

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

R E V I S T A
D E
D E R E C H O

AÑO XL — Nº 158
ENERO - ABRIL DE 1972

Director:

JUAN ARELLANO ALARCÓN

Subdirector:

ARTURO PARADA KREFT



EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

LA EXTENSION DEL MAR TERRITORIAL EN LA LEGISLACION CHILENA

SANTIAGO BENADAVA

Profesor de Derecho Internacional de la
Universidad de Chile

La soberanía de un Estado se ejerce, fuera de su territorio terrestre y de sus aguas interiores, sobre una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial. Esta soberanía se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo del mar. (1)

En virtud de la soberanía que el Estado litoral ejerce sobre su mar territorial el derecho internacional le confiere ciertos derechos y le impone ciertas obligaciones. En su mar territorial el Estado litoral puede, dentro de ciertos límites, aplicar sus leyes y ejercer jurisdicción exclusiva civil y penal; reservar a sus nacionales el ejercicio de algunas actividades, como la pesca; ejercer exclusivamente un amplio poder de reglamentación y control fiscal, aduanero y de seguridad; obligar a los beligerantes a abstenerse de realizar hostilidades. El Estado litoral también tiene obligaciones en su mar territorial, como la de respetar el derecho de paso inocente por sus aguas en favor de los buques de las demás naciones.

Se comprende pues la importancia que reviste conocer la extensión del mar territorial de un Estado. El mar territorial, al igual que el dominio terrestre, es un título de competencia estatal y un límite de ella; a él se extiende también la aplicación de varias normas del orden jurídico interno. No se puede conocer el límite de esta competencia y

Nota: El autor, quien tiene el honor de pertenecer al Servicio Exterior chileno, debe dejar constancia que las opiniones que emite en este trabajo lo son a título personal y no reflejan necesariamente las del Ministerio de Relaciones Exteriores de su país.

(1) Artículos 1 y 2 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua.

el ámbito de aplicación de estas normas internas sin conocer la extensión del mar territorial del Estado. (2)

En principio, cada Estado puede determinar la extensión de su propio mar territorial, pero no es ésta una competencia discrecional. Como lo afirmó la Corte Internacional de Justicia en el *caso Anglo-Noruego de las Pesquerías*,

"La delimitación de los espacios marítimos tiene siempre un aspecto internacional; ella no puede depender de la sola voluntad del Estado ribereño tal como se expresa en su derecho interno. Si bien es cierto que el acto de delimitación es necesariamente un acto unilateral, porque sólo el Estado soberano tiene competencia para realizarlo, la validez de la delimitación respecto de terceros Estados depende, en cambio, del derecho internacional". (3)

En su opinión disidente en el mismo caso, Sir Arnold McNair (ahora Lord McNair) afirmó el mismo principio:

"Mientras que la delimitación efectiva de las fronteras de las aguas territoriales depende de la competencia de cada Estado, porque cada Estado conoce mejor sus propias costas, los principios aplicados para ejecutar esta delimitación están dentro del ámbito del derecho y no dentro de la discreción de cada Estado". (4)

No existe una práctica uniforme sobre anchura del mar territorial. La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en su informe a la Asamblea General de 1956, sintetizó así la práctica de los Estados en esa época:

(2) Diversas disposiciones legales chilenas emplean las expresiones "Mar territorial" y "aguas territoriales". Ver, por ejemplo, los artículos 597 y 611 del Código Civil, 5 del Código Penal, 9 del Código de Minería, 7 de la ley 4601; 20 y 22 de la Ordenanza de Aduanas (DFL 213, de 22 de julio de 1953); Decreto N° 1747, de 6 de noviembre de 1940, que fijó los límites de la Antártida chilena, Decreto con Fuerza de Ley N° 340, de 5 de abril de 1960, publicado en el Diario Oficial de 6 de abril de 1960 (Art. 1). Otras disposiciones emplean las expresiones "territorio chileno", "territorio nacional", "territorio de la República" y "territorio de Chile", como los artículos 5 N°s. 1, 10, 39, 43 N° 1 y N°s. 11, 61, 66 y 67 de la Constitución Política; 106, 109 y 118 del Código Penal; 14, 28 y 186 de la Ordenanza de Aduanas. Se admite que en algunas de ellas el territorio comprende también el mar territorial. El término "aguas jurisdiccionales" figura también en textos legales chilenos: artículo 131 de la Ley de Navegación de 1878 y Decreto Ley sobre Navegación Aérea de 1931; nos parece que en ambos contextos "aguas jurisdiccionales" es sinónimo de mar territorial. A las expresiones "mar territorial" y "aguas territoriales" que figuren en un texto legal debe asignárseles el significado técnico que les atribuye el derecho internacional, a menos que aparezca claramente que fueron tomadas en un sentido diferente.

