

LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL

ALFONSO GARCÍA ROBLES
del Servicio Exterior Mexicano

III

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

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

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

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

Sin embargo, al igual que había sucedido en 1930 con la Conferencia de Codificación de La Haya,¹ la Conferencia de

Ginebra fracasó en su esfuerzo para llegar a un acuerdo sobre la cuestión de la anchura del mar territorial. En el presente artículo se hace una reseña de los aspectos más importantes de los trabajos de la Primera Comisión —la cual estuvo encargada de examinar todo lo relativo al mar territorial y la zona contigua y de la propia Conferencia, sobre esta cuestión.

Los Debates de la Primera Comisión

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

El artículo que la Primera Comisión tomó como base para sus trabajos en lo que atañe a la anchura del mar territorial fue el Artículo 3 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional,² que estuvo redactado como sigue:

Artículo 3

1. La Comisión reconoce que la práctica internacional no es uniforme por lo que respecta a la delimitación del mar territorial.
2. La Comisión considera que el derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de doce millas.
3. La Comisión, sin tomar ninguna decisión en cuanto a la anchura del mar territorial, más acá de este límite, toma nota, por una parte, de que muchos Estados han fijado una anchura superior a tres millas, y por otra, de que muchos Estados no reconocen esa anchura si la de su mar territorial es inferior.

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

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

A la luz de los numerosos antecedentes que existían en el momento de reunirse la Conferencia, parecería que la única actitud razonable y constructiva que hubiera podido esperarse de parte de las potencias marítimas y pesqueras habría sido que éstas comenzaran por reconocer que la llamada "regla de las tres millas" constituía sólo una reliquia del pasado, que era un anacronismo expresamente repudiado por la práctica de la inmensa mayoría de los Estados representados en la Conferencia. Sin embargo, no fue así. Todo lo contrario: los representantes de esas potencias, empeñándose en desconocer la fuerza inexorable de la realidad, cerrando sus oídos a las elocuentes lecciones de la historia, ignorando las conclusiones obvias de la Conferencia de La Haya y haciendo caso omiso de las enseñanzas más recientes fruto de resoluciones inter-americanas y de la labor preparatoria de la Comisión de Derecho Internacional,³ trataron de exhumar el cadáver de la famosa "regla" para presentarla como una norma en la plenitud de su vigor.

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

El Representante del Reino Unido, en su intervención del 5 de marzo de 1958, manifestó lo siguiente: ⁴

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

del Derecho Internacional ésta es la única opinión correcta.

Es obvio que una de las materias que serán discutidas en esta Conferencia es si ese límite deberá seguir siendo de 3 millas. Pero para que tal discusión pueda tener algún significado, al menos en un foro jurídico, debe tomar como punto de partida un punto basado en el Derecho. En nuestra opinión el único punto de partida que puede tomarse tiene que ser la regla de las 3 millas que, por muy criticada que haya sido, es no solamente la regla tradicional que ha sido observada por un muy gran número de Estados durante un muy largo período de tiempo, sino que es también la única regla, la única distancia que ha obtenido un grado general de acuerdo, de aplicación práctica y de reconocimiento. Es de escaso provecho discutir el origen exacto de esta regla; ni nos interesa tampoco negar que otras posibles reglas hayan sido discutidas o hasta si se quiere propugnadas en distintas ocasiones durante los últimos 50 años o tal vez durante un período más largo; menos todavía vamos a negar que un número de Estados haya proclamado unilateralmente límites más amplios. Pero nadie que considere los hechos con imparcialidad puede realmente dudar que si en algunas ocasiones y en algunos foros se ha propugnado alguno diferente de la regla de las 3 millas, lo que se ha defendido es una desviación de una regla existente, e igualmente que las proclamaciones unilaterales de extensión del mar territorial son simplemente eso y nada más. Son simplemente extensiones unilaterales que envuelven desviaciones de una regla existente y que no tienen en sí mismas ninguna especie de validez respecto a cualquier otro país que no desee reconocerlas.

