

# LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL

ALFONSO GARCÍA ROBLES,  
*del Servicio Exterior Mexicano*

## I

LA ANCHURA del mar territorial es una de las cuestiones más importantes, y seguramente la más controvertida de las muchas de que se ocupa esa rama del derecho internacional público conocida con el nombre de derecho del mar.<sup>1</sup>

En éste y otros artículos subsiguientes trataré de reseñar las principales doctrinas y criterios que en el transcurso de los siglos se han aducido para fijar la anchura del mar territorial, desde la Edad Media hasta la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar,<sup>2</sup> y los resultados de los esfuerzos para conseguir su codificación en un instrumento internacional de carácter general.

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

En los siglos xiv y xv los juristas italianos, haciéndose eco de las reivindicaciones de su tiempo, propugnaron distancias considerables para la zona de mar en la que el estado ribereño debía poseer jurisdicción. Entre éstos, el más conocido y el que ejerció mayor influencia fue, sin duda, Bartolo de Saxoferrato (1319-1357), quien a mediados del siglo xiv mantuvo

que ese estado debía necesariamente ejercer jurisdicción sobre el mar hasta una distancia de 100 millas, que entonces se estimaba equivalente a dos días de viaje. Esta teoría, según lo hace notar Raestad,<sup>4</sup> fue aceptada por casi todos los autores italianos del siglo xv.

En los países de la Europa Septentrional, hacia la misma época, o sea en los siglos xiv y xv, el criterio dominante es el del "alcance de la vista". Naturalmente, como dicho alcance dependía tanto de las condiciones meteorológicas como de la altura sobre el nivel del mar a que se colocase el observador, la anchura correspondiente a esa medida no era la misma en los distintos países que la practicaban. Así, mientras en Inglaterra y Francia parece haber correspondido a 21 millas, en Escocia equivalía a 14 y en Holanda a 15. Nada tiene de extraño, pues, que en los siglos xvi y xvii dominara una gran incertidumbre respecto a la extensión del mar territorial, aun cuando entonces comience a cobrar fuerza la tendencia a reducir considerablemente la anchura de 100 millas que en la región mediterránea había predominado durante el siglo xv.

Esta diversidad de conceptos empieza a disminuir en el siglo xviii, cuando el jurista holandés Cornelis Van Bynkershoek, en dos obras sucesivas publicadas en 1703 y en 1737,<sup>5</sup> propone como norma general el alcance del disparo de un cañón emplazado en la costa, tal como lo expresa su célebre fórmula: *Imperium terrae finiri ubi finitur armorum potestas*. Cincuenta años después, esta fórmula serviría de base a la llamada "regla de las tres millas". En 1782, Galiani, en una obra sobre los "deberes de los príncipes neutrales", propone que se adopte como medida del alcance de la artillería la distancia de 3 millas, la máxima a que podía llegar una bala de cañón.

Según la autorizada opinión de Gidel,<sup>6</sup> fue Estados Unidos el primer país que hizo suya la doctrina de Galiani: Jefferson, a la sazón secretario de Estado, envió el 8 de noviembre de 1793 una nota idéntica a los ministros de la Gran Bretaña y de Francia para exponerles la opinión de su gobierno res-

pecto a la protección de su neutralidad, nota que, entre otras cosas, dice: <sup>7</sup>

Como es sabido, se han sostenido opiniones y reivindicaciones muy diferentes sobre la materia. La mayor distancia <sup>8</sup> a la que se haya dado nunca un asentimiento internacional digno de consideración ha sido el alcance de la vista humana, estimado en más de 20 millas, y la distancia más pequeña, me parece, que haya sido reclamada por un estado, es el alcance máximo de una bala de cañón, generalmente identificado a una legua marítima. Se han preconizado asimismo distintas distancias intermedias y la de 3 leguas marítimas tiene alguna autoridad en su favor. El carácter de nuestra costa, que en secciones considerables presenta la particularidad de no permitir el paso cerca de las costas a navíos de determinado tonelaje, nos autorizaría razonablemente a una zona marginal de protección de la navegación tan ancha como la de cualquier otro estado. Sin embargo, reservando la extensión definitiva de esta zona para deliberaciones posteriores, el Presidente ha dado instrucciones a los funcionarios que de él dependen en el sentido de que consideren las que hasta ahora les han sido impartidas como limitadas, por el momento, a la distancia de una legua marítima, es decir, a 3 millas geográficas, a partir de la costa. Esta distancia no podría admitir oposición, ya que está reconocida por tratados entre algunos de los estados con los cuales mantenemos relaciones de comercio y de navegación y, cuando no es inferior, es tan pequeña como la que cualquiera de ellos reivindica respecto a sus propias costas.<sup>9</sup>