(3) *Reports*, 1951. p. 132.

(4) *Ibid.* p. 160.

Anchura del Mar Territorial

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 parte, 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.

Las dos Conferencias de Ginebra sobre Derecho del Mar (1958 y 1960) no lograron acuerdo sobre la anchura del mar territorial. En la segunda Conferencia el proyecto de resolución que tuvo mayor acogida fue el que establecía un mar territorial de seis millas y reconocía al Estado litoral una zona adicional de seis millas dentro de la cual tendría respecto de la pesca y de los recursos vivos del mar los mismos derechos que en el mar territorial; sin embargo, los buques extranjeros que en los cinco años anteriores hubieran pescado en la zona adicional de seis millas conservarían este derecho durante diez años más. Esta última condición fue resistida por varios Estados. Sometido a votación el proyecto, faltó un voto para aprobarlo.

La Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 1958, no contiene una disposición expresa sobre la anchura del mar territorial. Sin embargo, el Artículo 24, párrafo 2º, de la Convención proporciona un argumento de importancia para sostener que, dentro del régimen en ella establecido, la anchura del mar territorial no puede exceder de doce millas. En efecto, según esta disposición, la llamada "zona contigua" (zona de alta mar adyacente al mar territorial de un Estado donde éste ejerce ciertas competencias limitadas) no puede extenderse más allá de doce millas desde la línea de base desde donde se mide el mar territorial; por lo tanto, el Estado que tiene un mar territorial de doce millas no puede establecer, además, una zona contigua. La conclusión es clara: si un Estado que tiene un mar territorial de doce millas no puede establecer, según la Convención, zona contigua alguna, con mayor razón no podrá extender la anchura de su mar territorial. Naturalmente, las disposiciones de la Convención sólo son obligatorias para los Estados que son parte en ella. Chile no es parte en dicha Convención.

Con posterioridad a las Conferencias de Ginebra diversos Estados ampliaron la extensión de su mar territorial o establecieron una zona de mar adyacente al mismo en que reclamaron derechos exclusivos de pesca (zona exclusiva de pesca).

Actualmente las extensiones del mar territorial proclamadas por los diversos Estados fluctúan entre tres y doscientas millas; la anchura más aceptada es la de doce millas.

Una reunión latinoamericana sobre aspectos del Derecho del Mar

celebrada en Lima en 1970 declaró entre los principios comunes de Derecho del Mar el siguiente:

"El derecho del Estado ribereño a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción marítimas de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus características geográficas, geológicas y biológicas, y a las necesidades del racional aprovechamiento de sus recursos".

El objeto del presente trabajo es estudiar cuál es la anchura del mar territorial en nuestro orden jurídico; es decir cómo ha ejercido Chile la competencia que el derecho internacional le atribuye o reconoce para fijar la extensión de su mar territorial. También nos referiremos a otras zonas marítimas que no son mar territorial y sobre las que Chile ejerce competencias limitadas.

I

El Código Civil

Una disposición fundamental para nuestro estudio es el artículo 593 del Código Civil:

"El mar adyacente, hasta la distancia de una legua marina, medida desde la línea de más baja marea, es mar territorial y de dominio nacional; pero el derecho de policía, para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales, se extiende hasta la distancia de cuatro leguas marinas medidas desde la misma manera".

El Código Civil establece, pues, sobre el mar adyacente, es decir, sobre el mar que baña las costas chilenas, dos zonas diferentes:

a) una zona de mar territorial de una legua marina (tres millas marinas), medidas desde la línea de más baja marea. Las tres millas equivalen a 5.556 metros.

b) Una zona contigua de cuatro leguas marinas (12 millas marinas), medidas desde la línea de más baja marea, en que el Estado ejerce el derecho de policía para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales. Esta zona coincide en parte de su extensión (las primeras tres millas) con el mar territorial, de manera que, en el hecho, la zona contigua comprende nueve millas marinas medidas desde la línea que cierra el mar territorial.