El Representante del Japón, en su declaración del 10 del mismo mes de marzo, se expresó en términos semejantes manifestando: ⁵

Es la opinión del Gobierno japonés que 3 millas es la anchura del mar territorial de acuerdo con las reglas existentes de Derecho Internacional. . . No hay duda de que cualquier Estado puede legítimamente reivindicar un mar territorial hasta el límite de 3 millas. Por otra parte, la extensión del mar territorial más allá del límite de 3 millas, ya sea hasta cuatro, seis o doce, no ha sido sancionada por un gran número de países. Por el con-

trario, hay muchos Estados que se han opuesto vigorosamente a esas extensiones. En vista de estas circunstancias, ninguno de esos límites que amplían el mar territorial puede considerarse como generalmente reconocido por los Estados. Por lo tanto, debe concluirse que el límite de 3 millas para la anchura del mar territorial es la única regla de Derecho Internacional establecida.

El Representante de los Estados Unidos, en una declaración del mismo tenor formulada el 11 de marzo, dijo entre otras cosas lo que sigue: ⁶

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

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

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

El tono dogmático, casi podría decirse imperativo, de esas declaraciones de las grandes potencias marítimas, carentes de toda base histórica o jurídica, constituyó para la Conferencia una desilusión y una sorpresa ya que no cuadraban en abso-

luto con el ambiente de Ginebra, donde 86 Estados soberanos se habían reunido a deliberar sobre el Derecho del Mar en un plano de igualdad. Así lo hizo notar el representante de México al expresar en su intervención en el debate: ⁷

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

Por lo demás, las intervenciones de la mayoría de los representantes iban a disipar sin tardanza cualquier ilusión de imponer su voluntad que las potencias marítimas hubieran podido abrigar. Uno tras otro los Estados ribereños dejaron oír su voz, muy semejante en el fondo aun cuando viniese de países enclavados en distintos continentes y en las más apartadas regiones. Con mayor o menor énfasis, con lenguaje sobrio y ponderado, o con persuasiva dialéctica en la que a veces asomaba la indignación, sus representantes coincidieron en dos puntos esenciales: la inexistencia de la llamada “regla de las tres millas” y la necesidad de que, si se deseaba llegar a un acuerdo sobre la anchura del mar territorial, sería requisito indispensable que ésta pudiese dar satisfacción a los intereses legítimos de todos los Estados y no sólo a los de un reducido grupo de ellos.

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

La intervención formulada por el Representante de la India el 7 de marzo, en la parte relativa al punto de vista de su delegación respecto a la anchura del mar territorial, se encuentra resumida en el acta de la sesión respectiva como sigue: ⁸

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

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

El mismo día otro representante del continente asiático, el de Indonesia, debía expresarse en estos términos: ⁹

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

La tendencia de determinados Estados a reclamar la jurisdicción sobre extensas zonas marítimas no significa una violación de la libertad de los mares, sino que es la consecuencia inevitable de la creciente necesidad que sienten las naciones de utilizar los recursos del mar para su alimentación. Con igual lógica podría argüirse que al reivindicarse una "zona contigua" o una "plataforma continental" se viola también la libertad de la alta mar. No hay que olvidar que la doctrina de la libertad de los mares surgió como reacción contra las exigencias de ciertas naciones que pretendían utilizar en beneficio propio océanos enteros, prescindiendo de los demás países. De

la misma manera las reivindicaciones nacionales de regiones del mar más extensas (cualquiera que sea la forma que revistan) proceden del deseo de corregir una situación considerada como indefendible, y que es el resultado de la aplicación del principio de la libertad de los mares sin tener en cuenta las necesidades y los intereses de los Estados ribereños. Indonesia, como nación insular, aspira a que ese principio se aplique teniendo en consideración las actuales circunstancias y necesidades del mundo.

En lo que toca al Medio Oriente, desde el día en que se iniciara el debate general, el 3 de marzo, el Representante de Arabia Saudita había expuesto la posición de su país en términos inequívocos: ¹⁰

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

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

armonía equilibrada entre los intereses de todos, para beneficio de todos.

Libano, otro Estado de la misma región, precisaba su actitud por boca de su representante quien, el 10 de marzo, afirmó entre otras cosas lo siguiente: ¹¹

Debemos confesar que en lo que toca a la anchura del mar territorial tan poco realista es defender la regla de las 3 millas como abogar por 200 millas. En las circunstancias actuales ninguna de estas distancias tiene probabilidad alguna de imponerse... Si queremos dar pruebas de un espíritu práctico, debemos admitir que sólo una solución pluralista, en el tiempo y en el espacio, es susceptible de reunir un número apreciable de votos.