En el curso del siglo XIX, la distancia de 3 millas recibe aplicación en varios tratados bilaterales, el primero de los cuales parece haber sido la convención de pesca firmada el 20 de octubre de 1818 entre la Gran Bretaña y Estados Unidos.<sup>10</sup> La influencia dominante de las grandes potencias marítimas en las relaciones internacionales y el reducido número de estados independientes suficientemente evolucionados de entonces, hace que poco a poco la distancia de tres millas se admitida *de facto* por una mayoría de los miembros de la comunidad internacional. Conviene tener siempre presente, sin embargo, que la llamada "regla de las tres millas", aun en la época de

su aplicación más extendida, jamás fue generalmente observada, ya que no llegaron a admitirla, entre otros, los estados escandinavos, los del Mediterráneo, Rusia y varias repúblicas latinoamericanas. Así, Gidel<sup>11</sup> cita, además de varios tratados entre dos o más países, concluidos en el siglo XIX y en los que se fijaba la distancia de tres millas, un número casi igual en los que quedó estipulada una anchura mayor, entre los cuales figura el suscrito el 23 de enero de 1889 entre Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, que establecía 5 millas. A éstos pueden agregarse otros trece tratados bilaterales —cinco de los cuales se encuentran aún en vigor— celebrados de 1848 a 1908 entre México y Estados Unidos, cinco repúblicas latinoamericanas, cinco estados europeos y uno asiático.<sup>12</sup> En siete de estos tratados se fija una anchura de nueve millas marítimas, y en los otros seis, una todavía mayor, o sea la de 20 kms.

Interesa recordar también, que en 1896 el gobierno de Holanda sugirió a otros gobiernos —aunque sin éxito, debido, principalmente, a la oposición de la Gran Bretaña— la conveniencia de fijar mediante una convención internacional el límite del mar territorial, cuya negociación podía partir de una anchura de 6 millas marítimas.<sup>13</sup> No es superfluo tampoco recordar que todavía en 1912 —cuando el alcance de los cañones había llegado ya a distancias que jamás pudo soñar Bynkershoek—, el gobierno francés, en instrucciones del 19 de diciembre de dicho año, relativas a la aplicación de la Convención XIII, suscrita en La Haya en 1907, respecto a los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima, se expresaba como sigue:<sup>14</sup>

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

La falta de uniformidad que refleja la práctica de los estados en el siglo XIX, a pesar de los progresos conseguidos

hasta entonces por la llamada "regla de las 3 millas", se acentúa todavía más durante el mismo siglo en cuanto a la doctrina. Baste citar al respecto el siguiente balance hecho en 1923 por un distinguido profesor de derecho internacional de la Universidad de Harvard: <sup>15</sup>

En lo que atañe al límite de jurisdicción sobre el mar territorial o adyacente, la opinión de 48 autores que escribieron sobre la materia antes de 1900 se halla consignada en el siguiente cuadro: 19 se pronuncian por el límite del alcance del tiro de cañón; 6, por uno de 50 o más; 5 por 3; 3 por el límite del horizonte; 3 por el de la profundidad navegable; 1 se pronuncia por el de la autoridad efectiva; otro por un límite de 10 millas; 10 se pronuncian por los límites variables basados en las mareas, el alcance de la vista, la configuración de la línea de las costas, etc.

