos sus atributos, sería reconocer que la soberanía peruana quedó limitada —por acto voluntario— en la forma y distancias antes mencionadas, con grave merma del patrimonio nacional. No existe pues, siquiera la posibilidad de que alguien pueda reclamar, con conocimiento de este aspecto, la vigencia del Decreto Supremo tantas veces mencionado.

Por último, el artículo 4º del Decreto Supremo estableció que la declaración del ejercicio de la soberanía y jurisdicción "no afecta el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones, conforme al Derecho Internacional", con lo cual dejó incólume el ejercicio de la libertad de pesca —pues de acuerdo con la costumbre internacional la pesca era un aspecto de la libre navegación— y quedó a salvo la igualdad de tratamiento respecto a nacionales y extranjeros, principio de no discriminación que, ha sido constantemente subrayado por el Gobierno del Perú. Sin embargo, al suscribirse la Declaración de Santiago, se prescribió que en la zona de 200 millas, la libertad de navegación debía entenderse sin perjuicio del ejercicio de la soberanía y jurisdicción —para los fines económicos expresamente señalados— en forma que esa libertad a su vez, se entiendiera como tal, como libertad de circulación, transito y actividades propias de la navegación, pero no como actividades diferentes, a las cuales se aplicaría las restricciones propias del paso inocente, o sea exclu-

yentes de la libertad de pesca. Tampoco tal restricción representaba discriminar entre nacionales y extranjeros, sino constituía el anuncio de reglamentaciones para el ejercicio de la pesca, para los fines de su conservación, control y mejor aprovechamiento, aplicables por igual a nacionales y extranjeros. En una palabra, era un "paso inocente" pero que tenía que ser "inofensivo" para los intereses económicos y obligatorio también para los nacionales, situación que no permite confundir —maliciosamente— la zona marítima de 200 millas con el mar territorial, y que, dicho sea de paso, ha sido largamente superada en la Convención sobre el Derecho del Mar, donde las naves extranjeras están prohibidas de realizar no sólo las actividades de pesca, sino todas aquellas que pudieran perjudicar los intereses económicos del Estado ribereño. En definitiva, al aprobarse la Declaración de Santiago, primero, por la vía administrativa y, luego, por resolución legislativa, el Perú dejó de entender que la "declaración" nacional de 1947 debía seguir siendo el único punto de referencia para su acción.

Parece innecesario para el efecto usar el verbo "derogar". Pero la conclusión sigue siendo la misma: los actos políticos y las normas jurídicas del Estado peruano, a tono con la evolución de las circunstancias, de los conocimientos y de la realidad internacional, han superado la propuesta que en su momento significó la "declaración" contenida en el Decreto Supremo Nº 781. Más aún, en ningún momento de este largo acontecer, podría decirse que, entendido como acto preceptivo, llegó a tener efectividad y que tampoco significó, como tal precepto, la seguridad jurídica que es propia de la norma. Ha quedado demostrado cómo cada uno de los párrafos de la parte declarativa ha sido superado por expresas disposiciones de la ley o de los reglamentos. Y, por último, no puede dudarse que si se tratara de normas vigentes, aquellas que se refieren a la delimitación entre el Perú y sus vecinos, estarían dañando gravemente el interés nacional, cuya salvaguardia es posible, precisamente, porque se ha producido un cambio sustancial en la naturaleza, finalidad y características de los nuevos espacios marinos; y, porque, en momento alguno, el Decreto Supremo Nº 781 significó una modificación en la legislación peruana ni la extensión de la anchura del mar territorial hasta las 200 millas.

11.4.1.3. Trascendencia histórica.

En cambio, es justo reconocer el mérito insigne de esa disposición, que cumple un papel histórico en la política marítima del Perú; da impulso y dirección a los cambios que debían producirse, en el ámbito internacional, sirviendo de sustento a la legislación propiamente dicha, que a partir de la Ley del Petróleo, configura una situación diferente; y precisa objetivos que se asumen como enseña para la acción diplomática, coronada con tan extraordinario y feliz resultado, al incorporarse a la legislación universal, en sus dimensiones de "soberanía" y de "jurisdicción" y con la cifra mágica —ahora si inamovible y sin temor a circunstancias sobrevinientes— de las 200 millas marinas definitivamente consagrada.

11.4.2. La Declaración de Santiago.

Lo dicho acerca de la "declaración" contenida en el Decreto Supremo Nº 781 puede aplicarse a la "Declaración de Santiago" de 18 de agosto de 1952, en lo que se refiere a la extensión, sentido y fuerza de obligación de una declaración, por su diferencia sustancial como una disposición normativa. Asimismo, son de aplicación los principios y reglas que la doctrina y la jurisprudencia, de un lado, y los desarrollos convencionales, de otro, señalan para guiar la estricta aplicación de los tratados internacionales, cuya validez, como principio sobre el que descansa el orden internacional, es uno de los puntos cardinales de la política exterior del Perú, que ha defendido siempre y seguirá defendiendo su recta aplicación, sin subterfugios que distorsionen su contenido ni arbitrarias inferencias que impidan su correcta aplicación.

Además, en el Capítulo II se ha hecho, con detalle llevado a la exageración pero con el más absoluto respeto a la secuencia histórica, un análisis de los elementos que pueden permitir una perfecta clarificación del problema:

11.4.2.1. Los antecedentes de la "Declaración".

Los trabajos preparatorios de la Confrerencia de Santiago, así como las instrucciones a la delegación peruana, acordes con la finalidad de la citada reunión, son tan definitivos e incuestionables que no vale la pena detenerse más en su consideración. Lo único cierto es que ni la Conferencia ni la "Declaración" se refieren, estipulan o siquiera mencionan a la institución del mar territorial y, por lo mismo, a su extensión.

— Si bien en esta materia no puede hablarse, precisamente, de una larga tradición jurídica, en cambio sí constan los elementos de la legislación vigente en el Perú en materia de mar territorial, a la que las disposiciones mencionadas asignan una anchura de tres millas náuticas. Esa situación era diferente en Chile y lo fue en el Ecuador que, simultáneamente, con la "Declaración de Santiago", adoptó un mar territorial de doce millas.

— Ya en lo que se refiere a la "Declaración" en sí misma, la lectura de su texto y la recta inteligencia de los términos empleados, no permite deducir que el acuerdo adoptado tuviera la finalidad de proponer a los países firmantes ni la modificación de su legislación interna, ni la uniformidad de sus disposiciones ni la adopción de la anchura de 200 millas para dicha institución. Por lo demás, ha quedado demostrado cómo la modificación de la ley nacional en asuntos que atañen directamente a la soberanía nacional, no puede aceptarse como derivación indirecta o implícita de un acuerdo internacional, por cuanto todo aquello que se refiere a la potestad territorial de un Estado resulta indelegable.

11.4.2.2. La interpretación auténtica.

Los múltiples y coincidentes actos internacionales, que constituyen expresos acuerdos de voluntad, en los que los Estados partes debidamente represen-

tados, han hecho conocer los alcances que le atribuyen a la "Declaración", constituyen otros tantos actos de interpretación auténtica, solemne y debidamente formalizada —más aún, aprobada legislativamente, como en el caso de la incorporación de Colombia al Sistema del Pacífico Sur— que no pueden ser ignorados ni discutidos.

11.4.2.3. La aplicación.

En este sentido, la prueba en favor de lo dicho, o sea en apoyo de la demostración de que, en forma alguna, la "Declaración" significó una propuesta en favor de un mar territorial de 200 millas, no sólo es irrefutable, sino que, con la aquiescencia de los Estados partes, se sigue dando, día a día, por intermedio de las actividades de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, "organismo regional marítimo adecuado" para efectos internacionales, de Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

El supuesto de que la "Declaración" hubiera: uno, tenido fuerza obligatoria; y, dos, que en tal sentido hubiera impuesto a los países firmantes la adopción de un mar territorial de 200 millas, no puede ser siquiera enunciado, porque los hechos se encargarían de refutarlo: ni Chile, ni el Perú ni Colombia, tienen un mar territorial de 200 millas; y el Ecuador lo dispuso por ley expresa, precisamente porque la "Declaración" no satisfacía ese objetivo, cuya expresión ha sido largamente relatada.

11.4.2.4 La aprobación legislativa.

Hay una circunstancia que debe ser comentada, porque ha sido objeto de algunas curiosas glosas, que antes que escolios podrían calificarse de casos de escoliosis. Se trata del sometimiento por el Poder Ejecutivo al Parlamento nacional de la "Declaración de Santiago" y de los documentos que, con el mismo carácter declarativo y administrativo, fueron suscritos, en conjunto, el 18 de agosto de 1952; y de la consiguiente aprobación dada por Resolución Legislativa Nº 12.305, cuyo cúmplase consta del Decreto Supremo de 10 de mayo de 1955.

Este hecho tiene una razón de ser y, por lo mismo, un efecto jurídico preciso, cuyos límites deben ser esclarecidos:

— El oficio de remisión al Congreso de los documentos suscritos en Santiago, entre ellos, la "Declaración", contiene en términos muy circunstanciados la explicación de esta iniciativa; y no es necesario volver sobre ella. Allí se dice, con precisión, que dicha "Declaración" había sido objeto de aprobación por la vía administrativa, dado su carácter meramente enunciativo en ese orden de la actividad del Estado. En consecuencia, la intención del Poder Ejecutivo, único responsable de dicha iniciativa, no era variar el carácter de "declaración" que tenía el documento, sino darle mayor jerarquía para aplicar el punto VI del mismo:

"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 y riquezas naturales existentes en dichas aguas y que sean de interés común".

Previamente, debe recordarse, mejor dicho impedir algún olvido, que tanto la aprobación por resolución como la reiteración del carácter enunciativo de la "Declaración" constituyen, una vez más, un acto expreso de interpretación auténtica, porque, en este caso, como en el de cualquiera otra norma de esta naturaleza, la interpretación de los actos de gobierno es atributo del Poder Ejecutivo, cuya determinación es perfecta e inobjetable. Más aún, tratándose de actos de gobierno vinculados con la acción externa, esta potestad fluye de la expresa disposición constitucional, el inciso 16º del Art. 154 (Constitución de 1933), que señalaba como atribución del presidente de la República "Dirigir las relaciones internacionales". En consecuencia, la calificación dada por la Cancillería de documento de alcance administrativo, es la única válida para éste y todos los demas efectos. Tampoco se puede objetar la calificación de acto administrativo para un acto de gobierno vinculado con la dirección de las relaciones internacionales, ya que esa calificación es la que la propia Constitución le asigna, si recordamos que el inciso 27º del mismo artículo, engloba todas las atribuciones dentro de la expresión "funciones de gobierno y de administración".

— La aprobación por el Parlamento de la "Declaración de Santiago" le otorga una jerarquía en la escala interna. Ciertamente. Pero esta situación no puede llevar al extremo, que linda con el absurdo, de sostener que la "Declaración", después de su aprobación legislativa, pasó a ser un "tratado", porque siguió y sigue siendo una "declaración" cuyas consecuencias jurídicas ya han sido analizadas. La aprobación parlamentaria no pudo variar ni modificar, en un sentido o en otro, su naturaleza ni conferirle fuerza obligatoria, que sólo habría operado unilateralmente. Afirmar que la aprobación parlamentaria pudo alterar los fines, naturaleza, y propósitos de un instrumento internacional, conlleva un error de tal magnitud, que carece de interés demostrar lo contrario. A lo que puede conducir una alteración de esta índole es al intento de transtornar el orden internacional, por cuanto otorgaría al parlamento de un Estado el poder estatuir sobre la voluntad de las otras partes contratantes. En este orden de ideas, desde el punto de vista teórico, ni el más encendido defensor del régimen de las "enmiendas" del que hace uso el Senado de los Estados Unidos, podría sostener aquel desvarío.

Si volvemos unos párrafos atrás y leemos el Art. VI de la "Declaración", encontramos que ésta contiene *principios* —o como se dice en el Art. II, normas de política internacional marítima— cuya aplicación o sea, cuya expresión en normas internas, sólo puede hacerse mediante la suscripción de convenios específicos. Resulta así, una vez más, que la aprobación parlamentaria

no puede confundirse con un procedimiento de alquimia capaz de alterar la sustancia de las cosas. Ahora bien, ninguno de los convenios que fueron objeto de aprobación entonces, contuvo disposición alguna susceptible de confundirse con el mar territorial y menos de atribuir a éste la anchura de 200 millas. Todo lo contrario, tal como se ha demostrado en el acápite correspondiente al "Convenio de Zona Especial Fronteriza", en este instrumento quedó establecido que la única franja de soberanía exclusiva, sin acceso a los extranjeros y con obvio paso inocente típico, era aquella de 12 millas de ancho que quedaba configurada y aprobada legislativamente, por los tres Estados partes. La pregunta que podría formularse es la siguiente: ¿Cómo se denominaría esta zona de 12 millas de ancho? Si estaba situada dentro del supuesto mar territorial, era una zona de "mar territorial plus" y si se consideraba dentro de la "zona marítima" de la que habla la Declaración de Santiago, parecería más próxima a un "mar territorial" qua a cualquier otra cosa. La única posición aceptable es la de admitir que, tanto la "Declaración de Santiago" como el conjunto de disposiciones internacionales y nacionales, no resolvieron una situación de ambigüedad evidente y que, quizá, no estaba en las posibilidades del momento intentar la solución al problema planteado por Ferrero:

> "El derecho convencional no tardará en definir si ambas competencias —preservación de los recursos vivos y su aprovechamiento preferente por el Estado costero— entrañan la demarcación de una zona adyacente de alta mar, en la cual el Estado ribereño tiene un interés especial, o si se deriva a una noción extensiva del mar territorial" (7).

11.5. *La dicotomía alta mar - mar territorial.*

Frente a la dicotomía arriba expresada, ninguno de los intentos ya conocidos, significaba una propuesta viable. Lo peor ha sido que la persistencia en mantenerse dentro de ese callejón sin salida, ha resultado el nudo del problema y el origen de la confusión reinante. Y lo lamentable es que, aún frente a la contundente realidad de una tercera zona, con sus propias características, surgida de esa necesidad y aceptada por la comunidad internacional, haya quienes sigan pensando en términos arcaicos y proponiendo un imposible: mantener la confusión, afirmar el error, ignorar el cambio. Todo ello con el agravante de que tal actitud intenta aparecer como la más adornada de nacionalismo, "satanizando" —al decir de Pablo Macera— a quienes intentan asumir una visión global del problema del mar y atender al conjunto de los intereses del Perú, incluyendo, entre otros, la navegación y la riqueza de los fondos marinos, los recursos más allá de las 200 millas y el beneficio de la colaboración internacional. Aquella posición, en definitiva, ni siquiera demanda un *statu quo*, que es inexistente sino que, quizá sin percatarse, postula un limbo jurídico, que es irrealizable (8).

NOTAS

(1) En coincidencia con los Arts. XXI y XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936.

(2) (República Peruana. Oficina del Primer Ministro). "Convenio Perú-Estados Unidos de América. 19 de febrero 1974". Información oficial sobre el Convenio entre los Gobiernos del Perú y de los Estados Unidos de América suscrito el 19 de febrero de 1974. Lima, Ed. El Peruano, 1974; 137 p. hh. pleg.

—"Perú protesta por distorsión de convenio firmado con EU" ("El Comercio", Lima, 1º de enero de 1975). Texto de la nota del Gobierno de Estados Unidos y respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores.

—Fernando Schwalb L. A., "El Convenio Greene-De la Flor y el pago de la IPC". Lima, Ed. Minerva, 1979; 168 p., facs.