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

El más importante de los países nórdicos, Suecia, dejaba constancia de su opinión en la intervención formulada por su representante el 6 de marzo: ¹²

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

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

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

El mismo día, el representante de una de las principales naciones del Mediterráneo, Italia, describía así el régimen vigente en la legislación de su país: ¹³

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

Otro país europeo, con litorales éste en el Adriático, Yugoslavia, definía así su posición el 10 de marzo: ¹⁴

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

El representante de uno de los Estados de la Europa oriental, Rumania, se expresaba como sigue el 12 de marzo: ¹⁵

... Aunque la Conferencia se enfrenta con una tarea difícil, no existen problemas insolubles o que no sean susceptibles de regulación, siempre que se tengan en cuenta los intereses legítimos de cada Estado y se respeten los principios básicos del derecho internacional. En el pasado un pequeño número de potencias marítimas

aviene con la realidad y necesidades presentes... Es indudable que el derecho debe evolucionar al mismo ritmo con que evoluciona la técnica y que, por consiguiente, el mundo de hoy exige una revisión de un concepto tan esencial para la defensa de la soberanía y para la protección de los intereses económicos como lo es el mar territorial.

El Jefe de la Delegación de Colombia, al participar en el debate el 14 de marzo, concluía:¹⁹

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

El Representante de Argentina, después de afirmar el 14 de marzo que su país había "preconizado desde hace mucho tiempo la necesidad de revisar los vetustos principios de las leyes del mar", agregaba: ²⁰

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

El Cuadro Sinóptico de las Leyes y Reglamentos Vigentes

La Delegación de México había ido a la Conferencia firmemente persuadida de que para alcanzar resultados positivos era preciso ante todo tener un conocimiento objetivo de la práctica y las condiciones existentes en la materia que se iba a tratar de codificar. Esta necesidad insoslayable de conocer con precisión y exactitud la realidad era más imperiosa todavía en todo lo relativo a la cuestión de la anchura del mar territorial respecto a la cual durante más de un siglo poderosas influencias habían tratado de acreditar leyendas sin fundamento como verdades científicas y casi axiomáticas.

De ahí que el Representante de México en la Primera Comisión al intervenir en el debate general, el 19 de marzo, haya expresado entre otras cosas lo siguiente: ²¹

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

Creemos, por lo tanto, que lo que primero conviene hacer con objeto de que nuestros trabajos puedan ser fructuosos y las conclusiones a que lleguemos sensatas y aceptables para todos, es esclarecer cuál es la situación que *actualmente* existe en lo que atañe a la delimitación del mar territorial; cuál es la anchura de dicho mar que los Gobiernos representados en la Conferencia consideran *actualmente* como la que mejor responde a las necesidades de sus respectivos países. *Actualmente*, repito, esto

es, no la que pudo haber existido en épocas más o menos pretéritas, ni tampoco la que podrá tal vez existir en el año 2000.

Apegándose a esta pauta de estricta objetividad, la Delegación de México había presentado desde el 7 de marzo una propuesta para la preparación de un Cuadro Sinóptico que reflejase la práctica existente respecto a la anchura de las zonas de mar adyacentes a las costas de los Estados. A la luz de las declaraciones enfáticas de las potencias marítimas y pesqueras habría parecido lo más natural y lógico que éstas acogiesen no sólo favorablemente, sino con entusiasmo, tal propuesta. En efecto, si, como lo aseveraban, la distancia de tres millas es “la única regla, la única distancia que ha obtenido un grado general de acuerdo, de aplicación práctica y de reconocimiento”, nada mejor que la propuesta mexicana para ayudarles a demostrar en forma irrefutable la veracidad y exactitud de tales afirmaciones. Sin embargo, lejos de hacerlo, varios de sus representantes, cuando la propuesta, a la que se habían hecho algunas revisiones de carácter secundario, fue formalmente sometida a la consideración de la Comisión en su 14^a sesión, el 13 de marzo, se estorbaron por todos los medios a su alcance en que no fuera llevada a la práctica aduciendo los argumentos más diversos: que era un proyecto de imposible realización, que resultaba innecesario, que la Secretaría no podría disponer de tiempo para preparar el Cuadro que se pedía, etcétera.²²