Conviene mencionar también que el Instituto de Derecho Internacional,<sup>16</sup> en su sesión de París de 1894, aprobó los dos artículos siguientes sobre la cuestión de la anchura del mar territorial:

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

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

La anterior reseña explica por qué un autor de la autoridad de Westlake, al examinar esta cuestión a principios del siglo xx,<sup>17</sup> se expresaba así:

Podemos decir que, como un mínimo, el acuerdo sobre el límite de las 3 millas considerado es universal: ningún estado reclama una distancia menor; pero, como un máximo, no sólo no es universal, sino que se pueden tener dudas de que esté bastante cercano para que se haga de ese límite una regla de derecho internacional cuando el aumento del alcance del cañón, al igual que la necesidad mayor de protección de las pesquerías cos-

teras contra los métodos destructores de las mismas han hecho que las razones que militaban en favor de tal límite caigan en desuso y resulten inadecuadas.

En el mismo orden de ideas, Gidel,<sup>18</sup> después de hacer un concienzudo análisis, tanto de la doctrina como de la práctica, incorporadas en convenciones bilaterales y multilaterales, en declaraciones oficiales, en decisiones arbitrales y de jurisdicción interna y en disposiciones legislativas o reglamentarias de carácter nacional, llega a la siguiente conclusión, que debe considerarse como definitiva:

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

Es preciso, pues, rechazar sin vacilar la proposición tan extendida, pero rara vez meditada, de que el derecho internacional ha fijado la anchura del mar territorial en 3 millas marítimas. Esta proposición no es verdadera, ya sea que se trate del mar territorial en el sentido general que con frecuencia se ha dado a esta expresión para designar la zona de ejercicio de una competencia cualquiera, aunque sea ésta una competencia aislada del estado ribereño, ya sea que se trate del mar territorial en el sentido exacto de esta expresión, es decir, de la zona de ejercicio del conjunto de las competencias del estado ribereño como tal.

Entonces, no debe extrañar que cuando en 1930 se reúne en La Haya la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, tan importante en la liquidación de la hegemonía del "Concierto Europeo" y en la formulación de las normas internacionales, la llamada "regla de las 3 millas" se encuentre en minoría y quede demostrada, como podrá comprobarse a continuación, la falsedad de su pretendido carácter axiomático.

#### *La Conferencia de La Haya*

Un factor primordial de divergencia es la desigualdad del poderío marítimo. Mientras mayor es el poderío

marítimo de un estado, tenderá a limitar más la anchura del mar territorial. Al menos así ha sucedido desde que el principio de la libertad de los mares —se habla aquí únicamente del tiempo de paz— ha triunfado definitivamente hace más de dos siglos. Una gran potencia marítima no tiene necesidad de pedir al derecho internacional los medios de ejercer facultades especiales sobre una amplia zona de mar adyacente a sus costas: sus propios medios de acción bastan para asegurarle ese ejercicio. . . No tiene nada de extraño, pues, que la Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos favorezcan en 1930 la reducción máxima del mar territorial.

Este certero juicio de Gidel<sup>19</sup> condensa admirablemente las verdaderas razones de la actitud de las grandes potencias marítimas en la Conferencia de La Haya, razones que, por lo demás, son indudablemente las mismas que determinaron la posición análoga que veintiocho años después adoptaron en la Primera Conferencia de Ginebra. Para completar el juicio citado, conviene, sin embargo, agregar que desgraciadamente las grandes potencias marítimas no se limitan al ejercicio de "facultades especiales" en las zonas de mar adyacentes a sus costas, sino que con demasiada frecuencia pretenden ejercerlas igualmente en los mares territoriales ajenos, a miles de kilómetros de sus propios litorales y con violación flagrante de las leyes y reglamentos de los respectivos estados ribereños.

La Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional celebrada en 1930 en la capital de Holanda fue objeto de prolongada y cuidadosa preparación.<sup>20</sup> En 1925 la Sociedad de Naciones creó un comité de expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional compuesto de dieciséis miembros, el cual redactó una lista provisional de temas propios para una codificación; informó sobre varios de ellos; sometió cuestionarios a los gobiernos y finalmente seleccionó tres temas para esa conferencia. El Consejo de la Sociedad de Naciones, con autorización de la Asamblea, designó en 1927 un comité preparatorio de cinco miembros,<sup>21</sup> que trabajó de septiembre de ese año a septiembre de 1929. Su labor principal consistió en preparar quince puntos para cada uno de los tres temas de la agenda (nacionalidad, aguas

territoriales y responsabilidad del estado por daños causados en su territorio a la persona o los bienes de los extranjeros); en transmitirlos para su examen y observaciones, y en analizar éstas. El comité concretó el resultado de sus labores en dos informes sometidos al Consejo de la Sociedad y en una serie de textos intitulados "Bases de Discusión", relativos a los cuarenta y cinco puntos que el comité había elaborado inicialmente para los tres temas generales de la agenda.