(3) La historia legislativa reciente registra dos declaraciones aprobadas por la Asamblea Constituyente, una relativa a la Antártica, que figura como anexo a la Constitución, según el texto oficial; y otra relacionada con los Fondos Marinos situados más allá de la jurisdicción nacional y su aprovechamiento, que por razones inexplicables, ha sido olvidada, ya que no figura en edición alguna reciente. El texto de esta última declaración es el siguiente:

"La Asamblea Constituyente:

Declara su apoyo al principio internacionalmente adoptado por las Naciones Unidas, según el cual los fondos oceánicos y subsuelo, situados más allá de las jurisdicciones nacionales, así como los recursos de dicha Zona, constituyen patrimonio común de la humanidad. Su utilización debe reservarse exclusivamente para fines pacíficos y sus beneficios deben alcanzar a todos los pueblos. — Lima, 13 de mayo de 1979".

Desde el punto de vista de la jerarquía jurídica, bien puede atribuirse a una declaración de la Asamblea Constituyente el más alto nivel en actos de esta naturaleza, con mayor razón cuando como, en el caso citado, inclusive figura como parte integrante e inseparable de la Carta Política. Sin embargo, ese alto nivel jurídico no le da a la declaración el carácter de una norma impositiva. De todos modos, merecería ser objeto de un análisis en puro derecho la situación planteada por este tipo de documentos en relación con los actos de gobierno o los actos legislativos que, eventualmente, pudieran estar en desacuerdo con la letra y el espíritu de esas declaraciones. Esta observación es válida en lo que se refiere a la Declaración sobre la Antártida y la adhesión del Perú al Tratado Antártico; y la Declaración sobre Fondos Marinos y la decisión del presidente de la República de no suscribir la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Sobre algunos aspectos de este tema véase: Antonio Belaunde M., "La Constitución Peruana de 1979 y el Derecho Internacional", en R.P.D.I., T. XXXIV, número 84, 1982; pp. 5 y ss.

(4) Parte III de la Convención de Viena sobre Tratados.

(5) Realidad muy evidente en el D.S. Nº 781, como consta de los antecedentes, y aún más notoria en la "Declaración de Santiago", por su carácter internacional.

(6) Este principio mereció la adhesión formal del presidente de la delegación del Perú en el IX Período de Sesiones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (26 de agosto de 1982):

"Con respecto a los criterios de delimitación del mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental entre Estados cuyas costas son adyacentes, el Perú considera que, a falta de un convenio específico de delimitación concertado de manera expresa para fijar definitivamente los límites de tales zonas, y donde no prevalezcan circunstancias especiales ni existan derechos históricos reconocidos por las

Partes, debe aplicarse como regla general la línea media o de equidistancia, por tratarse del método más idóneo para llegar a una solución equitativa; y que este criterio está bien reflejado en los actuales artículos del texto integrado".

(7) R. Ferrero, "Derecho Internacional", op. cit. p. 98.

(8) Esta realidad fue presentada por el arquitecto Fernando Belaúnde Terry, en la Reunión de Presidentes de la República en Montevideo, el 24 de abril de 1967, definiendo la posición peruana como "una franja ancha basada en los recursos naturales", diferente de una "franja bélica de tres, nuevo, o doce millas". No existe noticiade que el Perú hubiera cambiado esta posición, comprometida ante testigos de tan alta investidura. Los párrafos aludidos son los siguientes:

"En él (el Presidente Bustamante i Rivero) y en su Ministro García Sayán, está el origen de un planteamiento novedoso y alentador para el mundo, cual es el aprovechamiento para la paz de los recursos naturales. Porque una franja bélica de tres, nueve, o doce millas es, en todo caso, una franja de muerte, determinada por el tiro de cañón, mientras una franja ancha basada en los recursos naturales, si logramos preservarlos, es una franja de vida y de esperanza. Y las naciones ribereñas juzgamos que tenemos la obligación de defender no sólo para nosotros mismos, sino para la Humanidad, la riqueza ictiológica, porque ¿de qué valdría una veda decretada por una nación ribereña, si doce millas más allá no se cumpliera, si se dilapidara, se despilfarrara toda la riqueza que está en el mar y que tiene, necesariamente, que explotarse con un esmero científico que no la destruya?

Desde luego, esta teoría de la soberanía para la paz, y no para la guerra, en nada influye u obstaculiza los principios de libre navegación, los principios de libre intercambio y simplemente trata de poner una vigilancia y un control para que el hambre no sea mañana más grave de lo que es hoy...". (R.P.D.I., T. XXVI, Nº 67, 1967, pp. 65 y ss.).

COLOFON

Una milenaria sentencia veda enseña que lo importante de una idea no es lo que de ella se dice, sino lo que con ella se hace.

A lo largo de casi dos centurias, si comenzamos a contar desde la iniciativa de don Hipólito Unanue presentada ante el Rey de España, quienes tuvieron la responsabilidad de la gestión internacional del Perú procedieron de acuerdo con esa máxima de sabiduría. Estuvieron siempre al servicio del pueblo peruano, de sus intereses, de la posibilidad de seguir repitiendo el milagro de la multiplicación de los peces para asegurar su ración, no tan abundante y tantas veces sustraída.

Son, pues, muchos años de continuidad en la defensa de los derechos marítimos del Perú, en lo que atañe a sus actividades económicas, de bienestar y de intercambio. Nada de eso significó descuidar el aspecto de la defensa, frente a la rapiña, el despojo o la agresión, pero sin olvidar que las armas pueden complementar la seguridad que se persigue, pero no la sustituyen.

La tesis triunfante de las 200 millas nos convoca, hoy, a usar una herramienta y no a recitar una leyenda.

ANEXOS

RELACION DE LOS ANEXOS

Anexo Nº 1: Don Hipólito Unanue y la Defensa de los Recursos Naturales. Representación formulada solicitando el control de la "pesca de las ballenas de que se hayan poblados los mares que bañan las costas del Perú".

Anexo Nº 2: Chile proclama la Zona de 200 millas.
Declaración oficial.
Santiago, 23 de junio de 1947.

Anexo Nº 3: El Perú declara la soberanía y jurisdicción de la Zona Marítima de 200 millas.
Decreto Supremo Nº 781.
Lima, 1º de agosto de 1947.

Anexo Nº 4: Declaración de Chile, Ecuador y Perú sobre Zona Marítima.
Santiago, 18 de agosto de 1952.

Anexo Nº 5: Declaración aprobada por la Reunión de Ministros de la Conferencia especializada de los países del Caribe sobre los problemas del mar.
Santo Domingo, 9 de junio de 1972.

Anexo Nº 6: Declaración de la Organización de la Unidad Africana sobre las cuestiones del Derecho del Mar.
Addis Abeba, 24 de mayo de 1973.

Anexo Nº 7: Declaración formulada por el Embajador Juan Miguel Bákula, presidente de la Delegación del Perú a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, al abrirse el debate general en el Plenario.

Anexo Nº 8: Intervención del Embajador Juan Miguel Bákula, presidente de la Delegación del Perú, en sesión plenaria, al iniciarse el debate sobre el tema: "Uso pacífico del espacio oceánico".
Nueva York, 19 de abril de 1976.

Anexo Nº 9: Lista de Temas y Cuestiones relacionados con el Derecho del Mar.

Anexo Nº 10: Nómina de la delegación del Perú a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1971 - 1982.

ANEXO Nº 1

DON HIPOLITO UNANUE Y LA DEFENSA DE LOS RECURSOS MARINOS

Representación formulada por don Hipólito Unanue, solicitando el control de la "pesca de las ballenas de que se hayan poblados los mares que bañan las costas del Perú".

Al Virrey del Perú

Madrid 15 de julio de 1815

Que su Majestad ha aprobado el proyecto presentado por el Doctor Don Hipólito Unanue, Protomédico del Perú y Director del Colegio de San Fernando de Lima, sobre la pesca de la ballena.

Excelentísimo Señor:

Al lado del justo, y beneficioso Soberano que hace las delicias de sus pueblos, ocupa Vuestra Excelencia el primer puesto de la Monarquía, a donde le han elevado su incomparable fidelidad, sus virtudes y talentos. Vuestra Excelencia llena de gloria al País en que ha nacido y le hace esperar, bajo su protección poderosa los días más afortunados.

Con este objeto los habitantes de aquellos países debemos creer ha llegado el momento en que acercándonos con confianza al trono, expongamos por el órgano de Vuestra Excelencia los medios más eficaces para que el Estado saque todas las ventajas de las riquezas en que abundan, al tiempo mismo que proporcione a sus moradores, la abundancia, y la paz. Entre ellos es uno de los más importantes la pesca de las ballenas, de que se hallan poblados los mares que bañan las costas del Perú.

Desgraciadamente se concedió a los ingleses en el año de 1790 el permiso de ejecutarlo, y desde aquella época no han cesado de sacar incalculables riquezas, así de este ramo, como del contrabando que les ha facilitado él, empleando anualmente un considerable número de buques en reconocer las Costas del Sur. Por cálculos fundados (N. 1) por Comerciantes hábiles de Lima, se deduce que entre ingleses, europeos y americanos, exportan anualmente de la pesca de la ballena en nuestro Océano Pacífico el valor de nueve millones de pesos fuertes, que es el duplo de lo que producen las Minas de oro y plata del Virreynato del Perú, y en que cifra su riqueza. Y aún cuando estos cálculos se reduzcan al mínimum conforme a lo expuesto en las copias (N. 2) y del (N. 3) siempre resulta que los Pescadores extranjeros utilizan en los mares del Perú, tanto como producen las minas del Virreynato de este nombre. A esto se añade que de cuarenta a cien buques que salen todos los años de los Puertos de Inglaterra y la América, sin otro objeto que el de emplearse en la pesca de la ballena en el Océano Pacífico, por poco que cada uno procure llevar para expender en las dilatadas costas del Perú han de hacer una suma

considerable, de que se aprovecha después de la ruina y atraso que causan en el Comercio Español.

Para facilitar uno, y otro, destinó el Ministerio Inglés en 1793 al Capitán Colnet, a fin de que recorriendo el Océano Pacífico, y Costas del Perú, reconociese y fijase los mejores puestos tanto en islas como en el Continente para el beneficio de la pesca que se hace en aquellos lugares, y géneros comerciales que se conducen a ellos. Así velan los ingleses para aprovecharse de este tesoro, mientras duermen los españoles sus legítimos dueños.

Verdad es que ha habido alguna Real Orden de nuestro ministerio, que ha permitido a los vasallos del Rey la libertad de la pesca; pero semejantes permisos en los términos que se han concedido, no sólo han podido fomentar la pesca, sino por el contrario han conducido a abandonarla. Sin conceder aquella franquicia que exige un asunto de tanta entidad, y dejando todos los medios ruinosos en manos de Gobernantes arbitrarios, y excitados como hombres al interés, no podían servir sino para arruinar al comerciante laborioso que quisiese entrar en semejante proyecto. Así sucedió con el benemérito Don Joseph Helm, que fue el primero que quiso abrir a la Nación este tesoro del Océano. El estado miserable a que él, y su familia han quedado reducidos por la impune arbitrariedad de un Gobernador, no sólo se ha expuesto con sentimiento por los instruídos comerciantes autores de los informes al Real Tribunal del Consulado de Lima, de donde se han copiado los números 1 y 2 sino por el mismo actual Virrey Marqués de la Concordia, que desea con empeño entablar esta pesca. (N. 3). La desgracia y persecución de Helm ha sido muy perjudicial a los intereses del Rey y de la Nación, no sólo en cuanto sofocó la primera empresa de este género, sino como se explica el (N. 3) en cuanto influye en lo sucesivo "por el desaliento y desconfianza que infunde un espectáculo tan tierno de una familia desolada y reducida a la mendicidad, causado por la conducta contradictoria que han observado los jefes de unas provincias dependientes de un mismo Gobierno". Y este desaliento es tanto mayor, cuanto que no hace dos años que por haber intentado un experto comerciante restaurar la pesca de la ballena comenzando por la de los lobos, a instancias del Virrey del Perú, se vio comprometido por otro jefe que con mano clandestina, y faltando a la verdad, informó al Gobierno Supremo en contra del proyecto, y conducta de aquel honradísimo individuo, lo que le obligó a abandonarla inmediatamente con quebrantos de no poca consideración.

A pesar de tan grande como es el mal para la Nación Española, de dejar en manos extranjeras un ramo de comercio tan rico, que podría ella utilizar con muchísimo menos costo que los ingleses, como que es dueña de las riberas en cuyos mares se hace la pesca, es mayor el que ha resultado por el contrabando que ha nacido de este permiso, como se explica en el (N. 3), el que aniquilando las fábricas del País, ha originado la inacción, la pobreza, y movido a la insurrección a familias sin recursos para subsistir y que con ellos habrían seguido en la quietud en que vivían.

No es posible ni aprovechar las ventajas, ni evitar el origen de los males que van expuestos a un golpe de mano, pues para esto se necesitaría una fuerza superior que arrojase a los ingleses del Sur. Pero se les puede ir alejando de allí con el fomento de la pesca de la ballena, pues pudiendo hacerlo los vasallos de Su Majestad con más comodidad y menos costo que los extranjeros, pueden igualmente vender en Europa a menos precio el aceite y la esperma, y minorada de este modo la ganancia tendrían menos alicitivo que los lleve a aquellos distantes mares; debiendo Vuestra Excelencia tener presente que nuestro aceite es muy superior al que dan las pesquerías del Norte.

Para fomentar con fruto la pesca de la ballena necesita el Gobierno seguir los mismos pasos que han adoptado la Francia, la Dinamarca y otras potencias marítimas cuando han querido aprovecharse de algún nuevo ramo de pesca. Y la distancia del Perú, piden que sean más enérgicas, y protectoras las órdenes que se expidan con este fin. Para conseguirlo se requiere; 1º, que Su Majestad ofrezca su protección, y premios a los que aventajen en el adelantamiento de este ramo, haciendo responsables a los Jueces de cualquier daño que les infieran con vanos y ridículos pretextos que encubren muchas veces otras miras; 2º, que se encargue al Virrey del Perú, que exhorte al Real Tribunal del Consulado, para que por sí, o formando compañías de Comerciantes, promueva la pesca de la ballena, y les dé toda protección y auxilio, en la que el actual Virrey hará buenos servicios, pues penetrado de la necesidad de verificar tan ventajoso proyecto, ha ofrecido dar dos mil pesos por él, a fin de alentar a los vecinos de Lima; 3º, el particular o Compañía que entre en la pesca, será árbitro para situar sus manufacturas en el puerto, o puntos conocidos del Mar del Sur que creyese serlo más a propósito para ellas; 4º, no teniendo por ahora la instrucción debida en la pesca, y beneficios de aceite les será permitido tomar entre los ingleses, europeos o americanos, los utensilios o marineros que necesiten. No serán estos muchos, ni tardarán mucho tiempo en aprender los del Perú, y hacer inútil ese recurso.

A mi partida expendía en Lima Don Francisco Inda unas pipas de aceite de ballenas tan claro, y tan falto de olor ingrato que se iluminaban con él, no sólo las partes externas de la casa, sino también muchas de las piezas internas; y sin más luz que su trabajo, y genio llegó a fabricar las velas de esperma, cuya muestra ofrezco a Vuestra Excelencia en el adjunto cajoncito; y a qué perfección no podrán llegar si se continúa su elaboración?

5º Es también indispensable que por cierto espacio de año esté la pesca de la ballena, y la exportación de su aceite libre de toda gabela, a fin de que vendiéndose a más bajo precio por nuestros pescadores, que por los ingleses, tengan estos menos alicitivo para ir a pescar al Océano Pacífico y por el contrario se empeñen los nuestros en establecer, y adelantar tan interesante proyecto.

Será inútil exponer a la alta penetración de Vuestra Excelencia las ventajas que resultarían a la ocupación, tranquilidad y bienestar de las gentes del

Perú, a la Marina Real, y al Estado entero, del establecimiento y fomento de la pesca de la ballena en la Costa del Perú. Pero recomiendo a Vuestra Excelencia la lectura de las tres copias que acompaño para que llamando la atención de Su Majestad sobre tan interesante punto, tenga la gloria de haber abierto este Canal de riquezas al Perú y a toda la Monarquía.

