

La Declaración de Santiago de 1952 sobre Zona Marítima

Por

Edmundo VARGAS Carreño

Prof. de Derecho Internacional Público

En agosto de este año se cumplirán veintiún años de la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima, adoptada por Ecuador, Perú y Chile el 18 de agosto de 1952 durante la Primera Conferencia sobre Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur.

Aunque con anterioridad a dicho instrumento Chile y Perú, en 1947, Costa Rica en 1948 y El Salvador en 1950, habían proclamado jurisdicciones marítimas de 200 millas náuticas, la Declaración de Santiago constituye el primer instrumento multilateral que estableció esa distancia como medio para cautelar los recursos naturales del mar adyacentes a las costas de los respectivos Estados. Ello es especialmente oportuno destacarlo en estos días en que la gran mayoría de los Estados latinoamericanos, inspirados en el éxito logrado por los países del Pacífico Sur, han adoptado o propiciado también jurisdicciones marítimas de 200 millas.

En el presente artículo se analizarán someramente el contenido de la Declaración de Santiago; su naturaleza jurídica, la interpretación que a ella le han dado Chile, Ecuador y Perú, y su importancia y trascendencia.

A. CONTENIDO DE LA DECLARACION DE SANTIAGO

En la Declaración de Santiago, tomando en consideración que la extensión del

mar territorial y la zona contigua son insuficientes, se proclaman —“como norma de política internacional marítima”— la soberanía y jurisdicción exclusiva de Chile, Ecuador y Perú “sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas” (párrafo resolutivo segundo), así como el suelo y subsuelo de dichas aguas (párrafo resolutivo tercero). La declaración, asimismo, deja constancia que ella “no significa desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el Derecho Internacional en favor del paso inocente o inofensivo, a través de la zona señalada para las naves de todas las naciones” (párrafo resolutivo quinto).

Es importante recordar aquí que las justificaciones que adujeron esos tres Estados para ampliar sus jurisdicciones marítimas se fundaron exclusivamente en consideraciones económico-sociales, tales como la obligación de los gobiernos de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia, y procurarles los medios para su desarrollo económico (párrafo considerativo primero); y, consecuentemente, de cuidar la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países (párrafo considerativo segundo); por lo que debe impedirse una explotación de dichos bienes que ponga en peligro “la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que, por su posición geográfica, poseen en sus mares fuentes insustituibles de recursos económicos que les son vitales” (párrafo considerativo tercero).

La Declaración de Santiago de 1952, al haber sido ratificada por Chile, Ecuador y Perú, se encuentra incorporada como derecho vigente a los ordenamientos jurídicos internos de esos tres Estados (1).

(1) La Declaración de Santiago de 1952 fue ratificada por Chile mediante Decreto N° 432 de 23 de septiembre de 1954; por Ecuador por el Decreto N° 275 de 7 de febrero de 1955; y por Perú por medio de la resolución legislativa N° 12.305 de 6 de mayo de 1955.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LA DECLARACION DE SANTIAGO

A pesar de que la Declaración de Santiago —la que no puede exhibirse como un modelo de rigor científico y técnica jurídica— emplea ciertos términos como “soberanía y jurisdicción exclusivas” y “paso inocente”, que son propios del mar territorial, es posible sostener que su naturaleza jurídica no es la de ese espacio marítimo, sino más bien la de una “zona económica” destinada exclusivamente a la “conservación, desarrollo y aprovechamiento” de los recursos naturales existentes en la zona de 200 millas reivindicadas, únicos objetivos expresamente consignados en la parte resolutiva de la Declaración.

Así, por lo demás, se desprende de la parte considerativa, la cual alude tan sólo a justificaciones de orden económico-social para adoptar la ampliación de las respectivas jurisdicciones marítimas.

En otras palabras, de todo el contexto de la Declaración aparece claramente que las únicas competencias estatales creadas por la Declaración son aquellas necesarias para el cumplimiento de los propósitos y objetivos previstos. Ello queda de manifiesto en el párrafo resolutivo primero en que se afirma que “la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas”, no para ampliar esos espacios, sino, precisamente, en atención a esa insuficiencia, crear una nueva zona marítima que permita el cumplimiento de tales propósitos y objetivos.