La línea de la bajamar a lo largo de la costa, adoptada por el artículo 593 del Código Civil, es la misma establecida por el derecho internacional común y por la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial como línea de base *normal* para medir la anchura del mar territorial y de la zona contigua. Pero si bien la línea de bajamar es la línea de base normal no es la línea de base única. Cuando hay en la costa instalaciones portuarias, las instalaciones permanentes más adentradas a la costa que formen parte del sistema portuario se consideran como parte de la costa para los efectos de la delimitación del mar territorial. Si la costa presenta profundas aberturas o escotaduras o hay una

franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, el Estado litoral puede trazar líneas de base rectas que unan puntos apropiados de la costa; las aguas situadas en el interior de las líneas de base rectas se consideran aguas interiores y el mar territorial se mide desde estas líneas de base rectas mar afuera. También pueden trazarse líneas de base rectas y medirse desde ellas el mar territorial cuando la costa presenta bahías y golfos.

Según la Convención de Ginebra para encerrar como aguas interiores zonas de mar adyacentes a la costa y medir desde su límite exterior el mar territorial, es necesario, aparte del caso de instalaciones portuarias, trazar líneas de base rectas, indicirlas en cartas marinas y darles publicidad adecuada.

Ahora bien, parece indudable que las características de las costas australes chilenas justifican en ellas el trazado de líneas de base rectas y la medición del mar territorial desde estas líneas mar afuera. Hasta ahora el Gobierno de Chile no ha efectuado dicho trazado.

La ausencia de líneas de base rectas presenta diversos problemas para la medición del mar territorial: ¿permite el derecho internacional a un Estado reclamar o considerar como aguas interiores (cuyo límite exterior serviría de línea de base para medir el mar territorial) zonas de mar contiguas a sus costas sin trazar líneas de base rectas, indicirlas en cartas marinas y darles publicidad adecuada?; ¿cómo saber prácticamente, a falta de estas líneas, cuáles son las aguas que deben considerarse como interiores y cuál es el límite exterior de ellas?; ¿quién y sobre qué bases debe realizar esta determinación?; ¿permite el artículo 593 del Código Civil adoptar por decreto supremo u otro acto administrativo, como línea de base para medir el mar territorial otra que la que el mismo señala?

En nuestra opinión, el decreto internacional *permite* a un Estado, bajo ciertas condiciones, trazar líneas de base rectas desde las cuales medir su mar territorial. Mientras el Estado litoral no ejerza tal competencia, debe medir su mar territorial desde la línea de base *normal*: la línea de bajamar a lo largo de la costa. Estimamos por ello que, a falta de líneas de base rectas, el mar territorial chileno debe medirse desde la línea de base normal establecida por el derecho internacional y por el artículo 593 del Código Civil; la línea de la más baja marea a lo largo de las costas.

II

Decretos 1.857 y 1.986 de 1914

Durante la Primera Guerra Mundial el Gobierno de Chile dictó el decreto 1.857, de 5 de noviembre de 1914, cuyo texto conviene transcribir:

"Núm. 1857: Santiago, 5 de Noviembre de 1914. Considerando:

Que, si bien las leyes de la República han determinado el límite del mar territorial y de dominio nacional, y la distancia hasta la cual se extiende el derecho de policía para objetos concernientes a la seguridad del país i a la observancia de

las leyes fiscales, no se ha fijado la zona de mar para los efectos de resguardar los derechos i dar cumplimiento a los deberes que se derivan de la neutralidad declarada por el Supremo Gobierno en caso de conflictos internacionales; i

Que es facultad emanada de la soberanía de los Estados la de fijar esa zona,

Decreto:

Se declara que es mar jurisdiccional o neutral en las costas de la República, para los efectos de resguardar los derechos i dar cumplimiento a los deberes que se derivan de la neutralidad declarada por el Supremo Gobierno en caso de conflictos internacionales, el mar adyacente hasta la distancia de tres millas marinas contadas desde la línea de las más bajas mareas.

Anótese, comuníquese, publíquese e insértese en el Boletín de las Leyes i Decretos del Gobierno. *Barros Luco.- Manuel Salinas*".

Este Decreto se limitó a establecer una zona de mar adyacente a las costas chilenas, de una distancia de tres millas contadas desde la línea de las más bajas mareas, para los efectos de resguardar los derechos y dar cumplimiento a los deberes que se derivan de la neutralidad declarada por el Supremo Gobierno en caso de conflictos internacionales.

La anchura de este mar jurisdiccional o neutral es exactamente igual a la del mar territorial establecido en el artículo 593 del Código Civil. Pero hay más: los derechos que el Gobierno de Chile puede resguardar y los derechos que debe cumplir como consecuencia de la neutralidad que declare en caso de conflictos internacionales son los mismos en este mar neutral que en el mar territorial. Si el mar territorial y el mar neutral son de igual extensión y si los derechos y deberes de la neutralidad son los mismos en ambos, ¿cuál es la razón para haber establecido este mar neutral? (5) Desde el punto de vista práctico el Decreto 1857 fue sólo una declaración de que el Gobierno de Chile resguardaría sus derechos y cumpliría los deberes derivados de la neutralidad en la zona de tres millas de su mar territorial.