Dios guarde a V. E. muchos años, Madrid 15 de octubre de 1814.

Exmo. Señor,
Hipólito Unánue

———»*«———

Ministerio Universal de Indias

Excelentísimo Señor.

Deseando el Rey Nuestro Señor promover las pesquerías, y muy particularmente la de la ballena por las grandes utilidades que producen al Estado, se ha servido, S. M. aprobar el proyecto presentado con este objeto por el Dr. D. Hipólito Unanue, ProtoMédico del Perú y Director del Colegio de San Fernando de Lima. En su consecuencia me manda S. M. diga a V. E. como lo ejecuto, que ofrece su Real protección a tan útil pesca en los mares que bañan las Costas del Perú; Que proponga V. E. los premios convenientes a los que aventajen en ella; Que cele con el mayor empeño que ninguna autoridad de su distrito perjudique, de modo alguno tan importante industria; Que exhorte a ese Real consulado para que por sí, o formando compañía de comercio, promueva esta pesca y le dé toda protección y auxilio; en la inteligencia de que el particular o compañía que se dedicase a ella podrá situarse en el puerto o puntos conocidos del Mar del Sur que tenga por conveniente; y que no teniendo por ahora la instrucción necesaria en este ramo de industria, les será permitido tomar marineros ingleses, europeos, o americanos, e introducir los utensilios que necesiten; pero velando V. E. con el mayor cuidado que estas justas libertades no degeneren en perjudiciales abusos; Y últimamente que así a la pesca de la ballena, como a la exportación de sus aceites concede S. M. por ahora absoluta libertad de todo derecho y gabela. Lo comunico a V. E. de Real orden, para su inteligencia y cumplimiento.

Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid 15 de julio de 1819. Sr. Virrey del Perú.

Don Hipólito Unanue en la debida forma expone a Vuestra Excelencia que cerciorado de que Su Majestad con su beneficencia incomparable ha accedido a la propuesta del suplicante sobre la Pesca de Ballena en la Costa del Perú, da a V. E. gracias por lo que ha cooperado a un proyecto que hará inmortal al gobierno de V. E. y le suplica se sirva mandar se le dé el duplicado de la Real Orden para llevarlo consigo.

A su Excelencia, pide y suplica se digne conceder la gracia que le pide. Madrid y Agosto 19 de 1815.

Hipólito Unánue.

Fuente: Colección Documental de la Independencia del Perú; Tomo I; Los Ideólogos, Vol. 7. Hipólito Unánue. Investigación, recopilación y prólogo por Jorge Arias Schreiber Pezet, pp. 4, 3, 9 y ss. Lima, 1974.

ANEXO Nº 2

CHILE DECLARA LA ZONA DE 200 MILLAS.

DECLARACION OFICIAL.

Santiago, 23 de junio de 1947.

DECLARACION OFICIAL

CONSIDERANDO:

1º— Que los Gobiernos de los Estados Unidos de América, de Méjico y de la República Argentina, por declaraciones presidenciales efectuadas el 28 de setiembre de 1945, el 29 de octubre de 1945 y el 11 de octubre de 1946, respectivamente, han proclamado de modo categórico la soberanía de dichos Estados sobre la planificie continental o zócalo continental adyacente a sus costas, y sobre el mar adyacente en toda la extensión necesaria, a fin de conservar para tales Estados la propiedad de las riquezas naturales conocidas o que en el futuro se descubran;

2º— Que de tal manera expresa han proclamado los derechos de esos Estados para la protección, conservación, reglamentación y vigilancia de las faenas pesqueras, a fin de impedir que actividades ilícitas amenacen mermar o extingir las considerables riquezas de dicho orden que se contienen en los mares continentales y que son indispensables al bienestar y progreso de los respectivos pueblos, propósitos cuya justicia es indiscutible;

3º— Que, particularmente en el caso de la República de Chile, hay manifiesta conveniencia en efectuar una proclamación de soberanía análoga no sólo por el hecho de tener ya en explotación riquezas esenciales a la vida nacional contenidas en el zócalo continental, como ocurre con las minas de carbón, cuyos trabajos se adentran y seguirán adentrándose en el territorio que queda cubierto por las aguas, sino, además, porque atendida su topografía y falta de extensión mediterránea, la vida del país queda vinculada al mar y a todas las riquezas actuales y futuras encerradas en él, más que en el caso de cualquiera otra nación;

4º— Que el consenso internacional reconoce a cada país el derecho de considerar como territorio nacional toda la extensión del mar epicontinental y el zócalo continenal adyacentes;

5º— Que el Estado tiene la obligación de proteger y vigilar la explotación de las riquezas contenidas en su territorio marítimo, terrestre y aéreo;

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DECLARA:

1º— El Gobierno de Chile confirma y proclama la soberanía nacional sobre todo el zócalo continental adyacente a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualquiera que sea la profundidad en que se encuentre, reivindicando por consiguiente, todas las riquezas naturales que existen sobre dicho zócalo, en él y bajo él, conocidas o por descubrirse.

2º— El Gobierno de Chile confirma y proclama la soberanía nacional sobre los mares adyacentes a sus costas, cualquiera que sea su profundidad, en toda la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales de cualquier naturaleza que sobre dichos mares, en ellos y bajo ellos se encuentren, sometiendo a la vigilancia del Gobierno, especialmente, las faenas de pesca y caza marítima, con el objeto de impedir que las riquezas de este orden sean explotadas en perjuicio de los habitantes de Chile y mermadas o destruidas en detrimento del país y del Continente americano.

3º— La demarcación de las zonas de protección de caza y pescas marítimas en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno de Chile será hecha, en virtud de esta declaración de soberanía, cada vez que el Gobierno lo crea conveniente, sea ratificando, ampliando o de cualquier manera modificando dichas demarcaciones, conforme a los conocimientos, descubrimientos, estudios e intereses de Chile que sean advertidos en el futuro, declarándose desde luego dicha protección y control sobre todo el mar comprendido dentro del perímetro formado por la costa con una paralela matemática proyectada en el mar a doscientas millas marinas de distancia de las costas continentales chilenas. Esta demarcación se medirá respecto de las islas chilenas, señalándose una zona de mar contigua a las costas de las mismas, proyectadas paralelamente a éstas, a doscientas millas marinas por todo su contorno.

4º— La presente declaración de soberanía no desconoce legítimos derechos similares de otros Estados sobre la base de reciprocidad, ni afecta a los derechos de libre navegación sobre la alta mar.

Presidente de la República.
(Fdo.) GABRIEL GONZALES VIDELA,

ANEXO Nº 3

PERU DECLARA LA SOBERANIA Y JURISDICCION EN LA ZONA MARITIMA DE 200 MILLAS. DECRETO SUPREMO Nº 781

Lima, 1º de agosto de 1947.

DECRETO SUPREMO Nº 781,

Lima, 1º de agosto de 1947

El Presidente de la República

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, continúan 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 adyacente 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 setiembre 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 37º de la Constitución del Estado establece que las 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 ejercitados la protección, conservación y vigilancia de las riquezas naturales antes aludidas;

Con el voto consultivo del Consejo de Ministros:

DECRETA:

1º Declárase que la soberanía y jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma submarina o zócalo continental o 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, 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 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 e 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 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 la costas de dichas islas, hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas medidas desde cada uno de los puntos del 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.

J. L. Bustamante i R. E. García Sayán.

ANEXO Nº 4

DECLARACION DE CHILE, ECUADOR Y PERU SOBRE ZONA MARITIMA.

Santiago, 18 de agosto de 1952.

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

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

3. Por 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 insustituibles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales.

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

DECLARACION:

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

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

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

IV) En el caso de territorio insular, la zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno de la isla o grupo de islas.

Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que

corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o 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 inofensivo, a través de la zona señalada, para las naves de todas las naciones.

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

Julio Ruiz Bourgeois.— Delegado de Chile.
Jorge Fernández Salazar.— Delegado de Ecuador.
Alberto Ulloa.— Delegado del Perú.

Aprobaciones:

Ecuador: Decreto Nº 275, de 7 de febrero de 1955;
Chile: Decreto Nº 432, de 23 de setiembre de 1954;
Perú: Resolución Legislativa Nº 12.305, de 6 de mayo de 1955; y Cúmplase por Decreto Supremo de 10 de mayo de 1955.

ANEXO Nº 5

DECLARACION APROBADA POR LA REUNION DE MINISTROS DE LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE LOS PAISES DEL CARIBE SOBRE LOS PROBLEMAS DEL MAR.

Santo Domingo, 9 de junio de 1972.

La Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre los problemas del mar, recordando que las Conferencias Internacionales Americanas reunidas en Bogotá, en 1948 y en Caracas, en 1954 reconocieron que los pueblos de las Américas dependen de los recursos naturales como medio de subsistencia y proclamaron el derecho a proteger, conservar y fomentar tales riquezas, así como el de asegurar el uso y aprovechamiento de las mismas.

Que en 1956 se adoptaron los Principios de México sobre Régimen Jurídico del Mar, que fueron reconocidos como expresión de la conciencia jurídica del continente y como "aplicables por los Estados americanos", con los cuales se sentaron las bases para la evolución del Derecho del Mar que culminó, ese mismo año, en la Conferencia Especializada de la capital dominicana con la enunciación de conceptos que merecieron acogida en la Conferencia de las Naciones Unidas que sobre este tema se celebró en Ginebra en 1958.

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2750 (XXV) decidió convocar para 1973 una Conferencia sobre el Derecho del Mar, y reconoció "la necesidad de desarrollar en breve y progresivamente el Derecho del Mar".

Que es deseable definir, por medio de normas de ámbito universal, la naturaleza y el alcance de los derechos de los Estados, así como de sus deberes y responsabilidades en relación con los distintos espacios marinos, sin perjuicio de acuerdos regionales o subregionales, basados en tales normas.

Que los países del Caribe, por sus condiciones peculiares, requieren criterios especiales de aplicación del Derecho del Mar y al propio tiempo es necesaria la coordinación de América Latina para buscar una acción conjunta en el futuro.

Que el desarrollo económico y social de todos los pueblos y la garantía de iguales oportunidades para todos los hombres son condiciones esenciales para la paz.

Que los recursos renovables y no-renovables del mar contribuyen a elevar el nivel de vida de los países en desarrollo y a estimular y acelerar su progreso.

Que estos recursos no son inagotables, pues aún las especies vivas pueden disminuir e incluso extinguirse como consecuencia de una explotación irracional o de la contaminación.

Que el Derecho del Mar debe armonizar las necesidades e intereses de los Estados y de la comunidad internacional.

Que la cooperación internacional es indispensable para asegurar la protección del medio humano y su mejor aprovechamiento.

Que por ser Santo Domingo el punto de partida de la civilización americana y sede de la Primera Conferencia sobre el Derecho del Mar en América Latina, en 1956, tiene significación histórica que en esta ciudad se proclamen nuevos principios que impulsen la evolución progresiva del Derecho del Mar.

Formula la siguiente declaración de principios:

Mar territorial

1. La soberanía del Estado se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial, así como al espacio aéreo sobre el mar territorial, al lecho y al subsuelo de ese mar.

2. La anchura de esta zona y la manera de su delimitación deben ser objeto de un acuerdo internacional, preferentemente de ámbito mundial. Todo Estado tiene, entretanto, el derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 12 millas náuticas medidas a partir de la línea de base aplicable.

3. Los buques de cualquier Estado, con litoral marítimo o sin él, gozan del derecho de paso inocente a través de esta zona, de conformidad con el Derecho Internacional.

Mar patrimonial

1. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que se encuentran en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de una zona adyacente al mar territorial, denominada mar patrimonial.

2. El Estado ribereño tiene el deber de promover y el derecho de reglamentar las investigaciones científicas que se adelanten en el mar patrimonial, así como el de adoptar las medidas necesarias para evitar la contaminación del medio marino y asegurar su soberanía sobre los recursos.

3. La anchura del mar patrimonial debe ser objeto de acuerdo internacional, preferentemente del ámbito mundial. La suma de esta zona y la del mar territorial, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas, no deberá exceder en total de 200 millas náuticas.

4. La delimitación de esta zona entre dos o más Estados se hará con arreglo a los procedimientos pacíficos previstos en la Carta de las Naciones Unidas.

5. En el mar patrimonial las naves y aeronaves de todos los Estados, con litoral marítimo o sin él, tienen derecho de libre navegación y sobrevuelo, sin otras restricciones que las que puedan resultar del ejercicio, por parte del Estado ribereño, de sus derechos en el mismo mar. Con estas únicas limitaciones, habrá también libertad para tender cables y tuberías submarinas.

Plataforma continental

1. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de los recursos naturales allí existentes.

2. La plataforma continental comprende el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas.

3. Además, los Estados que toman parte en esta Conferencia consignan su opinión en favor de que las delegaciones latinoamericanas en la Comisión de los Fondos Marinos y Oceánicos de las Naciones Unidas promuevan un estudio acerca de la conveniencia y de la oportunidad de establecer límites exteriores precisos para la plataforma, teniendo en cuenta el borde exterior de la emersión continental.

4. En la parte de la plataforma continental cubierta por el mar patrimonial, se aplicará el régimen jurídico previsto para dicho mar. En lo que respecta a la parte que exceda del mar patrimonial se aplicará el régimen establecido para la plataforma continental por el Derecho Internacional.

Fondos marinos internacionales

1. Los fondos marinos y sus recursos, más allá del mar patrimonial y de la plataforma continental no cubierta por éste, son patrimonio común de la Humanidad, de acuerdo con la Declaración adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2749 (XXV) del 17 de diciembre de 1970.

2. Esta zona será sometida al régimen que se establezca por acuerdo internacional, el cual debe crear una autoridad internacional con poderes para realizar todas las actividades en el área, señaladamente la exploración, explotación, protección del medio marino e investigación científica, por sí misma o mediante terceras personas, todo ello en la forma y condiciones que se establezcan de común acuerdo.

Alta mar

Las aguas situadas más allá del límite exterior del mar patrimonial constituyen un área internacional denominada alta mar en la cual existe libertad de

navegación, de sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos. La libertad de pesca en esta zona no debe ser ilimitada ni ejercida en forma indiscriminada y debe ser objeto de una adecuada reglamentación internacional, preferentemente de ámbito mundial y aceptación general.

Contaminación de los mares

1. Es deber de todo Estado el abstenerse de realizar actos que puedan contaminar los mares y sus fondos marinos, tanto dentro como fuera de sus respectivas jurisdicciones.

2. Se reconoce la responsabilidad internacional de las personas físicas o jurídicas que causen daño al medio marino. Sobre esta materia, es deseable la concertación de un acuerdo internacional preferentemente de ámbito mundial.

Cooperación regional

1. Reconocen la necesidad de que los países del área aúnen sus esfuerzos y adopten una política común ante los problemas peculiares del mar Caribe relacionados principalmente con la investigación científica, la contaminación del medio marino y la conservación, exploración, defensa y explotación de los recursos del mar.

2. Deciden celebrar reuniones periódicas, de ser posible una vez al año, de funcionarios gubernamentales a un alto nivel, con el fin de coordinar y concertar sus esfuerzos y políticas nacionales en todos los aspectos del espacio oceánico, con miras a asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos por parte de todos los pueblos de la región.

3. La primera reunión podrá ser convocada por cualquiera de los Estados participantes en esta Conferencia.

Finalmente, renuevan la vocación de paz y de respeto al Derecho Internacional que ha animado siempre a los países latinoamericanos. Es dentro de ese mismo espíritu de armonía, solidaridad y fortalecimiento de las normas del sistema interamericano como se harán realidad los principios que contiene este documento.

La presente Declaración llevará el nombre de Declaración de Santo Domingo.

Hecha en Santo Domingo de Guzmán, capital de la República Dominicana, en los idiomas español, inglés y francés, el día 9 de junio del año 1972.