Esa oposición disimulada era ya en sí misma bastante significativa. La propuesta, muy sencilla, puesto que en el fondo se limitaba a pedir que se efectuase una compilación de datos fidedignos sobre la materia que permitiesen una representación fiel de la realidad, no podía provocar oposición sino de aquellos Estados que temiesen el conocimiento de la misma. Por eso tal vez cuando, después de que numerosos representantes se habían expresado sin reticencias en favor de la propuesta y después de que el Secretario de la Comisión había manifestado públicamente que “la Secretaría realizará con agrado el trabajo pedido en la propuesta revisada si el Cuadro Sinóptico es de auténtico interés para la Conferencia”, se la

sometió a votación, no hubo un solo representante que se atreviese a votar en contra y la propuesta fue aprobada por 39 votos a favor y 26 abstenciones, convirtiéndose así en una resolución de la Primera Comisión cuyo texto es el siguiente.²²

La Primera Comisión

Pide a la Secretaría que:

1. *Prepare*, en consulta con las delegaciones, un cuadro sinóptico de las disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes en los Estados representados en la Conferencia en lo que atañe a la anchura y régimen jurídico de las zonas de mar adyacentes a sus costas, y de las reivindicaciones que sobre la misma materia hayan formulado oficialmente los Gobiernos de dichos Estados con anterioridad a la fecha de apertura de la Conferencia;
2. *Utilice*, como fuentes para la preparación de dicho cuadro los documentos y publicaciones pertinentes de las Naciones Unidas, así como aquellos otros que puedan proporcionar las delegaciones;
3. *Someta*, a la Comisión, el resultado de sus labores en un plazo no mayor de diez días.

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

Ese Cuadro Sinóptico²⁴ debía cumplir en la Conferencia una misión trascendental: la de comprobar con la fuerza irrefutable de sus datos estadísticos que, si desde hace veinticinco años Gidel pudo hablar de la ficticia "regla de las tres millas" como de un "ídolo derribado", en 1958 sólo podía considerársele jurídicamente como un cadáver al que, por lo demás, la propia Conferencia con sus votaciones y sus debates iba a encargarse de dar al fin adecuada sepultura. En vista del fracaso en que desafortunadamente habían de terminar los

esfuerzos de la Conferencia por llegar a un acuerdo que fijase la anchura del mar territorial, el Cuadro Sinóptico estaba y sigue estando llamado a llenar una función de parecida importancia: la de servir como testigo de veracidad irrecusable que desmienta, cada vez que sea necesario, las declaraciones tendientes a hacer creer en la existencia de límites imaginarios del mar territorial. Así lo hizo en el décimotercer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas al discutirse, a fines de 1958, la convocación a una segunda Conferencia, sobre el Decreto del Mar, y así volvió a hacerlo en la propia segunda Conferencia reunida en Ginebra, al igual que la primera, del 17 de marzo al 26 de abril de 1960.²⁵

El análisis de los datos oficiales compilados en el Cuadro Sinóptico comprueba plenamente que, hasta el momento de reunirse la primera Conferencia de Ginebra, alrededor de dos tercios de los Estados costeros del mundo habían fijado a su respectivo mar territorial anchuras superiores a la de tres millas, aunque sin exceder en la mayoría de los casos la anchura de doce millas.²⁶

Propuestas Sometidas a la Conferencia y Resultados de las Votaciones

1) En la Primera Comisión

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

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

<i>Propuesta presentada por</i>	<i>Fecha</i>	<i>Anchora sugerida para el mar territorial</i>
1. Suecia ²⁷	10/III	Límite máximo de 6 millas
2. Canadá ²⁸	29/III	3 millas (y 9 millas adicionales con derechos exclusivos de pesca)
3. México y la India ²⁹	29/III	Límite máximo de 12 millas
4. U.R.S.S. ³⁰	31/III	"En general", límite máximo de 12 millas
5. Colombia ³¹	31/III	12 millas
6. Ceilán ³²	1/IV	6 millas
7. Perú ³³	1/IV	"Hasta límites razonables"
8. Reino Unido ³⁴	1/IV	Límite máximo de 6 millas sujeto a determinadas restricciones
9. Yugoslavia ³⁵	1/IV	Límite máximo de 12 millas
10. Grecia ³⁶	1/IV	3 millas
11. Italia ³⁷	1/IV	Límite máximo de 6 millas
12. Estados Unidos ³⁸	1/IV	3 millas (y 9 millas adicionales con derechos exclusivos de pesca)