El hecho, además, que la Declaración consigne un límite impreciso en la zona marítima, como lo es el de “hasta una distancia mínima de 200 millas marinas” resulta incompatible con la supuesta finalidad de establecer un mar territorial, toda vez que ese espacio marítimo exige, en virtud de los derechos y deberes que en él poseen el Estado ribereño y terceros Estados, una delimitación clara.

Podría, sin embargo, sostenerse que la zona de 200 millas marinas establecidas por la Declaración de Santiago constituye mar territorial, en vista de la referencia que ésta hace en el párrafo resolutivo

vo quinto al "paso inocente e inofensivo", ya que dicho paso, a la luz del actual derecho internacional, es propio del régimen jurídico del mar territorial. Con todo, es posible sostener que a la fecha de la redacción de la Declaración de Santiago, cuando aún la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas no había avanzado en su labor de codificación sobre el Derecho del Mar y, por lo tanto, no estaba suficientemente precisado el alcance del paso inocente como elemento integrante del mar territorial, esa expresión pudo haber sido tomada como sinónima de libertad de navegación (2).

Del solo texto de la Declaración de Santiago puede deducirse, pues, que la zona marítima de 200 millas creada por

(2) Existen diversos antecedentes que parecerían confirmar esa posible interpretación. Así, el Profesor Luis David Cruz Ocampo, que fuera Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y participara en la redacción de la Declaración de Santiago de 1952, en el prólogo al libro del Profesor Sergio Gutiérrez Olivares ("Mar Territorial y Derecho Moderno" Stgo. 1955, pág. 16) señala que la Declaración de Santiago "no viola el *ius cogens*"; asimismo, del contexto de las notas de 12 de abril de 1955 de Chile, Ecuador y Perú, de idéntica redacción, de respuestas a las reservas de Estados Unidos y Gran Bretaña por la Declaración de Santiago, aparece claramente que la intención de los Gobiernos al incluir el párrafo resolutivo V de la Declaración fue contemplar, propiamente, una libertad de navegación. El profesor Alberto Ulloa, uno de los principales redactores de la Declaración de Santiago, como presidente de la delegación peruana a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, declaró al término de ésta que "el régimen de derecho público que el Perú tiene establecido en lo que se refiere al ejercicio de su jurisdicción marítima, continúa vigente con sus importantes características de no afectar la navegación marítima y aérea para fines legítimos". (Documentos de N.U.A./Conf.19/L.16 de 27 de abril de 1960). Perú incluso pareció, hasta ahora, mantener como equivalentes las expresiones "paso inocente" y "libertad de navegación", según se desprende de su interpretación a las Declaraciones de Montevideo y Lima de 1970. Respecto de la de Montevideo, la delegación peruana, sostuvo que: "Perú acepta el párrafo 6º de la Declaración de Montevideo sobre el Derecho del Mar, en el entendimiento que la libertad de navegación que menciona es aquella que se admite en los mares jurisdiccionales, o son, el paso inocente, tal como se estableció en la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima". Una constancia, de contenido similar, fue consignada en la Declaración de Lima.

ese instrumento no tiene los caracteres del mar territorial sino los de una zona "sui generis".

C. LA INTERPRETACION DE CHILE, ECUADOR Y PERU

En un comienzo, la interpretación oficial dada por los tres Gobiernos fue atribuirle a la zona marítima establecida en la Declaración de Santiago, el carácter de una zona especial de jurisdicción para propósitos limitados a la conservación y explotación de los recursos naturales en ella existentes.

Así, expresamente, lo declararon los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú en sus notas de respuestas a los Estados Unidos y Gran Bretaña, cuando estos países hicieron formal reserva de la Declaración de Santiago. En notas de idéntica redacción, expresaron los Gobiernos de los países del Pacífico Sur:

"No tiene, pues la Zona Marítima establecida en la Declaración de Santiago, los caracteres que parece atribuirle el Gobierno de (Estados Unidos, Gran Bretaña), sino por el contrario, de modo definido y preciso, se inspira en la conservación y prudente utilización de los recursos naturales" (3).

Esa interpretación también fue confirmada por los representantes de los tres Estados ante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Preservación de los Recursos Naturales, celebrada el año 1956 en la República Dominicana (4).