El comité sugirió en su primer informe que la reunión se hiciera "en la primavera de 1930". En el segundo, formuló<sup>22</sup> el siguiente juicio, de un valor permanente:

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

La Conferencia, cuyo nombre oficial fue el de "Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional", se reunió en La Haya del 13 de marzo al 12 de abril de 1930 con la participación de los 48 estados siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dantzig (Ciudad libre de), Dinamarca, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Mónaco, Nicaragua, Noruega, Perú, Persia, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumanía, Suecia, Suiza, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Unión Sudafricana, Uruguay y Yugoslavia.

Se crearon tres comisiones, encargadas de examinar cada uno de los tres temas de la agenda. La reseña que a continuación se hace está limitada casi exclusivamente al trabajo de la segunda, relativo a la anchura de las "aguas territoriales", a las que, por lo demás, la propia Conferencia decidió posteriormente, con muy buen sentido, designar con el tér-

mino más apropiado de "mar territorial". Esa comisión creó dos subcomités; el primero pudo aprobar un texto, que habría sido el artículo primero de una convención, y cuyo propósito era precisar la naturaleza y el *status* jurídico del mar territorial. Ese artículo,<sup>23</sup> que vino a zanjar definitivamente las controversias doctrinales al respecto, quedó redactado así:

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

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

El subcomité que lo redactó le daba este alcance:<sup>24</sup>

La idea que se ha tratado de expresar, al decir que la faja de mar territorial forma parte del territorio del estado, es la de que el poder ejercido por el estado sobre esta faja no difiere en nada, en cuanto a su naturaleza, del poder que el estado ejerce sobre su dominio terrestre. Esta es también la razón por la que se ha escogido el término "soberanía", que describe mejor que cualquier otro, la naturaleza jurídica de dicho poder.

Las condiciones a que hace referencia el segundo párrafo del artículo obedecen, sobre todo, a que, como es sabido, el estado ribereño está obligado, conforme a las normas del derecho internacional, a permitir el "paso inocente" de los buques extranjeros por su mar territorial.

Sin mayores tropiezos, el mismo subcomité aprobó otro texto<sup>25</sup> destinado a convertirse en el artículo 2 de la proyectada convención, y según el cual "el territorio del estado ribereño incluye también el espacio aéreo sobre el mar territorial, lo mismo que el lecho y el subsuelo de dicho mar".

Las verdaderas dificultades, que debían finalmente resultar insuperables, comenzaron a surgir en relación con el tercero de los quince puntos que había formulado el comité preparatorio sobre el tema "Aguas Territoriales", es decir, el punto relativo a la anchura del mar territorial. La solicitud de información y observaciones que el comité dirigió a los gobiernos en 1928, incluía un detallado cuestionario<sup>26</sup> cuya

primera y principal pregunta era ésta: anchura de las aguas territoriales sujetas a la soberanía del Estado (tres millas, seis millas, alcance del cañón, etc.). Sólo 22 estados,<sup>27</sup> o sea menos de la mitad de los 48 que concurren, contestaron el cuestionario. A pesar de la variedad de tendencias y de la marcada divergencia de opiniones<sup>28</sup> reflejada en las respuestas, como en éstas predominaban las de las potencias marítimas y los países estrechamente vinculados con ellas, el comité se sintió obligado a dar preferencia en sus "Bases de Discusión" a la tesis de las tres millas —que en la Conferencia misma apenas apoyó una escasa minoría—, aunque previó la posibilidad de un mar territorial de mayor anchura para determinados estados y propuso el reconocimiento de una "zona contigua". Por eso preparó tres bases de discusión, marcadas con los números 3, 4 y 5, cuyo texto se reproduce a continuación junto con el comentario explicativo del propio comité:<sup>29</sup>