ANEXO Nº 6

DECLARACION DE LA ORGANIZACION DE LA UNIDAD AFRICANA SOBRE LAS CUESTIONES DEL DERECHO DEL MAR.

Addis Abeba, 24 de mayo de 1973.

El Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana, reunido en su vigésimo primer período ordinario de sesiones celebrado en Addis Abeba, Etiopía, del 17 al 24 de mayo de 1973.

1. Considerando que ,según dispone la Carta de la Organización de la Unidad Africana, es "nuestra responsabilidad encauzar los recursos naturales y humanos de nuestro continente con miras al progreso total de nuestros pueblos en todas las esferas de la actividad humana".

2. Recordando las resoluciones CM/Res. 245 (XVII) y CM/Res. 250 (XVII) relativas a la soberanía permanente de los países africanos sobre sus recursos naturales, aprobadas por el Consejo de Ministros de la O. U. A. en su decimoséptimo período de sesiones.

3. Recordando la resolución CM/Res. 289 (XIX) y la decisión CM/Res. 289 (XIX) y la decisión /Dec. 236 (XX) aprobadas asimismo por el Consejo de Ministros de la O. U. A.

4. Recordando también las resoluciones 2750 (XXV) y 3029 A (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

5. Teniendo en cuenta que muchos países africanos no participaron en las Conferencias de 1958 y 1960 sobre el Derecho del Mar.

6. Conscientes de que Africa, animada de un espíritu de solidaridad, precisa armonizar su posición sobre diversas cuestiones antes de la venidera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que ha de celebrarse en Santiago de Chile en 1974, y debe sacar provecho de ella.

7. Reconociendo que el medio marino y sus recursos vivos y minerales revisten importancia vital para la Humanidad y no son ilimitados.

8. Advirtiendo que en la actualidad esos recursos marinos son explotados únicamente por un número reducido de Estados en provecho económico de sus poblaciones.

9. Convencido de que los países africanos tienen derecho a explotar los recursos marinos en torno al continente de Africa en provecho económico de las poblaciones africanas.

10. Reconociendo que la capacidad de los mares para asimilar desechos y hacerlos inofensivos y sus posibilidades de regenerar recursos naturales no son ilimitadas.

11. Señalando las posibilidades de utilización de los mares con fines no pacíficos y convencido de que el medio submarino debe utilizarse exclusivamente con fines pacíficos.

12. Reconociendo la posición de los Estados archipelágicos.

13. Reconociendo que en Africa hay muchos Estados que se encuentran en situación desventajosa, incluidos los Estados sin litoral o de plataforma encerrada y los Estados cuyo acceso al espacio oceánico depende exclusivamente del paso por estrechos.

14. Observando la tendencia reciente a ampliar la jurisdicción de los Estados ribereños sobre la zona adyacente a sus costas.

15. Habiendo tomado nota de las posiciones y los puntos de vista de otros Estados y regiones, declara:

A) Mar territorial y estrechos. 1. Que, en espera de que se negocie satisfactoriamente y se adopte en general un nuevo régimen para estas zonas en la venidera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la posición que aquí se adopta no prejuzga ni los límites actuales del mar territorial de ningún Estado ni los derechos existentes de los Estados.

2. Que los Estados africanos apoyan el principio del derecho de acceso de los países africanos sin litoral al mar y desde éste y la inclusión de una disposición en tal sentido en el tratado universal que se negocie en la Conferencia sobre el Derecho del Mar.

3. Que, en vista de la importancia de la navegación internacional por los estrechos utilizados con tal fin, los Estados africanos apoyan en principio el régimen del paso inocente, aun cuando reconocen la necesidad de definir con mayor precisión ese régimen.

4. Que los Estados africanos apoyan el principio de que las líneas de base de todo Estado archipelágico pueden trazarse enlazando los puntos extremos de las islas extremas del archipiélago a los efectos de determinar el mar territorial del Estado interesado.

B) Régimen de las islas. 5. Que los Estados africanos reconocen la necesidad de definir debidamente la naturaleza de los espacios marítimos de las islas y recomiendan que tal definición se haga con arreglo a principios equitativos que tengan en cuenta todos los factores pertinentes y circunstancias especiales, entre ellos:

a) El tamaño de las islas;
b) Su población o la inexistencia de ésta;
c) Su contigüidad al territorio principal;
d) Su configuración geológica;
e) Los intereses especiales de los Estados insulares y de los Estados archipelágicos.

C) Concepto de la zona económica exclusiva, incluida la zona exclusiva de pesca. 6. Que los Estados africanos reconocen el derecho de cada Estado ribereño a establecer una zona económica exclusiva más allá de su mar territorial, cuyos límites no excederán de 200 millas marinas, medidas a partir de la línea de base que delimite su mar territorial.

7. Que los Estados ribereños ejercerán soberanía permanente sobre todos los recursos vivos y minerales de tal zona y la administrarán sin entorpecer indebidamente otros usos legítimos del mar, a saber: la libertad de navegación, la libertad de sobrevuelo y el tendido de cables y tuberías.

8. Que los Estados africanos consideran que la investigación científica y la lucha contra la contaminación del medio marino en la zona económica estarán sujetas a la jurisdicción de los Estados ribereños.

9. Que los Estados africanos reconocen que, a fin de que los recursos de la región puedan beneficiar a todos los pueblos que la habitan, los países sin litoral y otros países en situación desventajosa tienen derecho a participar en la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas vecinas en condiciones de igualdad con los nacionales de los Estados ribereños sobre la base de la solidaridad africana y con arreglo a los acuerdos bilaterales o regionales que se concierten.

10. Que las propuestas enunciadas en la presente Declaración no deberán interpretarse en sentido alguno que suponga reconocer derecho de los territorios bajo dominación colonial, extranjera o racista con respecto a lo que antecede.

D) Acuerdos regionales. 11. Que los Estados africanos, a fin de aprovechar y ordenar los recursos de la región, adopten todas las medidas posibles, entre ellas la cooperación en la conservación y ordenación de los recursos vivos y la prevención del medio marino, creen las instituciones regionales que estimen necesarias y resuelvan las controversias entre ellos, de conformidad con las disposiciones de acuerdos internacionales.

E) Actividades pesqueras en la alta mar. 12. Que los Estados africanos reconocen que las actividades pesqueras en la alta mar tienen efectos directos sobre la pesca en el mar territorial y en la zona económica. En consecuencia, tales actividades deben regularse teniendo especialmente en cuenta las especies oceánicas de peces eminentemente migratorias y anadrómicas. Los Estados africanos apoyan por ello el establecimiento de un régimen u organismo internacional de la pesca marítima dotado de poderes suficientes para hacer que los Estados respeten principios de ordenación de la pesca que gocen de amplia aceptación o, en otro caso, que se refuercen las comisiones existentes de pesca de la F.A.O. u otros organismos normativos de pesquería a fin de que puedan formular reglamentos apropiados aplicables a todas las zonas de la alta mar.

F) Formación de personal y transmisión de tecnología. 13. Que, para beneficiarse de la exploración y explotación de los recursos de los fondos marinos y de su subsuelo, los Estados africanos intensificarán las actividades nacionales y regionales de formación y asesoramiento de su personal en todos los aspectos de la ciencia y la tecnología marinas. Asimismo instarán a los organismos competentes de las Naciones Unidas y a los países técnicamente adelantados a que aceleren el proceso de transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos marinos, incluida la formación de personal .

G) Investigación científica. 14. Que todos los Estados tienen derecho, cualquiera que sea su situación geográfica, a emprender investigaciones científicas en el medio marino. Las investigaciones han de realizarse con fines pacíficos y no deben ocasionar daño alguno al medio marino.

Las investigaciones científicas en el mar territorial o en la zona económica exclusiva sólo podrán realizarse con el consentimiento del Estado ribereño interesado.

Los Estados convienen en fomentar la cooperación internacional en las investigaciones científicas de las zonas marinas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Esas investigaciones se llevarán a cabo conforme a las normas y los procedimientos establecidos por el mecanismo internacional.

H) Preservación del medio marino. 15. Que los Estados africanos reconocen que todo Estado tiene el derecho de ordenar sus recursos de conformidad con sus políticas ambientales y la obligación de prevenir y combatir la contaminación del medio marino.

16. Que los Estados africanos adoptarán, en consecuencia, todas las medidas posibles, separada o conjuntamente, de manera que las actividades que se realicen bajo su jurisdicción o control no ocasionen daños por contaminación a otros Estados o al medio marino en su conjunto.

17. En la formulación de tales medidas, los Estados tendrán en cuenta, en todo lo posible, las estipulaciones de las convenciones internacionales o regionales existentes sobre la lucha contra la contaminación, así como los principios y recomendaciones pertinentes propuestos por las organizaciones internacionales o regionales competentes.

I) Régimen internacional y mecanismo internacional para los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional. 18. Que los Estados africanos reiteran su adhesión a la Declaración de principios recogida en la resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que, a fin de alcanzar sus objetivos, esos principios habrán de recogerse en artículos de un tratado que rija la zona.

19. En particular, los Estados africanos reafirman su creencia en el principio del *patrimonio común de la Humanidad*, cuyo alcance no debe limitarse en modo alguno mediante interpretaciones restrictivas.

20. Que, en relación con la zona internacional de los fondos marinos, los Estados africanos afirman que, hasta que se establezcan el régimen internacional y el mecanismo internacional, el régimen aplicable en la zona es la Declaración de principios (resolución 2749 (XXV) y las resoluciones sobre la moratoria, y que, conforme a lo dispuesto en esa Declaración y en estas resoluciones, ningún Estado ni persona, natural o jurídica, realizarán actividades dirigidas a la explotación comercial de la zona.

21. Sin perjuicio de los párrafos 1 y 6 que anteceden, los Estados africanos apoyan el establecimiento de un límite de la zona internacional definido por la distancia desde líneas de base apropiadas.

22. Que los Estados africanos afirman que:

a) La competencia del mecanismo internacional se extenderá a los fondos marinos y oceánicos y a su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

b) El mecanismo tendrá plena personalidad jurídica, con privilegios e inmunidades funcionales. Podrá establecer relaciones de trabajo con el sistema de las Naciones Unidas, pero mantendrá una independencia política y financiera considerable.

c) El mecanismo estará dotado de amplios y firmes poderes. Entre otros, tendrá derecho a explorar y explotar la zona, a encargarse de la distribución equitativa de los beneficios y a reducir al mínimo cualesquiera efectos económicos desfavorables de la fluctuación de los precios de materias primas resultantes de las actividades realizadas en la zona; a distribuir equitativamente entre todos los países en desarrollo los ingresos procedentes de cualesquiera impuestos (gravámenes fiscales) percibidos en relación con las actividades de explotación de la zona; a proteger el medio marino; a regular y realizar investigaciones científicas y, de ese modo, a dar pleno sentido al concepto del patrimonio común de la Humanidad.

d) Habrá una asamblea de todos los miembros, que será titular de todos los poderes, y un consejo, cuya composición será limitada y tendrá en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, que ejercerá de manera democrática la mayoría de las funciones del mecanismo. Habrá también una secretaría encargada de prestar servicios a todos los órganos y un tribunal para la solución de las controversias. La asamblea y el consejo podrán establecer con fines especiales los órganos subsidiarios que estimen pertinentes.

ANEXO Nº 7

DECLARACION

Formulada por el Embajador Juan Miguel Bákula, presidente de la Delegación del Perú a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, al abrirse el debate general en el Plenario.

Caracas, 11 de julio de 1974.

Señor presidente:

Ya nadie puede dudar, a la luz del proceso y del debate al que asistimos, que la finalidad profunda y última de esta Conferencia es cuestionar la estructura jurídica del mar, establecida por un reducido grupo de potencias en función de sus intereses económicos políticos, y militares; y la de sustituir esa estructura por un nuevo orden legal que asegure el uso y la explotación de los océanos como instrumento de justicia, de paz y de bienestar para todas las naciones del mundo.

Las viejas reglas en este dominio deberán dar paso a un Derecho del Mar humanista y por lo tanto universal, dirigido a promover, al mismo tiempo que la convivencia pacífica de los Estados, el respeto a sus derechos y legítimos intereses y la elevación de los niveles de vida de pueblos largamente marginados.

Si bien entre esos países subsisten enfoques diversos sobre la naturaleza y los alcances de los derechos reclamados, todos ellos son partidarios de la "escuela progresista" del Derecho del Mar, en oposición a la "escuela conservadora", heredera de principios y conceptos anacrónicos.

Durante los debates de la Comisión Preparatoria de esta Conferencia, la Delegación del Perú tuvo oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre los diferentes temas sometidos a examen. Por lo tanto, limitaré mi intervención a comentar los principales acontecimientos que se han producido desde entonces.

Sin duda, el más llamativo es la aceptación condicionada del límite de las 200 millas por parte de naciones que hasta ahora habían opuesto la mayor resistencia a este criterio. Sin embargo, no se nos oculta las diferencias esenciales que median entre los planteamientos de esas naciones y los que nosotros hemos venido sosteniendo sobre la naturaleza de la zona costera.

Nuestra posición al respecto es muy clara: la zona enmarcada dentro del límite máximo de las 200 millas debe estar sujeta a la soberanía del Estado ribereño para asegurar la protección de sus legítimos intereses. Dicha soberanía responde al deber de cada Estado de proveer lo necesario a su subsistencia y desarrollo, disponiendo de los recursos que la naturaleza ha puesto

a su alcance, de acuerdo con criterios razonables que tengan en cuenta sus realidades geográficas, geológicas, ecológicas, económicas y sociales. El cumplimiento de ese deber imperativo se convierte en un derecho cuyo respeto es exigible a terceros pero que a la vez reconoce iguales deberes y derechos de otros Estados frente a sus propias costas, así como el interés de todas las naciones en preservar la libertad de comunicación internacional.

Además de los principios expuestos, que para el Perú son evidentes e irrebatibles, existen razones prácticas que hacen indispensable el ejercicio de la soberanía y jurisdicción nacionales en la totalidad de la zona costera, para regular no sólo la conservación y explotación de los recursos renovables y no renovables, la preservación del medio marino, el control de la investigación científica y el emplazamiento de instalaciones artificiales, sino también otros usos económicos e intereses conexos que deben ser asegurados y protegidos ante las perspectivas inciertas resultantes de la progresiva aplicación de los adelantos científicos y tecnológicos al espacio oceánico.

Se ha dicho, sin razones fundadas, que el reconocimiento de los derechos de soberanía hasta el límite de las 200 millas podría menoscabar la comunicación internacional. Pero lo cierto es que todos los países que han adoptado hasta ahora ese límite son respetuosos del *jus communicationis*. El Perú ha mantenido y mantendrá esta política que es coherente con su doctrina marítima y con sus intereses de facilitar al máximo el libre tránsito en general, como instrumento de pacífica convivencia y de cooperación entre todos los Estados.

De estas precisiones se desprende que los países partidarios del "mar patrimonial" o de la "zona económica exclusiva" hasta el límite de las 200 millas tienen con nosotros coincidencias básicas y defienden intereses similares a los nuestros, si bien dentro de instituciones distintas. Confiamos que esos países puedan aproximarse mediante el reconocimiento de los derechos soberanos que deben ejercer los Estados ribereños en el mar, el suelo y subsuelo de la zona de jurisdicción nacional para los fines antes citados, sin perjuicio de las libertades de tránsito que interesan a todas las naciones.

Frente a esta posición mayoritaria, ¿qué contraponen las potencias marítimas? Conscientes de que el enfoque de derechos preferentes no tiene ya posibilidades de éxito, algunas de esas potencias han cambiado su estrategia y se presentan dispuestas a aceptar una "zona económica" hasta 200 millas, siempre y cuando dentro de ella los estados ribereños renuncien a competencias esenciales y se sometan a restricciones que la desnaturalizarían por completo.