Con motivo de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se reunieron previamente en Quito, entre el 30 de enero y el 9 de febrero de 1958, representantes oficiales de Chile, Ecuador y Perú a fin de coordinar una acción conjunta de defensa de sus comunes posiciones ante dicha Conferencia.

En esa reunión de Quito se dejó constancia que:

(3) Notas de 12 de abril de 1955. Véase instrumentos nacionales e internacionales sobre el Derecho del Mar. Lima, 1971. Págs. 212-228.

(4) Véase F.V. García Amador "The exploitation and conservation of the resources of the sea" Leyden. 1963, pág. 78.

"Las tres delegaciones acordaron destacar la relación que existe entre las cuestiones de libertad y derecho de pesca y conservación de los recursos vivos y la cuestión de la determinación de la anchura del mar territorial. Si en aquellas se obtuviere el debido reconocimiento del derecho especial del Estado ribereño a los recursos de la zona adyacente a su mar territorial y del consiguiente derecho a explotar, reglamentar y fiscalizar la pesca en dicha zona, no habría ya interés táctico en mantener abierta la discusión respecto de la anchura del mar territorial" (5).

En esa misma oportunidad, la delegación de Ecuador observó, sin que fuera objetada por las de Chile o Perú, que la Declaración de Santiago no constituía mar territorial (6).

Consecuentemente con esos criterios los representantes de los tres Estados ante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, reiteraron ese punto de vista. Así, en la Conferencia de 1958, durante el curso de los debates, el representante de Chile expresó:

"Las razones que han impulsado a los Estados sudamericanos del Pacífico a reivindicar una soberanía limitada sobre una zona de 200 millas han sido reconocidas como justas por diversas autoridades... Por otra parte, los que critican el uso del término "soberanía", que figura en la Declaración de Santiago, deben recordar que la terminología del derecho internacional no es uniforme y que muchas de las palabras se prestan a las más variadas interpretaciones. La Comisión de Derecho Internacional ha hecho uso de la expresión "derechos de soberanía", en el proyecto del artículo 68, y los derechos de los Estados costeros sobre la plataforma continental son muy semejantes a los reivindicados por los signatarios de la Declaración de Santiago. En

(5) Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 1958, pág. 383.

suma, son derechos de soberanía ejercidos con fines específicos" (7).

Por su parte, el representante del Ecuador ante la misma Conferencia, declaró:

"Por este motivo, el Gobierno del Ecuador, juntamente con los de Chile y Perú, reivindicó —siete años después de la Declaración del Presidente Truman— derechos especiales de conservación en una zona de 200 millas a partir de la costa. El derecho de gentes tiene que fundarse en la razón y en la justicia, y tan vital es salvar las riquezas del mar para aquellos Estados próximos a las mismas que más las necesitan para desarrollarse y sobrevivir, como vital es mantener la libertad fundamental de comunicaciones. Ambos objetivos pueden lograrse si se dictan disposiciones especiales para las condiciones que son especiales también, y si se separan la cuestión de la anchura del mar territorial y la de la conservación de los derechos pesqueros" (8).

El representante del Perú, a su vez, fue igualmente explícito al manifestar:

"La acción emprendida por los países americanos ribereños del Pacífico Sur al proclamar su soberanía, con objeto de conservar y utilizar los recursos del mar, sobre una zona marítima adyacente a sus costas se funda en las apremiantes necesidades de dichos Estados. La Declaración es de carácter defensivo y su único objeto es la conservación de los recursos vivos del mar en beneficio de la población" (9).

Al término de la Primera Conferencia de Ginebra de 1958, los Jefes de las delegaciones de Chile, Ecuador y Perú, reconocieron que los debates habidos y acuerdos logrados, relacionados con la

(7) Naciones Unidas. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". Documentos oficiales A/Conf. 13/39. Vol. III duodécima sesión págs. 33-34. Expresiones del Sr. Gutiérrez Olivios.

(8) Naciones Unidas. Ob. cit. décima novena sesión. Pág. 62 y 63. Expresiones del Sr. Ponce y Carbó.

(9) Naciones Unidas. Ob. cit. quinta sesión. Págs. 6 y 7. Expresiones del Sr. Ulloa Sotomayor.