#### *Base de Discusión N° 3*

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

#### *Observaciones*

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

Las respuestas no son unánimes a este respecto. De acuerdo con la mayoría de ellas, es de tres millas marítimas. Ninguna respuesta pone en duda que esta zona de tres millas esté comprendida en las aguas territoriales, aunque muchas contemplan una anchura mayor. Algunas sostienen que las reivindicaciones de una mayor anchura de sus aguas territoriales que hacen determinados estados están fundadas en el derecho internacional, pretensión que otras desechan expresamente. Otras respuestas mencionan esa mayor anchura sin indicar si la consideran ya reconocida por el derecho internacional, en tanto que otras recomiendan una ampliación de las aguas territoriales como una cuestión en la que debe llegarse a un acuerdo, pero que entraña una innovación. La anchura propuesta en algunas respuestas es de cuatro

millas, en otras de seis o de dieciocho. También se encuentra expresada la idea de que, con determinadas reservas, un estado tendría derecho a fijar por sí mismo la anchura de sus aguas territoriales.

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

#### *Base de Discusión N° 4*

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

#### *Observaciones*

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

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

#### *Base de Discusión N° 5*

Sobre la alta mar contigua a sus aguas territoriales, el estado ribereño puede tomar las medidas de control

necesarias con objeto de evitar, en su territorio o en sus aguas territoriales, las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros o sanitarios y los atentados a su seguridad por parte de buques extranjeros.

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

### *Observaciones*

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

El examen de las respuestas muestra que no es necesario decidir las cuestiones de derecho internacional que puedan surgir al respecto. La mayor parte de los estados admiten, en mayor o menor grado, que, cuando menos a título de transacción y por medio de convenciones, se puede aceptar como legítimo el ejercicio por el estado ribereño de determinados derechos específicos fuera de sus aguas territoriales, es decir, en alta mar. Parece posible llegar a un acuerdo en lo que atañe a las medidas de control aduaneras y sanitarias y a la protección del territorio contra los peligros que puedan amenazarlo debido a la vecindad de determinados buques. Los derechos en cuestión no excluyen el ejercicio por otras potencias de sus derechos en alta mar. Por otra parte, las respuestas de los gobiernos no permiten esperar que se pueda llegar a un acuerdo sobre la extensión, más allá de los límites de las aguas territoriales, de los derechos exclusivos del estado ribereño en materia de pesca.

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

La segunda comisión de la Conferencia remitió a sus dos subcomités 24 de las 28 bases que sobre el tema "Aguas

Territoriales" había formulado el Comité Preparatorio, reservándose las otras cuatro, entre ellas las números 3 y 4, relativas a la anchura del mar territorial, para ser examinadas directamente por ella. Resultaría imposible hacer aquí un análisis detallado de las labores de la comisión. Para que se tenga una impresión sinóptica del desarrollo y los resultados de las mismas, bastará con reproducir los párrafos pertinentes del informe de su Relator, el jurista holandés François, complementándolos con algunos datos de especial significación tomados de las actas de la comisión.

He aquí la síntesis del Relator de la Comisión en el informe<sup>30</sup> que sometió a la Conferencia:

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

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

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

Puede decirse que las delegaciones estuvieron de acuerdo en cuanto a estas ideas. No obstante, pronto se puso de manifiesto una gran diversidad de opiniones respecto de la anchura de la zona de mar en que debería reconocerse la soberanía del Estado. Estas divergencias de opinión obedecían en gran parte a la diversidad de condiciones geográficas y económicas de los diferentes estados y partes del mundo. Algunas delegaciones también se manifestaron preocupadas por las con-

secuencias que, a su juicio, las reglas que se aprobasen para tiempos de paz pudieran tener indirectamente sobre las cuestiones de la neutralidad en tiempo de guerra.

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

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

1. Limitación de la anchura del mar territorial a tres millas;
2. Reconocimiento a determinados estados específicamente mencionados de su reivindicación de un mar territorial de mayor anchura;
3. Aceptación del principio de una zona en alta mar contigua al mar territorial en la que el estado ribereño podría ejercer las medidas de control necesarias para impedir, en su territorio o en su mar territorial, la contravención de sus reglamentos aduaneros o sanitarios, o los atentados contra su seguridad por parte de navíos extranjeros. Estas medidas de control no deberían ejercerse a más de 12 millas de la costa.