Si examinamos con detenimiento cuáles son las condiciones exigidas por esa tendencia revisionista, llegamos a la conclusión que el Estado ribereño pasaría a ser un simple espectador o ejecutor de las decisiones de los demás Estados sobre la forma de administrar aquella zona, teóricamente sometida a la jurisdicción nacional.

El Estado ribereño, en efecto, ejercería sólo derechos preferentes sobre determinados recursos renovables, según normas establecidas por organismos internacionales que respetasen en primer lugar los supuestos derechos históricos de otros Estados; estaría obligado a entregar un porcentaje de los ingresos derivados de la explotación de recursos no renovables; y tendría que garantizar la seguridad de las inversiones extranjeras que operasen en la zona.

El Estado ribereño no podría adoptar medidas especiales para la protección del medio marino, sino que debería asegurar el cumplimiento de las normas mínimas convenidas internacionalmente; y lo mismo ocurriría con respecto a las instalaciones artificiales frente a sus costas, así como a las actividades de investigación científica, que tampoco estarían sujetas a su autorización.

El Estado ribereño tendría que permitir la inspección y la supervisión por una autoridad internacional del cumplimiento de todas estas normas dentro de la zona costera. Las controversias que surgiesen sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones pertinentes serían resueltas no por los tribunales del Estado ribereño, sino por comisiones de arbitraje u otros procedimientos obligatorios que fuesen previstos en la Convención.

El Estado ribereño, finalmente, debería asegurar el ejercicio por otros Estados de los demás usos del mar, sin restricciones de ninguna especie, como si se tratare de una zona en la que no tuviese derechos que proteger.

De lo expuesto se comprende, señor Presidente, porqué esta peculiar institución que se presenta como "zona económica no exclusiva" es en realidad esencialmente una "zona económica internacional", distinta en su naturaleza y en sus aplicaciones de la zona de jurisdicción nacional defendida por las naciones progresistas. El ofrecimiento de semejante propuesta nos recuerda y no podemos evitarlo, el pasaje legendario del "caballo de Troya".

Las potencias marítimas exigen, además, las siguientes condiciones de la "solución en paquete": el límite de 12 millas para el mar territorial; el régimen de libre tránsito a través de los estrechos utilizados para la navegación internacional; un régimen similar en las aguas archipelágicas; las libertades tradicionales en alta mar; y un sistema de licencias para que las empresas de las naciones más desarrolladas puedan explorar y explotar a su antojo la zona internacional de los fondos marinos. Omitiré referirme a las primeras de esas condiciones, que corresponde examinar a la Segunda Comisión, y haré tan sólo unos cuantos comentarios con relación a la zona que ha sido declarada patrimonio común de la humanidad.

A este respecto, hay una clara oposición entre los sistemas, que responde también a enfoques radicalmente distintos. La mayoría favorece que la autoridad internacional realice, ella misma, la explotación de la zona y otras actividades conexas, porque es la única manera de asegurar que el llamado patrimonio común sea compartido por todas las naciones, independientemente de su grado de desarrollo. Los países industrializados propician por el contrario

un régimen de licencias que serían acordadas ora a los Estados, ora a empresas nacionales o transnacionales, con el objeto de llevarse el grueso de los beneficios y dejar para los demás países el esqueleto del patrimonio común.

No puede haber discusión sobre cuál de estos dos sistemas es el más justo y coherente con los principios que ya han sido adoptados en cuanto al régimen de los fondos marinos, fuera de los límites de la jurisdicción nacional. El sistema de licencias que los países industrializados presentan como razonable a la comunidad internacional, reduciría el papel de los países en desarrollo a pasar por la caja a recoger dividendos. Algunos países desarrollados pretenden haber descubierto un término medio, un compromiso entre los dos sistemas, consistente en admitir que tanto la autoridad internacional como otras personas jurídicas, puedan emprender cada cual por su cuenta, las actividades de explotación de la zona. Sin embargo, semejante convivencia no es deseable en principio ni posible en la práctica. Está en la esencia misma del sistema de explotación por la autoridad internacional que ella tenga un carácter exclusivo y se realice bajo la administración y el control de una empresa auténticamente internacional.

A juicio del Gobierno del Perú, el fin esencial de la autoridad que se instituya es atender las necesidades de los pueblos de la comunidad internacional bajo la noción del servicio y no del lucro, considerando que la propiedad que administra tiene un carácter eminentemente socio-universal. Por eso es imprescindible asegurar la participación igualitaria de todos los Estados en la Asamblea de la autoridad, así como su adecuada representación en el Consejo, de manera que ningún país, por modesto que sea, quede marginado de las decisiones de tales órganos. Las nociones de la propiedad social internacional, del propósito del servicio en vez del lucro, de la participación plena de los distintos Estados y de la dirección y el control democráticos, constituyen la más sólida garantía para que el patrimonio común de la humanidad beneficie realmente a todos los pueblos, vale decir al género humano.

Todo ello presupone, desde luego, el respeto de lo previsto en la Declaración de Principios de 1970 y en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a efecto de que la explotación sólo pueda emprenderse de conformidad con el régimen a ser establecido, y de que empresas nacionales o transnacionales no se apropien de los recursos comunes, como parecen empeñadas en hacerlo. No hablemos ya de la ilegalidad de tales actos, comparables con una moderna piratería. Ninguna salvaguardia legislativa podría legitimar tal género de apropiaciones, aún cuando se efectuasen en escala reducida. Si se pretendiese llevarlas adelante, se amenazaría de manera irreparable el proceso que ya hemos iniciado sobre la totalidad del Derecho del Mar.

Señor presidente:

El curso de nuestros próximos trabajos tendrá una significación tal vez decisiva para definir si el nuevo orden jurídico de los mares favorecerá el

predominio de los Estados más poderosos o se convertirá en un instrumento de justicia y desarrollo para todos los pueblos del mundo. Sabemos ya que las potencias marítimas, recurriendo al veto bajo el disfraz del consenso, o amenazando con abstenerse de firmar la Convención, tratarán de inducir a los demás Estados a que abandonen o reduzcan sus derechos y aspiraciones. Tratarán de dividir a los países en desarrollo, enfrentando a los que tienen y a los que no tienen litoral, a los favorecidos y a los perjudicados por la geografía, como si sus intereses fuesen irreconciliables, cuando todos sabemos que pueden ser complementados mediante acuerdos satisfactorios y razonables.

A este respecto, la nueva filosofía del Derecho del Mar sería incoherente con los principios de justicia y bienestar en que se inspira si éstos no se hiciesen extensivos a los países sin litoral y otros Estados con desventajas geográficas, principalmente en el caso de naciones en desarrollo cuyos problemas mal podemos ignorar, menos aún tratándose de naciones hermanas del continente americano como Bolivia y Paraguay. El Perú, en consonancia con una política de solidaridad practicada a lo largo de toda su historia, considera que los países desprovistos de litoral deben disfrutar del libre acceso al mar y desde el mar, del libre tránsito por los Estados ribereños vecinos, y de la igualdad de trato en los puertos de estos últimos. Considera también que los países sin litoral y otros países en situación geográfica desventajosa, deben participar de los usos y de los recursos del mar, así como de los beneficios obtenidos de la explotación de los fondos marinos. Pero precisamente para que esa participación sea efectiva, es indispensable que tales recursos no queden a la merced de las potencias más industrializadas, sino que haya margen para protegerlos y compartirlos dentro de amplias zonas de jurisdicción nacional; y que aquellos países intervengan en los órganos de la autoridad internacional de los fondos marinos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, autoridad que debe estar dotada de poderes suficientes para administrar la zona como patrimonio común de la humanidad.

Señor presidente:

La sociedad actual, manejada por centros de poder financieros, económicos y políticos, ha sido convertida en un campo de batalla porque cultiva valores antagónicos a la naturaleza de la persona humana y a los principios que enarbolan las Naciones Unidas. En efecto, se ha hecho de la existencia y de las circunstancias del hombre y de los pueblos un modelo interpretable en meros términos de provecho, de ventaja y de dominio. Todo ello ha comportado extraordinario progreso material, pero a la vez ha empeorado la situación del hombre y de las poblaciones, sumidas unas —las de los países subdesarrollados— en la dominación y la dependencia; y otras, las de los más evolucionados, en el belicismo, el temor y absurdas crisis de violencia.

Las consecuencias de este nefasto proceso se ha reflejado en el mar; y desde la conquista de pueblos enteros, impuesta por las grandes flotas, el ejercicio de la piratería y la trata de esclavos, se ha pasado al manejo sutil de los

poderes marítimos por el control de los medios financieros, del transporte y de los mercados; y ahora se anuncian nuevos métodos acaparatorios a base de la ciencia y de la tecnología.

Era preciso, por tanto, reivindicar el derecho humanizado del mar. Los países subdesarrollados tuvimos que iniciar ese nuevo estilo de combate digno, vinculándolo a los intereses de los demás Estados, en particular de los que sufren el subdesarrollo. Hemos sido, primero, depredados en nuestras riquezas ictiológicas; luego, padecimos, como otros países hermanos, medidas de presión económica intolerables, a las cuales enfrentamos gallardamente la solidez de nuestra posición jurídica. De varios foros, de Naciones Unidas, de distintas regiones y de los pueblos del Tercer Mundo, los que empezamos esta lucha hace algunas décadas recibimos repaldo y adhesión. Por ende, en esos mismos pueblos, unos aquí presentes, otros en proceso de liberación, confiamos que, a la hora de las decisiones, serán consecuentes y solidarios en la defensa de intereses que nos son comunes.

Debemos hablar con claridad: la antigua política de los cañones se proyecta hoy en función de los esquemas bélicos o prebélicos, del afán de lucro de las empresas transnacionales. De allí derivan los propósitos de reducir la anchura del mar soberano, o las exigencias respecto de los estrechos, o los intentos de ocupación o la ocupación de canales, o las explosiones nucleares consideradas estratégicas. Esa antigua y abusiva política no ha hecho sino variar la faz. El sustento de su posición, es el mismo: la guerra o la preparación para una posible guerra, la "gran catástrofe" de la que nos habla Toynbee. Por el contrario, nosotros, peruanos, latinoamericanos, tercermundistas, pueblos todos del mundo, queremos soluciones para la paz, para la justicia, para la buena vecindad, para la cooperación internacional, para el desarrollo cabal de nuestras naciones; en suma para la plena realización de la persona humana.

El Perú actual está poniendo de manifiesto que una nueva forma de sociedad justa, humanista, solidaria, puede crearse de acuerdo a estos valores. Los que venimos de un pasado Inca, basado en el trabajo como fuente de riqueza y bienestar, pensamos que los bienes y derechos, la propiedad y la empresa deben ser instrumentos de una transformación dirigida hacia la justicia social y al rescate de la dignidad humana; y que esta legítima aspiración no termina en las fronteras de país alguno, pues ella debe prevalecer en el panomara universal, acorde con los postulados de Naciones Unidas: ni explotación del hombre por el hombre, ni dominio ni dependencia, ni manejo directo ni indirecto de un Estado por otro Estado. Ninguna forma de injusticia debe perpetuarse. Llevada esta noción al mar, exige a los países ultradesarrollados, respetar las pocas zonas de riqueza pesquera que permanecen después de la depredación. Aquellos países quieren repartirse los beneficios de esa riqueza y conservar las que han acumulado acaparando los poderes financieros, económicos, científicos y tecnológicos. Si todos los Estados discutiésemos aquí una redistribución de recursos y poderes, lógico sería, sería justo, que sobre

la mesa común, fuera puesto el conjunto de los bienes para instaurar un nuevo orden de equidad; ¿mas por qué solo de la mesa del pobre se quiere repartir su pan?

El Perú que, internamente, ha eliminado, sin violencias, las raíces del mal de la dominación interna y de toda dependencia foránea, se yergue con otros pueblos hermanos, para evitar cualquier mengua de los derechos por los cuales ha librado tan larga batalla. Su decisión es firme e irrevocable. No dará paso alguno hacia atrás, en la defensa de su soberanía marítima, que está indisolublemente ligada al desarrollo y el bienestar de su pueblo. Cooperará sí, como siempre lo ha hecho, a la búsqueda de fórmulas razonables, que permitan un entendimiento universal sobre bases equitativas y de respeto recíproco.

Si acaso a este debate, como al debate de todo movimiento de liberación, fueran llamados a decidir nuestros grandes Héroes, Mártires y Libertadores, preguntémonos con honestidad ¿cuál sería su voto? Tengo para mi su respuesta, que comporta un mandato imperativo: el de luchar unidos por la justicia, la paz y la libertad para todos los pueblos del mundo.

Muchas gracias, señor presidente.

ANEXO Nº 8

INTERVENCION

del Embajador Juan Miguel Bákula, presidente de la Delegación del Perú, en sesión plenaria al iniciarse el debate sobre el tema: "Usos Pacíficos del Espacio Oceánico".

Nueva York, 19 de abril de 1976.

Señor presidente:

Mi delegación se complace por el hecho de que hoy, bajo la presidencia de usted, podamos finalmente examinar una materia tan importante como es la de la utilización con fines pacíficos del espacio oceánico, que fue incluida desde 1972 en la lista de temas y cuestiones de la Comisión Preparatoria, y asignada al Plenario de la Conferencia por decisión del 21 de junio de 1974.

Al considerar este tema debemos tener presente que, según el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia está encargada de preparar una Convención amplia y comprensiva de los problemas del Derecho del Mar, que abarcan aspectos relacionados no sólo con la utilización de los recursos naturales, la contaminación, la investigación científica, la transferencia de tecnología y otras cuestiones conexas, sino también las actividades que puedan afectar la paz, el orden o la seguridad de los Estados; y las disposiciones con arreglo a las cuales tanto la zona internacional de los fondos marinos como el alta mar están reservadas exclusivamente para fines pacíficos.

Por lo tanto, carecieron de fundamento las objeciones formuladas por los representantes de algunos Estados en el sentido de que este foro no tenía competencia para tratar el tema de la utilización pacífica del espacio oceánico. Lo cierto es que sí tiene competencia, por la naturaleza misma del asunto en examen, por el mandato de la Asamblea General y por la decisión de la propia Conferencia al incluirlo en su agenda bajo el tema 22. Pero además de esto, la Conferencia tiene la obligación de prever disposiciones apropiadas en la nueva Convención sobre el Derecho del Mar, para asegurar que los Estados se conduzcan pacíficamente no sólo en las zonas internacionales del espacio oceánico, sino con mayor razón, en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional de otros Estados.

Una vez establecidos, sin lugar a duda alguna, la autoridad y el deber de la Conferencia al respecto, los representantes de las potencias opositoras al estudio del tema adujeron que era innecesario incluir en la Convención disposiciones expresas, porque existen otros foros, como la Conferencia del Comité de Desarme, donde se están discutiendo cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales.

Pocos argumentos pueden ser menos persuasivos que los expuestos en esta segunda objeción. Cualquiera que haya asistido a la sesión de la Conferencia del Comité de Desarme, o que haya seguido sus trabajos, sabe muy bien

que ese Comité después de quince años de existencia, ha demostrado su ineficacia para aportar soluciones satisfactorias a los problemas que aquí estamos examinando. Y esto nada tiene de extraño, puesto que en el Comité, que no es de alcance universal, no se aplican los procedimientos de las Naciones Unidas, sino un sistema muy peculiar, sometido a la co-presidencia y a las negociaciones privadas de las dos potencias mayores, que sólo presentan textos adecuados en la medida que cubran sus necesidades e intereses.

Se explica así que la mayor contribución de la Comisión de Desarme en el ámbito del espacio oceánico, haya sido el tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa, en los fondos marinos situados más allá del límite de 12 millas; lo cual no excluye la instalación de tales armas dentro del mencionado límite, y, lo que es más grave, tampoco prohibe el emplazamiento de armas convencionales y otros dispositivos para fines bélicos en las zonas que estarán sometidas a la jurisdicción nacional de otros Estados y en la zona internacional de los fondos marinos.