Como se desprende de lo anterior, las propuestas sometidas a la Comisión hasta el 1º de abril podían clasificarse como sigue: una de 3 millas (Grecia); dos con límite máximo de 6 millas (Suecia e Italia); una de 6 millas (Ceilán); una de 6 millas con restricciones (Reino Unido); dos con límite máximo de 12 millas (México y la India, y Yugoslavia); una de 12 millas (Colombia); una de límite de 12 millas, como norma general (U.R.S.S.); una que permitía la fijación de la anchura del mar territorial "hasta límites razonables" (Perú) y dos propuestas combinadas idénticas que, además de la anchura del mar territorial fijada en 3 millas, preveían una zona adicional de 9 millas con derechos exclusivos de pesca para el Estado ribereño (Canadá y Estados Unidos).

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

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

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

La propuesta que correspondía a las necesidades y aspiraciones de la gran mayoría de los Estados representados en la Conferencia, la que reflejaba fielmente la práctica existente en la materia, era sin duda la coauspiciada por México y la India, que defendía una fórmula flexible por la que se consagraba el derecho del Estado ribereño a "fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 12 millas marinas". Al introducir formalmente la propuesta en la Comisión, en nombre de las dos delegaciones patrocinadoras, el Representante de México manifestó³⁹ que al prepararla se había creído necesario tomar especialmente en cuenta los seis factores siguientes:

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

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

3. Que la práctica coincidente de esta gran mayoría

de Estados ha creado así lo que puede llamarse la *norma consuetudinaria vigente de derecho internacional*, en la materia de que se trata.

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

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

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

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

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

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

Durante las dos primeras semanas de abril, paralelamente al debate que en forma intermitente se desarrolló en el seno de la Primera Comisión con relación a las propuestas, se pro-

siguieron activas negociaciones informales fuera de la Comisión con objeto de ver si era posible encontrar una fórmula de compromiso que pudiese ser satisfactoria para todos. Como resultado de algunas de esas pláticas, las Delegaciones de México y la India, por una parte, y la de Canadá por la otra, en un genuino esfuerzo de conciliación, decidieron amalgamar las dos propuestas que habían presentado respetando los principios fundamentales en que ambas se inspiraban. La nueva fórmula, coauspiciada por los tres países, constituyó el intento más realista y constructivo para conseguir un texto basado en concesiones mutuas y equiparables. En esa propuesta tripartita⁴⁰ se establecía que el Estado tiene derecho a fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 6 millas, quedando entendido, sin embargo, que se reconocería a cualquier Estado una anchura de más de 6 millas, pero que no excediese las 12 millas, si esa anchura había sido fijada antes del 24 de febrero de 1958, fecha de apertura de la Conferencia. La propuesta disponía, además, que cuando la anchura del mar territorial de un Estado fuese menor de 12 millas, ese Estado tendría una zona de pesca contigua a su mar territorial, que se extendería hasta el límite de 12 millas, y en la cual tendría los mismos derechos de pesca que en su mar territorial.

La propuesta tripartita, desafortunadamente, no satisfizo —y quizá en esto estriba la mejor prueba de que representaba un verdadero compromiso— ni a las potencias marítimas, ni a varios de los Estados ribereños que habían dado su apoyo a la propuesta de México y la India. De ahí que se la retirase dos días después de su presentación, y que México y la India dejaran subsistente únicamente su propuesta original, en tanto que Canadá introducía una propuesta revisada⁴¹ en la que se establecía una anchura máxima de 6 millas para el mar territorial y una zona adicional que completase un máximo de 12 millas con derechos exclusivos de pesca.