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

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

es decir, la aceptación de una zona contigua, encontró apoyo en algunas delegaciones, pero no pudo servir de base para una transacción.

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

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

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

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

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

En vista del desacuerdo sobre el problema central examinado por la Segunda Comisión, los artículos aprobados por sus dos subcomités se anexaron al Informe del Relator, abandonándose por el momento la idea de concertar una convención sobre el mar territorial. La Conferencia se limitó entonces a adoptar una Resolución<sup>31</sup> en la que se pidió al Consejo de la Sociedad de Naciones que transmitiese a los gobiernos dichos artículos, invitándolos a continuar el estudio de la cuestión, y se le recomendó que convocara "tan pronto como lo estime oportuno, una nueva Conferencia, ya sea para celebrar una convención general sobre todas las cuestiones relacionadas con el mar territorial, o bien —si ello pareciera deseable— una convención limitada a los puntos tratados en el Anexo".

A pesar de su fracaso en la difícil empresa de conseguir un acuerdo internacional sobre la anchura del mar territorial, la Conferencia de La Haya logró algunas realizaciones de importancia, entre las cuales conviene mencionar dos de naturaleza positiva y una negativa. Las primeras consistieron, respectivamente, en los artículos redactados por los dos subcomités de la Segunda Comisión, que debían posteriormente resultar muy valiosos para la labor preparatoria llevada a cabo por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas con vistas a la Primera Conferencia de Ginebra, y en haber puesto fin a la confusión que había existido durante

siglos en lo tocante al *status* jurídico de las zonas de mar adyacentes a las costas, ya que en La Haya quedaron claramente definidas las dos nociones de "mar territorial" sobre el que el estado ribereño ejerce soberanía, o sea, derechos esencialmente iguales a los que tiene sobre su territorio, y "zona contigua", sobre la cual sólo puede reivindicar el ejercicio de determinadas competencias especializadas.

El resultado negativo, tal vez el más importante, fue acabar para siempre con la errónea tesis, "tan extendida, pero tan poco meditada", de que la llamada "regla de las tres millas" constituía una regla de derecho internacional. A este respecto, las "opiniones provisionales" expresadas en la 13<sup>a</sup> sesión de la Segunda Comisión, el 3 de abril de 1930, fueron de lo más significativo. En esa sesión, a propuesta de algunas delegaciones, su presidente pidió a los representantes que definieran, a título provisional y en pocas palabras, su actitud respecto a la cuestión de la anchura del mar territorial. Treinta y dos de los cuarenta y ocho estados que participaron en la Conferencia lo hicieron así<sup>32</sup> con resultados que en lo esencial pueden resumirse como sigue:

*En favor de 3 millas:* Canadá, China, Estados Unidos, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, India, Japón y Unión Sudafricana. *Aceptan 3 millas a condición de que haya una zona contigua adicional:* Alemania, Bélgica, Egipto, Estonia, Francia, Islandia y Polonia. *En favor de 4 millas:* Finlandia, Noruega y Suecia. *En favor de 6 millas:* Brasil, Chile, Italia, Rumania, Uruguay y Yugoslavia. *En favor de 6 millas con una zona contigua adicional:* Cuba, España, Letonia, Persia y Turquía. *En favor de 12 o más millas:* Portugal y U.R.S.S.

Como se ve, sólo nueve estados: la Gran Bretaña y sus Dominios,<sup>33</sup> Estados Unidos, Japón, Grecia, Holanda y China, se pronunciaron sin restricciones en favor de una anchura del mar territorial de tres millas. La conclusión que se imponía fue elocuentemente expuesta en la siguiente sesión de la Comisión, el 5 de abril, por el presidente de la delegación de Italia, el profesor Giannini, quien afirmó, entre otras cosas, la siguiente:<sup>34</sup>

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

Corresponde sin embargo a Gidel el haber condensado en forma lapidaria los resultados de la Conferencia de La Haya en lo que atañe a la anchura del mar territorial, cuando afirmó en 1934:<sup>35</sup>