(6) Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 1958, pág. 386.

conservación y aprovechamiento de los recursos vivos del mar, demostraban "el reconocimiento creciente al del derecho especial del Estado ribereño, inherente a su posición geográfica", manifestando asimismo, la intención de perseverar en lograr el establecimiento de "un régimen del mar más justiciero que salvaguarde de un modo efectivo el reconocido derecho especial de los Estados ribereños para defender su economía y la subsistencia de sus poblaciones", añadiéndose, en seguida, que "subsisten las razones que han determinado en los últimos tiempos los actos legislativos y los acuerdos suscritos por Chile, Ecuador y Perú, a los que se ha adherido Costa Rica" (10).

Análogas declaraciones como las formuladas por representantes de Chile, Ecuador y Perú durante la Primera Conferencia de 1958, volvieron a pronunciarse por estos durante los debates habidos en la Segunda Conferencia sobre el Derecho del Mar de 1960 (11).

Esta interpretación oficial coincidente en torno a la naturaleza jurídica de la Declaración de Santiago prevaleció hasta el año 1966, fecha en la cual Ecuador, mediante el Decreto Supremo N° 1542 de 10 de noviembre de 1966, modificó el artículo 633 de su Código Civil, estableciendo en ese cuerpo legal un mar territorial de 200 millas marinas.

Leyes posteriores, como la Ley de pesca y fomento pesquero de 6 de marzo de 1969, confirmaron el carácter de mar territorial que tienen las 200 millas ecuatorianas. Sin embargo, al reformarse nuevamente el Código Civil por la Comisión Legislativa Permanente, el 4 de junio de 1970, se autoriza a que por medio de un Decreto Supremo se puedan establecer, dentro del mar territorial, zonas sujetas "al régimen de libre navegación marítima". Régimen éste, que estrictamente, en realidad, no corresponde al del espacio marítimo del mar territorial.

(10) Instrumentos Nacionales e Internacionales sobre Derecho del Mar. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Lima, 1971. Pág. 404.

(11) Véase en las actas de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos Oficiales A/Conf. 19/8, las intervenciones de los representantes de Chile (págs. 105-106), de Ecuador (págs. 120-122) y de Perú (págs. 67-70).

El actual artículo 628 del Código Civil del Ecuador, tal como ha sido modificado, tiene el siguiente texto:

"Artículo 628.— El mar adyacente, hasta una distancia de doscientas millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de la costa continental ecuatoriana y los de las islas más extremas del Archipiélago de Colón y desde los puntos de la más baja marea, según la línea de base que se señalará por Decreto Ejecutivo, es mar territorial y de dominio nacional".

"Si por tratados internacionales que versen sobre esta materia se determinaren para la policía y protección marítima zonas más amplias que las fijadas en los incisos anteriores, prevalecerán las disposiciones de esos tratados".

"Por Decreto Ejecutivo se determinarán las zonas diferentes del mar territorial, que estarán sujetas al régimen de libre navegación marítima o al de tránsito inocente para naves extranjeras".

"Son también bienes de dominio público el lecho y el subsuelo del mar adyacente".

Chile, en cambio, ha venido reiteradamente insistiendo en que la zona marítima de 200 millas no tiene las características de mar territorial, sino de explotación y conservación de los recursos naturales en ella existentes (12).

(12) Entre las recientes expresiones de ese criterio pueden recordarse las Declaraciones Conjuntas de los Presidentes Frei-Onganía (Viña del Mar, enero de 1970) y Allende-Lanusse (Salta, julio de 1971); los discursos ante XXV y XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, respectivamente, de los Ministros de Relaciones Exteriores, Gabriel Valdés y Clodomiro Almeyda, declaraciones o discursos estos en el que se aboga por la libertad de navegación dentro de la zona de 200 millas, lo cual, obvio es decirlo, es incompatible con la existencia de un mar territorial de esa distancia; y la Declaración formulada por la delegación chilena ante las Conferencias sobre el Derecho del Mar de Montevideo y Lima de 1970, cuyo idéntico texto, formulado conjuntamente con Argentina y El Salvador señala "...que la extensión de soberanía o jurisdicción a zonas marítimas, con el objeto de proteger los derechos económicos de que trata dicha Declaración, no debe perjudicar el respeto del principio que consagra el Derecho Internacional de la libre navegación y sobrevuelo de las naves y aeronaves de cualquier pabellón".