Este hecho, por sí solo, basta para comprender hasta qué punto es indispensable que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la que participan representantes de todos los Estados, asuma la responsabilidad que le ha sido confiada y defina los principios y las medidas pertinentes para asegurar que el *espacio oceánico* sea utilizado con fines pacíficos, de acuerdo con las aspiraciones y en resguardo de los intereses de los pueblos del mundo entero.

Hasta ahora, el "texto único" que estamos revisando como base de la futura Convención, introduce cambios fundamentales en las viejas reglas del Derecho del Mar, que permitirán poner término a prácticas perjudiciales para la conservación y utilización de los recursos vivos dentro de las nuevas zonas de jurisdicción nacional, y abrirán las posibilidades de una explotación conjunta de la zona internacional de los fondos marinos en beneficio de toda la humanidad. A través de las instituciones previstas, será posible aplicar a los océanos los principios de la justicia social internacional y favorecer el desarrollo y bienestar de los pueblos a niveles que sólo eran accesibles a las naciones mas industrializadas .

Pero nuestros esfuerzos quedarían truncos y la Convención sería incompleta si a los objetivos de la justicia, el desarrollo y el bienestar no agregásemos los de la paz y la seguridad internacionales. Aunque estas metas están entrelazadas, y nunca habrá paz para nadie sin previa justicia y bienestar para todos, es insuficiente establecer disposiciones que promuevan una distribución equitativa de los recursos, que faciliten la investigación científica, que controlen la contaminación del océano y que protejan otros intereses conexos, mientras se guarde inexplicable silencio sobre las obligaciones exigibles a los Estados para evitar actividades que, en última instancia, puedan invalidar la vigencia de todos los derechos y fines previstos.

Nos parece innecesario repetir aquí lo que ya se ha dicho en diversas ocasiones sobre los abusos cometidos a lo largo de los siglos bajo el pretexto y el amparo de la libertad de los mares. Esto pertenece al juicio de la historia, de la que debemos siempre extraer lecciones, con miras a evitar la repetición de sucesos cuyas consecuencias aun perduran en nuestros tiempos. Al pensar ahora en el presente y el futuro, no podemos perder de vista que los progresos tecnológicos de las últimas décadas, y su empleo con fines bélicos en el espacio oceánico, han creado nuevos riesgos de efectos imprevisibles, inclusive para países neutrales, en la eventualidad de un conflicto entre potencias mayores.

Por eso, hoy más que nunca, los pueblos de todas las naciones desean y necesitan vivir en paz. No quieren más guerras ni competencias de poder. Rechazan los afanes de dominio, el proselitismo político, el juego de influencias y las intervenciones de unos Estados en los asuntos de otros.

Nosotros, como representantes de esos pueblos en la Conferencia sobre el Derecho del Mar, tenemos que contribuir en la medida de nuestro alcance a que sus aspiracione no sean defraudadas en la Convención que estamos elaborando.

Fue precisamente con ese propósito que los delegados de los países en desarrollo propusimos en 1971 la inclusión del tema que ahora examinamos y que comprende, como uno de sus aspectos, el de las zonas de paz y seguridad. La idea de establecer tales zonas, primero en el Océano Indico, a iniciativa del Gobierno de Sri Lanka, luego en Africa, en el Medio Oriente y en el Pacífico Sur, ha respondido a la preocupación muy legítima de los países de esas regiones para prevenir que sus mares aledaños sean escenarios de los latentes antagonismos entre las fuerzas de potencias mayores y del eventual desencadenamiento de nuevas conflagraciones.

Desafortunadamente, las resoluciones que con este objeto han sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas no son respetadas por aquellas potencias, y seguimos asistiendo, en ciertos sectores, al ostensible despliegue de fuerzas navales y a la instalación de nuevas bases militares, con los peligros que comportan en nuestra era nuclear.

Durante los debates de la Segunda Comisión, hemos visto cómo los representantes de esas mismas potencias se han opuesto sistemáticamente, sin aducir razones, a las enmiendas que presentamos diversas delegaciones para asegurar la conducta pacífica de los Estados. Así ocurrió en la propuesta de especificar en el texto único los actos que los buques y aeronaves extranjeros deben abstenerse de cometer, cuando pasan por los estrechos utilizados para la navegación internacional; con la propuesta de excluir el emplazamiento de instalaciones, estructuras y dispositivos para fines no económicos en las zonas de jurisdicción nacional, sin la expresa autorización del Estado ribereño; y con la propuesta de exigir que en tales zonas, los buques y aeronaves extranjeros se abstengan de toda amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, la integri-

dad territorial o la independencia política de los Estados ribereños. Estos ejemplos son muy ilustrativos de la falta de voluntad con que seguimos tropezando cada vez que se trata de dar contenido al principio del uso pacífico de los mares.

De otro lado, es interesante anotar que en las propuestas que recientemente nos han sido hechas con el encomiable deseo de llevar la Conferencia a un resultado final este año, no se incluye referencia o disposición alguna sobre la preservación de la paz en el espacio oceánico. Se menciona las fundamentales transformaciones económicas, tecnológicas y sociales que están ocurriendo en el mundo y la necesidad de barrer los mares para obtener recursos pesqueros y minerales que acrecienten la prosperidad de nuestro planeta. Se destaca que el progreso económico y tecnológico podrá ser afectado por el uso que se haga de esos recursos. Se afirma que la libertad de los mares sigue siendo básica para la seguridad y el bienestar de la mayoría de las naciones, y que la institución de la zona económica permanecerá como una parte de alta mar; aseveraciones ambas que realmente sorprenden y que muy pocos comparten en el seno de esta Conferencia. Se dice que frente a las playas de casi todos los continentes, las fuerzas de Estados ribereños retan a barcos pesqueros extranjeros, cuando en realidad sucede exactamente lo contrario, pues son las flotas pesqueras extranjeras las que retan con sus incursiones a los Estados costeros y éstos se ven en la necesidad de proteger los recursos de sus mares adyacentes para atender las necesidades primarias de sus poblaciones. Se critica las acciones unilaterales, sin reconocer quiénes las iniciaron y cómo ha sido en virtud de esas acciones que se gestó en el pasado y se ha ido transformando en el presente el Derecho Internacional del Mar. Se advierte que, ante la confrontación en curso, podrán ocurrir nuevos actos unilaterales y que ciertas naciones están preparadas para defender sus intereses de ser necesario. Se habla de promover la investigación científica para la salud y el progreso de las poblaciones del mundo, aunque al mismo tiempo se pretende excluir de la Convención las investigaciones del medio marino conducidas desde la atmósfera o el espacio ultraterrestre. Se sostiene que el acceso a los recursos de los fondos marinos debe contribuir al crecimiento económico de todos los países; pero luego se propone un mecanismo liberal que proteja principalmente los intereses económicos de las naciones más industrializadas. Se resume como metas a ser alcanzadas en la Conferencia, la libertad de navegación, el florecimiento del comercio, el enriquecimiento de las naciones, el fomento de la investigación científica, el suministro de nuevas fuentes de producción y consumo, la cooperación para el progreso, y otros lugares comunes; pero nada se dice, y esto es muy significativo, sobre el propósito de promover la paz en los mares y sobre los medios para asegurarla en beneficio de la humanidad.

En tales circunstancias, es lógico preguntarse: ¿Tendremos también la madurez y el buen juicio para ir adelante en el camino de la paz? La respuesta sólo será afirmativa si incluimos en la Convención disposiciones adecuadas

para contribuir al establecimiento de un mundo pacífico, libre de amenazas, de temores y de conflictos.

Sin duda, poco podrá lograrse mientras falte la voluntad política de quienes tienen a su alcance las mayores posibilidades de modificar el actual curso de las relaciones internacionales. Pero es evidente que el mundo de hoy está asistiendo a cambios insospechados, y no pasan días sin que ocurran sorpresas en el desplazamiento de fuerzas políticas y económicas que antes parecían confinadas a los principales polos del poder.

Al expresar cuanto precede, señor presidente, he querido someter a las delegaciones participantes los planteamientos esenciales que el Gobierno del Perú, fiel a una posición de principio sostenida y auspiciada en distintos foros, subregionales, regionales y mundiales, cree pertinente que se tengan en cuenta con relación al tema del uso pacífico del espacio oceánico. Sabemos que esos planteamientos son compartidos por la mayoría de los Gobiernos representados en esta Conferencia y por la totalidad de los pueblos del mundo.

Muchas gracias, señor presidente.

ANEXO Nº 9

LISTA DE TEMAS Y CUESTIONES RELACIONADOS CON EL DERECHO DEL MAR.

(Aprobada por consenso en la Reunión de agosto de 1972 de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, para ser consideradas en la III Conferencia sobre el Derecho del Mar).

1. Régimen internacional para los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional.

1.1. Naturaleza y características.

1.2. Mecanismo internacional: estructura, funciones, facultades.

1.3. Repercusiones económicas.

1.4. Reparto equitativo de los beneficios teniendo en cuenta los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo y ribereños o sin litoral.

1.5. Definición y límites de la zona.

1.6. Su utilización exclusivamente con fines pacíficos.

2. Mar territorial.

2.1. Naturaleza y características incluida la cuestión de la unidad o pluralidad de regímenes en el mar territorial.

2.2. Aguas históricas.

2.3. Límites.

2.3.1. Cuestión de la delimitación del mar territorial; diversos aspectos de la materia.

2.3.2. Anchura del mar territorial. Criterios globales o regionales, mares y océanos abiertos, mares semicerrados y mares cerrados.

2.4. Paso inocente en el mar territorial.

2.5. Libertad de navegación y sobrevuelo según resulta de la cuestión de la pluralidad de regímenes en el mar territorial.

3. Zona contigua.

3.1. Naturaleza y características.

3.2. Límites.

3.3. Derechos de los Estados ribereños en relación con la seguridad nacional, el control fiscal y aduanero y reglamentación sanitaria y de inmigración.

4. Estrechos utilizados para la navegación internacional.

4.1. Paso inocente.

4.2. Otras materias conexas, incluida la cuestión del derecho de tránsito.

5. Plataforma continental.

5.1. Naturaleza y alcance de los derechos soberanos de los Estados ribereños sobre la plataforma continental. Deberes de los Estados.

5.2. Límite exterior de la plataforma continental: criterios aplicables.

5.3. Cuestión de la delimitación entre Estados; diversos aspectos de la materia.

5.4. Recursos naturales de la plataforma continental.

5.5. Régimen de las aguas suprayacentes a la plataforma continental.

5.6. Investigación científica.

6. Zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

6.1. Naturaleza y características, incluidos los derechos y la jurisdicción de los Estados ribereños en relación con los recursos, el control de la contaminación y la investigación científica en la zona. Deberes de los Estados.

6.2. Recursos de la zona.

6.3. Libertad de navegación y sobrevuelo.

6.4. Acuerdos regionales.

6.5. Límites: criterios aplicables.

6.6. Pesquerías.

6.6.1. Zona exclusiva de pesca.

6.6.2. Derechos preferenciales del Estado ribereño.

6.6.3. Administración y conservación.

6.6.4. Protección de las pesquerías del Estado ribereño en mares cerrados y semicerrados.

6.6.5. Régimen de islas bajo dominación o control extranjero en relación con las zonas de jurisdicción exclusiva de pesca.

6.7. Fondos marinos dentro de la jurisdicción nacional.

6.7.1. Naturaleza y características.

6.7.2. Delimitación entre Estados adyacentes y opuestos.

6.7.3. Derechos soberanos sobre los recursos naturales.

6.7.4. Límites: criterios aplicables.

6.8. Prevención y control de la contaminación y otros peligros para el medio marino.

6.8.1. Derechos y deberes del Estado ribereño.

6.9. Investigación científica.

7. Derechos preferenciales u otras jurisdicciones no exclusivas del Estado ribereño sobre recursos situados fuera del mar territorial.

7.1. Naturaleza, alcance y características.

7.2. Recursos de los fondos marinos.

7.3. Pesquerías.

7.4. Prevención y control de la contaminación y otros peligros, para el medio marino.

7.5. Cooperación internacional en el estudio y en la explotación de los recursos marinos.

7.6. Solución de controversias.

7.7. Otros derechos y obligaciones.

8. Alta mar.

8.1. Naturaleza y características.

8.2. Derechos y deberes de los Estados.

8.3. Cuestión de las libertades de la alta mar y su reglamentación.

8.4. Administración y conservación de los recursos vivos.

8.5. Esclavitud, piratería, drogas.

8.6. Derecho de persecución.

9. Países sin litoral.

9.1. Principios generales del derecho del mar relativos a los países sin litoral.

9.2. Derechos e intereses de los países sin litoral.

9.2.1. Libre acceso al mar y desde el mar: libertad de tránsito, medios e instalaciones de transporte y de comunicaciones.

9.2.2. Igualdad de trato en los puertos de los Estados de tránsito.

9.2.3. Libre acceso a la zona internacional de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional.

9.2.4. Participación en el régimen internacional, incluido el mecanismo, y reparto equitativo de los beneficios de la zona.

9.3. Intereses y necesidades particulares de los países en desarrollo sin litoral en el régimen internacional.

9.4. Derechos e intereses de los países sin litoral con respecto a los recursos vivos del mar.

10. Derechos e intereses de los países de plataforma encerrada, plataforma estrecha o de costa pequeña.

10.1. Régimen internacional.

10.2. Pesquerías.

10.3. Intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo de plataforma encerrada, plataforma estrecha o costa pequeña.

10.4. Libre acceso a la alta mar y desde la alta mar.

11. Derechos e intereses de los Estados de plataforma amplia.

12. Preservación del medio marino.

12.1. Fuentes de contaminación y otros peligros y medidas para combatirlos.

12.2. Medidas para preservar el equilibrio ecológico del medio marino.

12.3. Obligaciones y responsabilidades en relación con los daños al medio marino.

12.4. Derechos y deberes del Estado ribereño.

12.5. Cooperación internacional.

13. Investigación científica.

13.1. Naturaleza, características y objeciones de la investigación científica de los océanos.

13.2. Acceso a la información científica.

13.3. Cooperación internacional.

14. Desarrollo y transmisión de tecnología.

14.1. Fomento de la capacidad tecnológica de los países en desarrollo.

14.1.1. Intercambio de conocimientos y tecnología entre países desarrollados y países en desarrollo.

14.1.2. Formación de personal de países en desarrollo.

14.1.3. Transmisión de tecnología a países en desarrollo.

15. Acuerdos regionales.

16. Archipiélagos.

17. Mares cerrados y semicerrados.

18. Islas artificiales o instalaciones.

19. Régimen de las islas;

a) Islas bajo dependencia colonial o dominación o control extranjero;

b) Otras materias conexas.

20. Obligaciones y responsabilidades en relación con los daños por el uso del medio marino.

21. Solución de controversias.

22. Utilización con fines pacíficos del espacio oceánico; zonas de paz y seguridad.

23. Tesoros arqueológicos e históricos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

24. Transmisiones desde alta mar.

25. Fomento de la participación universal de los Estados en las convenciones multilaterales relativas al derecho del mar.

ANEXO Nº 10

NOMINA DE LA DELEGACION DEL PERU A LA III CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, 1971-1982

COMISION PREPARATORIA:

— *Primer período de sesiones:*

Lugar: Ginebra

Fecha: Marzo de 1971

— Presidente de la Delegación:

Embajador Alfonso Arias Schreiber, Director de Soberanía y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores.

— Delegados:

Primer Secretario Luis Solari Tudela, de la Representación Permanente del Perú ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas.

Segundo Secretario Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú antes las Naciones Unidas.