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

#### NOTAS

<sup>1</sup> La literatura sobre derecho del mar es, sin duda, una de las más abundantes, ya que no hay tratado de derecho internacional público que no se ocupe de aquél. En la "Guía Bibliográfica sobre el Derecho

del Mar" (A/CONF. 13/17) preparada por la Secretaría de las Naciones Unidas para la Conferencia de Ginebra, a pesar de limitarse, salvo contadas excepciones, a trabajos publicados después de 1920, se encuentran incluidas más de doscientas obras generales y cerca de trescientas monografías que tratan de esa rama del derecho. En lo que atañe especialmente a la anchura del mar territorial, el número de obras fundamentales, de autoridad universalmente reconocida, es, sin embargo, bastante reducido. Entre ellas deben citarse, sobre todo, las dos siguientes (de autor francés la primera, y noruego la segunda): Gilbert GIDEL: *Le Droit International Public de la Mer*, T. III, (La Mer Territoriale et la Zone Contigüe), Paris, 1934, y Arnold RAESTAD: *La Mer Territoriale*, Paris, 1923.

2 Esta conferencia se celebró en Ginebra del 17 de marzo al 26 de abril de 1960.

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

4 *Op. cit.*, p. 17. V. también GIDEL: *Op. cit.*, pp. 26-27.

5 *De Dominio Maris; Questiones Juris Publici*.

6 *Op. cit.*, pp. 46-47.

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

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

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

10 *Ibid.*, p. 781.

11 *Op. cit.*, pp. 69-76.

12 Las disposiciones pertinentes de estos tratados se analizarán en próximo artículo.

13 GIDEL: *Op. cit.*, p. 138.

14 *Ibid.*, pp. 91 y 128.

15 George CRAFTON WILSON: *Les eaux adyacentes au territoire des Etats*, Recueil des Cours, 1923, T. I, p. 144.

16 *Annuaire*, 1894-1895, XIII, pp. 328-329.

17 John WESTLAKE: *International Law*, 1904, I, p. 185.

18 *Op. cit.*, pp. 122-123.

19 *Op. cit.*, p. 141.

20 V. Jesse S. REEVES: "The Hague Conference on the Codification of International Law", A.J.I.L., 24, 1930, pp. 52-57.

21 Representantes de Chile, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia. El representante de Francia (Prof. Basdevant) fue presidente del Comité.

22 S.D.N.: "Bases de Discusión", Genève, 1929, II, p. 9.

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

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*, p. 240.

26 "Bases de Discussion", II, p. 22.

27 *Ibid.*, pp. 22-33. Los veintidós estados en cuestión, entre los que no figuró ninguna de las veinte repúblicas latinoamericanas, fueron: Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, India, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Suecia y Unión Sudafricana.

28 Los dos párrafos siguientes, tomados de la respuesta de Portugal, pueden servir para ilustrar una de esas opiniones, distinta de las que debían reflejarse en las Bases de Discusión:

"La fijación de una anchura uniforme para todos los fines debería ser tal que satisficiera todas las diferentes necesidades de los estados; la extensión de las aguas territoriales no puede, por lo tanto, ser fijada en menos de 18 millas. Debe hacerse notar que aun esta cifra es considerada por algunos estados como insuficiente para la protección aduanera y sanitaria, para el mantenimiento y la seguridad del servicio radiotelegráfico y radiotelefónico, para prevenir la contaminación del mar con el petróleo, para la conservación de las diversas especies de ballenas, etc." "En caso de que no parezca probable que este límite de 18 millas obtenga la aceptación de todos los estados, sería indispensable adoptar una anchura variable para cada finalidad específica. Entre estas finalidades específicas, la pesca y la cuestión de los derechos exclusivos de pesca del estado ribereño en sus aguas territoriales son materias de importancia vital para todos aquellos pueblos para los que la pesca representa un complemento indispensable de su alimentación y de su existencia y para los que a veces constituye la ocupación más productiva y más segura." ("Bases de Discussion", cit. T. II, p. 31.)

29 *Ibid.*, pp. 33-34.

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

31 *Ibid.*, p. 184.

32 La parte relativa del acta taquigráfica de la 13ª sesión figuró como

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

<sup>33</sup> La India no había obtenido aún su independencia y se contaba entre éstos.

<sup>34</sup> *Procès-verbaux*, 14<sup>e</sup>. séance, pp. 135-136.

<sup>35</sup> "La Mer Territoriale et la Zone Contigüe", en *Recueil des Cours*, 1934, II, 193.