La Delegación de los Estados Unidos, por su parte, introdujo también una nueva propuesta,⁴² a la que hizo luego objeto de dos revisiones consecutivas⁴³ y que, en su redacción final, consistía en fijar al mar territorial una anchura máxima de 6 millas y en admitir una zona adicional que comple-

tara un máximo de 12 millas y en la que el Estado ribereño tendría derechos de pesca, pero no exclusivos, sino sujetos a que, según lo dijo el Representante estadounidense al explicar la propuesta, "los nacionales de cualquier Estado cuyos nacionales hayan pescado regularmente en esa zona contigua... durante los últimos cinco años tendrán el derecho —sin limitación de tiempo— de continuar pescando" ⁴⁴

Las conclusiones que obviamente se desprenden del análisis de la propuesta revisada fueron expuestas por el Representante de México en su intervención del 18 de abril,⁴⁵ en la que entre otras cosas expresó lo siguiente:

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

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

2) *En Sesión Plenaria*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

En segundo término, no debe olvidarse que en las dos únicas ocasiones en que se sometieron a votación propuestas específicas que fijaban la anchura del mar territorial en 6 millas sin ningún aditamento, dichas propuestas fueron rechazadas como ya antes se ha dicho por mayorías abrumadoras (11 a favor, 48 en contra y 23 abstenciones en el caso de la votación separada del párrafo 1º de la propuesta de Canadá, y 16 a favor, 46 en contra y 14 abstenciones en el caso de la propuesta de Suecia).

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

Por último, hay que tener presente que esa misma propuesta, adicionada con un párrafo relativo a zona pesquera, fue también una de las dos únicas propuestas relativas a la

anchura del mar territorial que obtuvieron mayoría en la Plenaria.

En resumen, parece del todo justificado afirmar a guisa de conclusión que la Conferencia de Ginebra comprobó con sus debates, con las propuestas a ella sometidas y con los resultados de sus votaciones, que será imposible pretender resucitar nunca más la llamada "regla de las 3 millas"; que la distancia de 6 millas es considerada insuficiente por un gran número de Estados; y que la fórmula que puede asegurar el éxito en la difícil empresa de codificar la anchura del mar territorial tendrá que ser una fórmula que esencialmente corresponda a la que México propugnó, lo mismo en la Primera Comisión que en la Plenaria, es decir, una fórmula basada en las realidades sintetizadas en el Cuadro Sinóptico de las leyes y reglamentos vigentes en la materia que reconozca al Estado ribereño el derecho de fijar él mismo su mar territorial dentro de límites razonables, o para expresarlo en forma aritmética, dentro de un límite máximo de 12 millas marítimas, reconociéndole al mismo tiempo el derecho, cuando su mar territorial no alcance esa extensión, de fijar una zona adicional que complete tal anchura y en la que disfrute de derechos exclusivos de pesca.

NOTAS

1 V. artículo del mismo autor en el núm. 2 de *Foro Internacional*, pp. 166-178.

2 El texto de los 73 artículos incluidos en dicho proyecto se encuentra reproducido en Alfonso GARCÍA ROBLES: *La Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial*, México, 1959, pp. 163-190.

3 V. artículo del mismo autor en el núm. 5 de *Foro Internacional*, pp. 18-43.

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

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

6 El texto íntegro de esta intervención se halla reproducido en GARCÍA ROBLES, *op. cit.*, pp. 315-326.

7 Naciones Unidas: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos Oficiales*, Vol. III, p. 15.

8 *Ibid.*, pp. 14-15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21 El texto íntegro de esta intervención se halla reproducido en GARCÍA ROBLES, *op. cit.*, pp. 315-326.

22 V. Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 39-41.

23 GARCÍA ROBLES, *op. cit.*, pp. 278-279.

24 *Ibid.*, pp. 278-290.

25 Los trabajos de esta conferencia y sus resultados se examinarán en el próximo artículo, que será el último de esta serie.

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

27 V. texto en GARCÍA ROBLES, *op. cit.*, p. 291.

28 *Ibid.*, pp. 291-292.

36 *Ibid.*, p. 296.

29 *Ibid.*, p. 292.

37 *Ibid.*, p. 296.

30 *Ibid.*, p. 292.

38 *Ibid.*, pp. 296-297.

31 *Ibid.*, pp. 292-293.

39 *Ibid.*, pp. 326-329.

32 *Ibid.*, p. 293.

40 *Ibid.*, pp. 298-299.

33 *Ibid.*, p. 295.

41 *Ibid.*, pp. 300-301.

34 *Ibid.*, p. 295.

42 *Ibid.*, p. 298.

35 *Ibid.*, pp. 295-296.

43 *Ibid.*, pp. 299-300 y 301-302.

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

45 El texto íntegro de esta intervención se halla reproducido en GARCÍA ROBLES, *op. cit.*, pp. 329-337.