— *Segundo período de sesiones:*

Lugar: Ginebra

Fecha: Agosto de 1971

— Presidente de la Delegación:

Embajador Alejandro Deustua Arróspide, Embajador del Perú en Italia;

— Delegados:

Embajador Alfonso Arias Schreiber, Director de Soberanía y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Doctor Andrés Aramburú Menchaca, miembro de la Comisión Asesora sobre Derecho del Mar;

Consejero Jaime Cáceres Enríquez, Jefe del Departamento de Soberanía Marítima y Aérea del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Segundo Secretario Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;

Segundo Secretario Jaime Alvarez Calderón, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra.

— *Tercer período de sesiones:*

Lugar: Nueva York

Fecha: Febrero-Marzo de 1972

— Presidente de la Delegación:

Embajador Javier Pérez de Cuéllar, Representante Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;

— Delegados:

Embajador Alfonso Arias Schreiber, Director de Soberanía y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Contralmirante Guillermo Faura Gaig, Director de la Escuela Superior de Guerra Naval;

Ingeniero Francisco Valdez Zamudio, Director General de Investigación Científica y Tecnológica del Ministerio de Pesquería;

Doctor Jorge Sánchez Romero, Director General Técnico del Instituto del Mar del Perú;

Consejero Jaime Cáceres Enríquez, Jefe del Departamento de Soberanía Marítima y Aérea del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Doctora Catalina Tomatis Chiappe, Abogado Auxiliar de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas;

Segundo Secretario Alvaro de Soto, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas.

— *Cuarto Período de sesiones:*

Lugar: Nueva York

Fecha: Julio-Agosto de 1972

Participantes:

— Presidente de la Delegación:

— Embajador Alfonso Arias Schreiber, Director de Soberanía Marítima del Ministerio de Relaciones Exteriores;

— Delegados:

Embajador Felipe Valdivieso, Embajador del Perú ante la República Arabe de Egipto;

Contralmirante Guillermo Faura Gaig, Director de la Escuela Superior de Guerra Naval.

Capitán de Navío José Carcelén Basurto, del Ministerio de Marina;

Ingeniero Francisco Valdez Zamudio, del Ministerio de Pesquería;

Doctor Enrique del Solar Cánepa, del Instituto del Mar del Perú;

Consejero Jaime Cáceres Enríquez, Jefe del Departamento de Soberanía

Doctora Catalina Tomatis Chiappe, del Ministerio de Energía y Minas;

Ingeniero Salvador Mendívil Echevarría, del Ministerio de Energía y Minas;

Segundo Secretario Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;

Segundo Secretario Jaime Alvarez Calderón, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;

Tercer Secretario Enrique Román Morey, de la Dirección de Soberanía Marítima del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Señor Alberto Gil Peñaranda, Representante de la Federación Nacional de Pescadores.

— *Quinto período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: Marzo - Abril de 1973

— Presidente de la Delegación:

Embajador Juan Miguel Bákula, Director del Instituto Peruano de Relaciones Internacionales;

— Delegados:

Embajador Alfonso Arias Schreiber, Asesor para Asuntos del Mar;

Contralmirante Guillermo Faura Gaig, Director de la Escuela Superior de Guerra Naval;

Ministro Jaime Cáceres Enríquez, Director de Soberanía Marítima del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Ingeniero Francisco Valdez Zamudio, Director General de Investigación Científica y Tecnológica del Ministerio de Pesquería;

Doctor Jorge Sánchez Romero, Director Técnico del Instituto del Mar del Perú;

Doctora Catalina Tomatis, Abogado Asesor de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas;

Ingeniero Wilfredo del Castillo, Jefe de la Oficina de Coordinación de la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas;

Señor Alberto Gil Peñaranda, Secretario General de la Federación de Pescadores del Perú;

Segundo Secretario Alvaro de Soto, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;

Segundo Secretario Arturo Montoya, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas.

Tercer Secretario César Castillo Ramírez, de la Dirección de Soberanía Marítima del Ministerio de Relaciones Exteriores;

— *Sexto período de sesiones*

Lugar: Ginebra

Fecha: Julio-Agosto de 1973

— Presidente de la Delegación:
Embajador Juan Miguel Bákula, Director de la Academia Diplomática del Perú;

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Asesor para Asuntos de Mar;
Ministro Jaime Cáceres Enríquez, Director de Soberanía Marítima;

— Asesores:
Embajador Alejandro Deustua Arróspide, Embajador del Perú en Italia,
Embajador Felipe Valdivieso Belaúnde, Embajador del Perú en la República Arabe de Egipto;

— Secretarios:
Segundo Secretario Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;
Tercer Secretario Enrique Román Morey, de la Embajada del Perú en Suiza.

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante Guillermo Faura Gaig, Director de la Escuela Superior de Guerra Naval;
Capitán de Navío Germán González Ugarte, Jefe del Departamento de Intereses Marítimos de la Secretaría General del Ministerio de Marina;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Ingeniero Francisco Valdez Zamudio, Director General de Investigación Científica y Tecnológica del Ministerio de Pesquería;
Doctor Jorge Sánchez Romero, Director Técnico del Instituto del Mar del Perú;
Señor Alberto Gil Peñaranda, Secretario General de la Federación de Pescadores del Perú;

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Doctora Catalina Tomatis, Abogada Asesor de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas;
Ingeniero Wilfredo Castillo, Jefe de la Oficina de Coordinación de la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas.

III CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR

— *Primer período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: 3 - 15 de diciembre de 1973

— Presidente de la Delegación:
Embajador Juan Miguel Bákula, Director de la Academia Diplomática del Perú;

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Asesor para Asuntos del Mar;
Ministro Jaime Cáceres Enríquez, Director de Soberanía Marítima;
Segundo Secretario Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante Guillermo Faura Gaig, Director de la Escuela Superior de Guerra Naval;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Señor Alberto Gil Peñaranda, Secretario General de la Federación de Pescadores del Perú;

— *Segundo período de sesiones*

Lugar: Caracas

Fecha: 20 de junio al 29 de agosto de 1974

— Presidente de la Delegación:
General de Brigada Miguel Angel de la Flor, Ministro de Relaciones Exteriores (*).

— Delegados:
Embajador Juan Miguel Bákula, Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien presidirá la Delegación en ausencia del Ministro;
Embajador Alberto Ruiz Eldredge, Embajador del Perú en el Brasil;
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
Vice-Almirante Guillermo Faura Gaig, Representante del Ministerio de Marina;
Doctor Andrés Aramburú Menchaca, Miembro de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores;

(*) No asumió la presidencia.

— Delegados Alternos:

Ministro Jaime Cáceres Enríquez, Ministro Consejero de la Embajada del Perú en Venezuela;
Ingeniero Luis Felipe de las Casas Grieve, Representante del Ministerio de Pesquería.
Doctor Jorge Sánchez Romero, Representante del Instituto del Mar;
Doctora Catalina Tomatis, Representante del Ministerio de Energía y Minas;
Ingeniero Wilfredo Castillo, Representante del Ministerio de Energía y Minas;
Primer Secretario Alvaro de Soto, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;
Señor Alberto Gil Peñaranda, Secretario General de la Federación de Pescadores del Perú;

— Secretarios:

Tercer Secretario César Castillo Ramírez, de la Embajada del Perú en Venezuela;
Tercer Secretario Jorge Abarca del Carpio, del Ministerio de Relaciones Exteriores;
Señorita María Elena Arévalo Prieto, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

— *Tercer período de sesiones*

Lugar: Ginebra

Fecha: 17 de marzo al 10 de mayo de 1975

— Presidente de la Delegación:

Embajador Juan Miguel Bákula, Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;

— Delegados:

Embajador Alfonso Arias Schreiber, Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
Contralmirante Luis Bianchi, Representante del Ministerio de Marina;
Contralmirante Alejandro Marchini, Representante del Ministerio de Marina;
Doctor José Samanez Concha, Miembro de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores;
Doctor Andrés Aramburú Menchaca, Miembro de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores;
Doctor Dante Roa Gallegos; Representante del Ministerio de Pesquería.

— Delegados Alternos:

Ministro Jaime Cáceres Enríquez, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales;

Doctor Jorge Sánchez Romero, Representante del Instituto del Mar;
Ingeniero Wilfredo Castillo, Representante del Ministerio de Energía y Minas;
Primer Secretario Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;
Señor Alberto Gil Peñaranda, Secretario General de la Federación de Pescadores del Perú;

— Secretarios:
Tercer Secretario César Castillo Ramírez, de la Embajada del Perú en Austria;
Señorita María Elena Arévalo Prieto, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

— *Cuarto período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: 15 de marzo al 7 de mayo de 1976

— Presidente de la Delegación:
Embajador Juan Miguel Bákula, Embajador del Perú en Francia;

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.:
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Representante Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;
Doctor José Samanéz Concha, Miembro de la Comisión Asesora;
Doctor Andrés Aramburú Menchaca, Miembro de la Comisión Asesora;
Señor Alvaro de Soto Polar, Encargado de la Dirección de Soberanía Marítima;
Consejero Jorge Chávez Soto, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;
Tercer Secretario Maritza Puertas de Rodríguez, de la Dirección de Soberanía Marítima;
Señorita María Elena Arévalo, de la Dirección de Soberanía Marítima;

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante Víctor Nicolini del Castillo;
Capitán de Navío Willy Harm Esparza;

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Doctora Catalina Tomatis Chiappe;
Ingeniero Pedro Lavy Zambrano.

— Por el Ministerio de Pesquería:
Ingeniero Lizardo Ayala Ariadela, Director General a.i. de la Dirección General de Investigación Científica y Tecnológica;
Doctor Antonio Landa Cannon, del Instituto del Mar del Perú;
Biólogo Jorge Csirke Barcelli, del Instituto del Mar del Perú.

— *Quinto período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: 2 de agosto al 17 de setiembre de 1976

— Presidente de la Delegación:
Embajador Juan Miguel Bákula, Embajador del Perú en Francia;

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.:
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Representante Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;
Doctor José Samanez Concha, Miembro de la Comisión Asesora;
Doctor Andrés Aramburú Menchaca, Miembro de la Comisión Asesora;
Primer Secretario Alvaro de Soto Polar, Encargado de la Dirección de Soberanía Marítima y Aérea; y
Tercer Secretario Maritza Puertas de Rodríguez, de la Dirección de Soberanía Marítima y Aérea.

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante AP Víctor Nicolini del Castillo; y
Teniente 1º ASM. CJ. Oscar Leyton Zárate.

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Doctora Catalina Tomatis Chiappe.

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Antonio Landa Cannon, del Instituto del Mar del Perú.

— *Sexto período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: 23 de mayo al 15 de julio de 1977

— Presidente de la Delegación:
Embajador Juan Miguel Bákula, Embajador del Perú en Francia.

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.:
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Representante Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;
Doctor Andrés Aramburú Menchaca, Consejero Jorge Chávez Soto;
Primer Secretario Alvaro de Soto Polar, Encargado de la Dirección de Soberanía Marítima y Aérea;
Segundo Secretario, Ernesto Pinto Bazurco.

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante AP Víctor Nicolini del Castillo;
Capitán de Fragata, Julio Revollar R.; y
Teniente Primero CJ (A) Oscar Leyton Zárate

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Doctor José León Barandiarán Hart.

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Felipe Ancieta Calderón, del Instituto del Mar del Perú.

— *Séptimo período de sesiones*

Lugar: Ginebra

Fecha: 28 de marzo al 19 de mayo de 1978

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber;

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.:
Consejero Jorge Chávez Soto, Encargado de la Dirección de Soberanía Marítima;
Consejero Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú en Ginebra;

— Por el Ministerio de Marina:
Capitán de Navío Ciro Saravia Hudson;
Teniente Primero (CJ) (A) Guillermo Feldmuth Lostanau;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Abraham Ramírez Lituma, Asesor del Ministro;
Doctor Jorge Mejía Gallegos, del IMARPE.

— *Séptimo período de sesiones (reanudación)*

Lugar: Nueva York

Fecha: 21 de agosto al 15 de setiembre de 1978

— Presidente de la Delegación:
Embajador Carlos Alzamora Traverso

— Delegados: Por el Ministerio de RR. EE.
Consejero Jorge Chávez Soto, Director Encargado de la Dirección de Soberanía Marítima;
Consejero Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales;
Primer Secretario Héctor Cabada Barrios, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;

— Por el Ministerio de Marina:
Capitán de Navío Ciro Saravia Hudson;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Abraham Ramírez Lituma.

— *Octavo período de sesiones*

Lugar: Ginebra

Fecha: 19 de marzo al 27 de abril de 1979

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber, Representante Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro de Segunda Clase Jorge Chávez Soto, Director Encargado de la Dirección de Soberanía Marítima y Aérea;
Consejero Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;

— Por el Ministerio de Marina:
Capitán de Navío AP Carlos Valdez de la Torre;
Capitán de Fragata AP Julio Revollar Rodríguez;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Abraham Ramírez Lituma;
Doctor Jorge Mejía Gallegos .

— *Octavo período de sesiones (reanudación)*

Lugar: Nueva York

Fecha: 19 de julio al 24 de agosto de 1979

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro de Segunda Clase Jorge Chávez Soto, Director de Soberanía Marítima;
Consejero Alvaro de Soto, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;

— Por el Ministerio de Marina:
Capitán de Navío Carlos Valdez de la Torre;
Teniente Primero Guillermo Feldmuth Lostanau;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Abraham Ramírez Lituma;
Doctor Jorge Mejía Gallegos;

— Secretarios de la Delegación:
Primer Secretario Héctor Cabada; y
Segundo Secretario Mario Martorell.

— *Noveno período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: 27 de febrero al 5 de abril de 1980

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber;

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro Consejero Jorge Chávez Soto, Director de Soberanía Marítima;
Consejero Alvaro de Soto, de la Representación del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;
Doctor Eduardo Ferrero Costa;

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante AP. Víctor Silva Santisteban;
Capitán de Fragata AP. Raúl Zuazo Tolmos;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Abraham Ramírez Lituma;
Doctor Jorge Mejía Gallejos, Director de Investigaciones de Recursos Demersales y Costeros del Instituto del Mar del Perú;

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Ingeniero Francisco Sotillo Palomino, Director del Consejo Directivo del Instituto Geofísico Minero y Metalúrgico; y

— Secretarios de la Delegación:
Segunda Secretaria Carmen Silva de Arana;
Segundo Secretario Heli Peláez Castro; y
Tercer Secretario Vicente Rojas Escalante.

— *Noveno período de sesiones (reanudación)*

Lugar: Ginebra

Fecha: 28 de julio al 29 de agosto de 1980

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber;

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro Consejero Jorge Chávez Soto, Director de Soberanía Marítima;
Consejero Alvaro de Soto Polar, de la Representación del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante AP. Víctor Silva Santisteban;
Capitán de Navío AP. Harry Chamorro Melgar;

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Ingeniero Francisco Sotillo Palomino, Miembro del Consejo Directivo del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET);

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctor Jorge Mejía Gallegos, Director de Investigaciones de Recursos Demersales y Costeros del Instituto del Mar del Perú;

— Asesor de la Delegación:
Doctor Eduardo Ferrero Costa; y

— Secretario de la Delegación:
Tercer Secretario Augusto Thornberry.

— *Décimo período de sesiones*

Lugar: Nueva York

Fecha: 9 de marzo al 24 de abril de 1981

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber.