Perú, en forma oficial y expresa, aún no se ha pronunciado respecto a la naturaleza jurídica de la zona de 200 millas marinas, limitándose a denominarlas como "mar jurisdiccional peruano", sin que de ello pueda desprenderse, como en el caso de Chile, un rechazo a la noción de mar territorial (13).

D. IMPORTANCIA Y TRANSCENDENCIA DE LA DECLARACION DE SANTIAGO

Estas discrepancias en la interpretación de la Declaración de Santiago, no han impedido, no obstante, una estrecha colaboración entre los tres países del Pacífico Sur para la defensa conjunta y coordinada de los objetivos contemplados en dicha Declaración y en los instrumentos complementarios a ésta (14).

(13) En ninguna de las numerosas leyes y reglamentos peruanos concernientes al derecho del mar, figura la expresión "mar territorial", aunque de algunas de esas normas pudiese desprenderse ese carácter para la zona de 200 millas, como, por ejemplo, la Ley de Aeronáutica Civil de 11 de noviembre de 1965, cuyo artículo 2º dispone que "La República del Perú ejerce soberanía exclusiva sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y aguas jurisdiccionales comprendidas dentro de las doscientas millas". En instrumentos más recientes, Perú pareciera haber optado por uniformar la terminología de "mar jurisdiccional". Véase en "Instrumentos Nacionales e Internacionales sobre Derecho del Mar", la Ley General de Pesquerías (Decreto Ley N° 810 de 25 de marzo de 1971) y el "Plan Nacional de Desarrollo del Perú" (Decreto Supremo N° 15.71) P.M. de 28 de mayo de 1971).

(14) Los instrumentos emanados de las conferencias de Plenipotenciarios de los tres Estados, son: la Declaración Conjunta relativa a los problemas de la pesquería en el Pacífico Sur (Stgo. 1952); convenio sobre Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur (Santiago 1952); Reglamento para las faenas de la caza marítima en aguas del Pacífico Sur (Stgo. 1952); Convenio Complementario a la Declaración de soberanía sobre la zona marítima de 200 millas (Lima 1954); Convenio sobre sistema de sanciones (Lima 1954); Convenio sobre medidas de vigilancia y control de las zonas marítimas de los países signatarios (Lima 1954); Conve-

Principalmente esa común actitud tripartita se ha expresado en el fortalecimiento del sistema del Pacífico Sur, en especial de la Comisión Permanente y la Secretaría General; en un adecuado sistema de consultas entre los tres países frente a todos los problemas del Derecho del Mar que en diferentes foros se traten y en una absoluta y recíproca solidaridad en los casos suscitados por la aplicación a terceros de las disposiciones legales que regulan las actividades pesqueras dentro de la zona marítima bajo la jurisdicción de cada uno de los tres países.

Respecto a esto último, ello quedó de manifiesto en las negociaciones sostenidas en Buenos Aires durante los años 1969 y 1970 con los Estados Unidos —las que no condujeron a ningún resultado— y con la aplicación de sanciones por parte de Estados Unidos a Ecuador a raíz de la captura de barcos atuneros de bandera norteamericana en aguas sometidas a la jurisdicción ecuatoriana, que motivó la convocatoria a la XIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la O.E.A.

Por otra parte, la Declaración de Santiago, en estos veintiún años de vigencia, ha tenido una innegable influencia en la formulación de una posición latinoamericana sobre el Derecho del Mar y no pocas de las declaraciones unilaterales que la han seguido, estableciendo jurisdicciones de 200 millas marítimas, se han inspirado precisamente en ella.

nio sobre otorgamientos de permisos para la explotación de las riquezas del Pacífico Sur (Lima 1954); Convenio sobre Reunión Ordinaria Anual de la Comisión Permanente (Lima 1954); Convenio sobre Zona Especial Fronteriza (Lima 1954); Reglamento Orgánico de la Secretaría General (Santiago 1954); Reglamento de Permisos de la Explotación de las Riquezas del Pacífico Sur (Quito 1955); Protocolo de Adhesión de la Declaración sobre Zona Marítima de Santiago (Quito 1955); Convenio sobre personalidad jurídica internacional de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (Caracas 1966).