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro Consejero Jorge Chávez Soto, Director de Soberanía Marítima;
Ministro Consejero Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;
Primera Secretaria Marcela López Bravo de Ruiz, de la Dirección de Soberanía Marítima;

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante Ciro Saravia Hudson, Sub-Director General de la Dirección General de Intereses Marítimos del Ministerio de Marina;
Capitán de Navío AP. Loyer Brandon Claeyssen, Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la Direc. General de Intereses Marítimos;
Teniente Primero (C.J.) (A) Guillermo Feldmuth Lostanau, Asesor Jurídico de la Dirección General de Intereses Marítimos;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctora María Elena Palomino Thompson, Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica;
Biólogo Manuel Flores Palomino, Director de Economía y Estadística del Instituto del Mar del Perú (IMARPE);

— Por el Ministerio de Energía y Minas:
Economista Víctor Rojas Quintana, Director de la Unidad de Integración Latinoamericana de la Oficina Sectorial de Planificación;

— Por la Sociedad Nacional de Pesquería:
Doctor Héctor Marisca Villarán, Gerente General;
Ingeniero Guido Rossi Barrios, Director;

— Asesor de la Delegación:
Doctor Eduardo Ferrero Costa, Consultor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

— *Décimo período de sesiones (reanudación)*

Lugar: Ginebra

Fecha: 3 al 29 de agosto de 1981

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber;

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro Consejero Jorge Chávez Soto, Director de Soberanía Marítima;
Ministro Consejero Alvaro de Soto Polar, de la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra;
Primera Secretaria Marcela López Bravo de Ruiz, de la Dirección de Soberanía Marítima;

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante AP. Ciro Saravia Hudson, Sub-Director General de la Dirección General de Intereses Marítimos del Ministerio de Marina;
Teniente Primero C.J. (A) Guillermo Feldmuth Lostanau, Asesor Jurídico de la Dirección General de Intereses Marítimos.

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctora María Elena Palomino Thompson, Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Pesquería;
Biólogo Manuel Flores Palomino, Director de Economía y Estadística del Instituto del Mar del Perú (IMARPE);

— Asesor de la Delegación:
Doctor Eduardo Ferrero Costa, Consultor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

— Undécimo período de sesiones

Lugar: Nueva York

Fecha: 8 de marzo al 30 de abril de 1982

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber;

— Por el Ministerio de Relaciones Exteriores:
Ministro Jorge Chávez Soto, Director de Soberanía Marítima;
Ministro Consejero Alvaro de Soto Polar, en comisión en la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas en Nueva York;
Doctor Eduardo Ferrero Costa, Consultor Jurídico;

Primera Secretaria Marcela López Bravo de Ruiz, de la Dirección de Soberanía Marítima.

— Por el Ministerio de Marina:
Contralmirante AP. Ciro Saravia Hudson, Director General de Intereses Marítimos;
Capitán de Fragata AP. Julio Revollar Rodríguez, de la Dirección General de Intereses Marítimos;
Teniente Primero CJ (A) Guillermo W. Feldmuth Lostanau, Asesor Jurídico de la Dirección General de Intereses Marítimos;

— Por el Ministerio de Pesquería:
Doctora María Elena Palomino Thompson, Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

— Por el Instituto del Mar del Perú:
Contralmirante AP. Jorge Villavicencio Soto, Presidente del Consejo Directivo del Instituto del Mar del Perú;

— Asesor Especial:
Embajador Juan Miguel Bákula;

— Secretarios de la Delegación:
Primer Secretario Mario Martorell Carreño, de la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas;
Tercer Secretario Teobaldo Reátegui San Martín, del Consulado General del Perú en Nueva York.

—. *Sesión de Clausura*

Lugar: Montego Bay, Jamaica.

Fecha: 10 de diciembre de 1982

— Presidente de la Delegación:
Embajador Alfonso Arias Schreiber;

— Delegados:
Señor Miguel Barandiarán, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Jamaica;
Contralmirante AP. Ciro Saravia Hudson, Director General de Intereses Marítimos del Ministerio de Marina;
Tercer Secretario Yván Solari Calvo, de la Embajada del Perú en Jamaica.

INDICE

NOTA PRELIMINAR 7

PRIMERA PARTE

LOS HECHOS: ACCIONES Y PRACTICAS

CAPITULO I: LA POLITICA MARITIMA DEL PERU 11
1.1. La decisión del Gobierno Peruano: 1982 13
1.2. Resumen de la posición de los Gobiernos: 1948-1980 17
1.2.1. Gobierno del general M. A. Odría 17
1.2.2. Gobierno del doctor Manuel Prado 17
1.2.3. Gobierno de la Junta Militar 17
1.2.4. Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry 18
1.2.5. Gobierno revolucionario de la Fuerza Armada 19
1.2.5.1. Canciller E. Mercado Jarrín 19
1.2.5.2. Canciller Miguel Angel de la Flor 19
1.2.5.3. Canciller José de la Puente 20
1.2.5.4. Canciller Carlos García Bedoya 21
1.2.5.5. Canciller Arturo García 22
1.3. La posición de los partidos políticos 22
1.3.1. Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada 22
1.3.2. Partido Aprista Peruano 23
1.3.3. Partido Popular Cristiano 24
1.3.4. Partido Socialista Revolucionario 24
1.3.5. Partido Acción Popular 25
1.4. Declaraciones bilaterales 26
1.5. Las Declaraciones del Sistema Interamericano 28
1.5.1. El Comité Jurídico Interamericano (CJI), 1952 28

1.5.2. II Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, 1953. 29
1.5.3. X Conferencia Interamericana, 1954 30
1.5.4. III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, 1956 30
1.5.5. Conferencia Especializada de Ciudad Trujillo, 1956 .. 31
1.5.6. La Resolución de Río de Janeiro, (CJI), 1965 32
1.5.7. La Resolución de Río de Janeiro, (CJI), 1973 34
1.6. Reuniones latinoamericanas sobre el Derecho del Mar 40
1.6.1. Reunión de Montevideo, 1970 42
1.6.2. Reunión de Lima, 1970 42
1.6.3. Reunión de Expertos del Grupo de Montevideo, 1971.. 45
1.6.4. Reunión de El Salvador, 1973 46
1.6.5. Reunión del Grupo Latinoamericano de Nueva York, 1973 46
1.7. Otras reuniones 47
1.7.1. La Reunión de CECLA, 1971 48
1.7.2. El Parlamento Latinoamericano 48
1.7.3. La Federación Interamericana de Abogados 49
1.7.3.1. La V Conferencia de Lima, 1947 49
1.7.3.2. XI Conferencia de Miami, 1959 51
1.7.3.3. XVI Conferencia de Caracas, 1969 54
1.7.4. El Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional 55
1.7.4.1. La Reunión de Madrid, 1951 56
1.7.4.2. La Reunión de San Pablo, 1953 57
1.7.4.3. La Reunión de Quito, 1957 58
1.7.4.4. La Reunión de Buenos Aires, 1969 59
1.7.4.5. La Reunión de Lima, 1970 59
1.7.5. A modo de conclusión 61
1.8. La acción en el Tercer Mundo 62
1.8.1. Los primeros pasos 62
1.8.2. El Comité Consultivo Legal Afro-Asiático y el Seminario de Yaundé 63
1.8.3. El Movimiento No Alineado 64
1.8.3.1. La Conferencia de Argel, 1973 64
1.8.3.2. La Conferencia de Nueva Delhi, 1983 67

CAPITULO II: LA DECLARACION DE SANTIAGO 81
2.1. Antecedentes 84
2.2. La depredación de la riqueza marítima del Pacífico Sur 91

2.3. El proceso de aprobación y de ratificación en el Perú 95
2.4. Convenio sobre Zona Especial Fronteriza 97
2.5. Actos internacionales posteriores a 1952 98
2.5.1. Acta de Lima, 1955 99
2.5.2. Protocolo de Adhesión a la Declaración de Santiago, 1955 101
2.5.3. Declaración en la Asamblea de Naciones Unidas, 1956. 102
2.5.4. Acta de Quito, 1958 102
2.5.5. Declaración en la I Conferencia de Ginebra, 1958 ... 103
2.5.6. Declaración de los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, 1969 103
2.5.7. Declaración conjunta, Lima 1970 104
2.5.8. Declaración conjunta del XX Aniversario, 1972 104
2.5.9. XXV Aniversario de la Declaración de Santiago, 1977.. 105
2.5.10. Declaración conjunta en rechazo de la Ley de EE. UU., 1979 105
2.5.11. Resolución de condena por medidas coercitivas, 1981.. 106
2.5.12. Declaración al aprobarse la Convención sobre el Derecho del Mar, 1982 106
2.6. La adhesión de Colombia al Sistema del Pacífico Sur 107
2.6.1. El Convenio de incorporación 108
2.6.2. Declaración de Cali 109

CAPITULO III: EL PERU EN LAS CONFERENCIAS DEL MAR .. 115
3.1. La I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar 117
3.2. La II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar 120
3.3. La III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar 125
3.3.1. Prolegómenos 125
3.3.2. La mecánica de la conferencia 126
3.3.3. El consenso 127
3.3.4. Los textos 130
3.3.5. La unidad del espacio oceánico 131
3.3.6. El acuerdo de caballeros 131
3.3.7. La participación del Perú 132

SEGUNDA PARTE

RAZON Y TEORIA DE UNA POLITICA

CAPITULO IV: EL DOMINIO MARITIMO DEL PERU 147
4.1. El término "dominio marítimo" 149
4.2. Del Derecho Romano al Derecho Internacional 150
4.3. Evolución de la voz "dominio" 152
4.4. El dominio marítimo en la Constitución del Perú 152

CAPITULO V: LA SOBERANIA 157
5.1. La evolución de la relación jurídica 159
5.2. Surgimiento de la noción de soberanía 160
5.3. Importancia del concepto de soberanía 161
5.4. Limitaciones de la soberanía 161
5.5. Los principios de la efectividad y de la seguridad 163
5.6. La soberanía y el Estado moderno 163

CAPITULO VI: EL DERECHO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO 167
6.1. El Derecho Internacional del Desarrollo y la soberanía 169
6.2. Elementos del Derecho Internacional del Desarrollo 170
6.3. El derecho de soberanía sobre los recursos 170
6.4. Obligaciones de los Estados 171
6.5. Etapas de la negociación 173
6.6. El cambio de la sociedad internacional 176
6.7. La afirmación del Derecho Internacional 177

CAPITULO VII: LA JURISDICCION 181
7.1. El concepto de jurisdicción 183
7.2. La jurisdicción y el Derecho del Mar 185
7.3. El alta mar y el mar territorial 187
7.4. Los nuevos espacios marítimos 192

CAPITULO VIII: LOS INTERESES ECONOMICOS 197
8.1. La libertad de los mares 200
8.2. Los recursos marinos 204
8.3. La conservación: problema mundial 206
8.4. El interés especial 210
8.5. El derecho especial 211
8.6. Los derechos "preferentes" 213
8.7. De los derechos exclusivos a los derechos de soberanía 213

8.8. La plataforma continental 216
8.9. Los fondos marinos 219

CAPITULO IX: LA LEGISLACION 233
9.1. Legislación peruana sobre el dominio marítimo 235
9.1.1. Antecedentes 235
9.1.2. Disposiciones legales 236
9.1.2.1. Reglamento sobre visita de buques extranjeros 236
9.1.2.2. La zona de protección de doce mil metros.. 236
9.1.2.3. Los Tratados de Montevideo 237
9.1.2.4. Convención relativa a la guerra marítima ... 238
9.1.2.5. Convenio de París, sobre navegación aérea .. 238
9.1.2.6. Código Penal 239
9.1.2.7. Código Bustamante 239
9.1.2.8. Código Civil 240
9.1.2.9. Reglamento Consular 240
9.1.2.10. Reglamento de Capitanías 241
9.1.2.11. Convenio de Aviación Civil Internacional ... 241
9.1.2.12. Decreto Supremo de 1º de agosto de 1947 .. 242
9.1.2.12.1. Antecedentes 242
9.1.2.12.2. Aspectos formales 244
9.1.2.12.3. La finalidad 246
9.1.2.12.4. Notas características 248
9.1.2.12.5. Presciencia y alcance 251
9.1.2.13. El Reglamento de Capitanías 252
9.1.2.14. Ley del Petróleo 253
9.1.2.15. La Ley Orgánica de la Marina (reservada) .. 254
9.1.2.16. Otras normas legales 256
9.1.2.17. Ley Orgánica del Ministerio de Marina 257
9.1.3. Apreciación y perspectivas 258
9.1.4. Notas sobre la legislación pesquera 259
9.2. La búsqueda de una definición 260
9.2.1. En el Perú 260
9.2.1.1. Entre Escila y Caribdis 260
9.2.1.2. Iniciativas parlamentarias 261
9.2.1.3. En favor del DS Nº 781 262
9.2.1.4. Un frustrado decreto-ley 263
9.2.1.5. Las declaraciones del Gral. J. Velasco Alvarado 264
9.2.2. En Colombia 266
9.2.3. En Chile 267

9.2.4. En el Ecuador 269
9.2.5. En Costa Rica 272

CAPITULO X: LOS USOS DEL MAR 283
10.1. Marco de referencia 285
10.2. Los usos económicos 289
10.2.1. El alta mar y los otros espacios marítimos 292
10.2.2. De la navegación y de las comunicaciones 294
10.2.3. De los otros usos económicos del mar 297
10.3. Los nuevos desafíos 299
10.3.1. El ordenamiento 299
10.3.2. La preservación del medio ambiente marino 300
10.4. El uso pacífico del espacio oceánico 305
10.4.1. El entorno conceptual 306
10.4.2. El punto de partida 307
10.4.3. Una secuencia lógica 309
10.4.4. Los propósitos 310
10.4.5. Un objetivo ajustado 311
10.4.6. El debate 312

CAPITULO XI: LA INTERPRETACION 321
11.1. El origen de la norma 323
11.1.1. La existencia de la norma jurídica 323
11.1.2. El respeto a la soberanía territorial 324
11.1.3. El orden jurídico y el "espacio libre de derecho" 326
11.2. Declaración política y norma jurídica 329
11.2.1. La declaración y su fuerza obligatoria 332
11.2.1.1. La fuerza obligatoria 334
11.2.1.2. La ausencia de fuerza obligatoria 334
11.2.1.3. Los efectos políticos 335
11.2.1.4. Las consecuencias jurídicas 336
11.3. La interpretación 336
11.3.1. Una aproximación exegética 336
11.3.2. La interpretación de los tratados 338
11.4. El proceso de interpretación y su aplicación 339
11.4.1. El Decreto Supremo de 1947 339
11.4.1.1. Significado 339
11.4.1.2. La delimitación de la zona marítima 341
11.4.1.3. Su trascendencia histórica 343
11.4.2. La Declaración de Santiago 344
11.4.2.1. Los antecedentes 344

11.4.2.2. La interpretación auténtica 344
11.4.2.3. La aplicación 345
11.4.2.4. La aprobación legislativa 345
11.5. La dicotomía alta mar - mar territorial 347

COLOFON 351

ANEXOS

Anexo Nº 1: Don Hipólito Unanue y la defensa de los recursos marinos 359

Anexo Nº 2: Chile declara la zona de 200 millas 367

Anexo Nº 3: Perú declara la soberanía y jurisdicción en la zona marítima de 200 millas 371

Anexo Nº 4: Declaración de Chile, Ecuador y Perú sobre zona marítima 375

Anexo Nº 5: Declaración aprobada por la reunión de Ministros de la Conferencia Especializada de los países del Caribe sobre los problemas del mar 379

Anexo Nº 6: Declaración de la Organización de la Unidad Africana sobre las cuestiones del Derecho del Mar 385

Anexo Nº 7: Declaración formulada por el embajador Juan Miguel Bákula, presidente de la Delegación del Perú a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, al abrirse el debate general en el Plenario, Caracas, 11 de julio de 1974 393

Anexo Nº 8: Intervención del embajador Juan Miguel Bákula, presidente de la Delegación del Perú, en sesión plenaria al iniciarse el debate sobre el tema: "Usos Pacíficos del Espacio Oceánico", Nueva York, 19 de abril de 1976.. 403

Anexo Nº 9: Lista de temas y cuestiones relacionados con el Derecho del Mar 411

Anexo Nº 10: Nómina de la Delegación del Perú a la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1971-1982. 417

Esta edición que consta de 1,000 ejemplares, a los que se agregan 50 encuadernados fuera de comercio, se terminó de imprimir el 10 de diciembre de 1985 en los talleres de Tipo-Offset SESATOR, Av. Sucre 1200 - Pueblo Libre.