Un nuevo decreto, N° 1986 de 15 de diciembre de 1914, vino a complementar el anterior:

- (5) Por decreto de 18 de octubre de 1912 Francia reclamó un mar territorial de seis millas para todos los fines de la neutralidad. Después del estallido de la Primera Guerra Mundial, cuando aún era neutral, Italia reclamó un cinturón marítimo neutral de seis millas de ancho. Gran Bretaña, por consideraciones políticas, ordenó a sus cruceros respetar las seis millas reclamadas por Italia. Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, vol. II, 6 ed. p. 238. Sobre la Declaración de Panamá de 1939, ver más adelante. En estos casos mar territorial *strictu sensu* y zona neutral no coincidían, de modo que se justificaba el establecimiento de la segunda. Durante la Guerra con España y la Guerra del Pacífico el Gobierno de Chile impartió instrucciones a los comandantes de la Escuadra para que no cometieran hostilidades en los mares territoriales, y para que consideraran como tales los comprendidos dentro del alcance del tiro de cañón y la más baja marea. Oscar Viel. *La Guerra marítima ante el Derecho internacional* (Santiago 1899) pp. 105-6.

"Núm. 1986. Santiago, 15 de diciembre de 1914. Considerando que tanto el Estrecho de Magallanes como los canales australes se encuentran dentro de los límites internacionales de Chile i forman, por consiguiente, parte del territorio de la República,

Decreto:

Se declara que para los efectos de la neutralidad contemplados en el decreto número 1.857, de 5 de noviembre próximo pasado, del Ministerio de Relaciones Exteriores, deben considerarse como mar jurisdiccional o neutral las aguas interiores (sic) del Estrecho de Magallanes i de los canales australes aun en las partes que disten más de tres millas de una a otra orilla.

Tómese razón, comuníquese, publíquese e insértese en el Boletín de las Leyes i Decretos del Gobierno. *Barros Luco.- Manuel Salinas*".

Este decreto amplía la zona de neutralidad establecida en el Decreto 1.857 a "las aguas interiores del Estrecho de Magallanes i de los canales australes aun en las partes que disten más de tres millas de una a otra orilla".

En nuestra opinión, la expresión "aguas interiores" empleada en este decreto no designa la categoría de aguas a que el derecho internacional aplica esta designación. Prueba de ello es que entre las aguas que el decreto llama interiores se encuentran las del Estrecho de Magallanes, las cuales no son interiores según el derecho internacional. En el contexto de este decreto "aguas interiores" significa solamente "aguas que están en el interior".

III

Declaración de Panamá

En la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Panamá en 1939, se aprobó la llamada "Declaración de Panamá". En ella los Gobiernos de las Repúblicas Americanas resuelven y declaran que

1º Como medida de protección continental, las Repúblicas Americanas, siempre que mantengan su neutralidad, tienen el derecho indiscutible a conservar libres de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana, aquellas aguas adyacentes al continente americano que ellas consideran como de primordial interés y directa utilidad para sus relaciones, ya sea que dicho acto hostil se intente o realice desde tierra, desde el mar o desde el aire".

Luego señala la Declaración la zona referida anteriormente que es de unas 300 millas alrededor del Continente americano.

En el número 2º de la Declaración, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas acuerdan que se esforzarán por obtener de los beligerantes la observancia de las disposiciones contenidas en ella.

La Declaración de Panamá, que fue comunicada a las Potencias beligerantes, no fue aceptada por ellas ni respetada en la práctica. Dirigida ante todo a estas Potencias, la Declaración no tuvo efecto alguno en el derecho chileno. Si la mencionamos en este trabajo es porque a veces confunde las discusiones sobre la extensión del mar territorial.

IV

Decreto 1340 bis

El Decreto (Marina) 1.340 bis, de 14 de junio de 1941, publicado en el Diario Oficial de 27 de agosto de 1941, que aprueba el Reglamento de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre (hoy llamado Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República), estableció en su artículo 7º:

"Es mar territorial y de dominio nacional, el mar adyacente a nuestras costas hasta la distancia de tres millas marítimas medidas desde la línea de la más baja marea y las aguas interiores de golfos, bahías, estrechos y canales, aun en aquellos en que sus costas disten entre sí más de las tres millas antes indicadas. En cuanto al ejercicio del derecho de policía para los efectos de la seguridad de la nación, la distancia considerada será de 12 millas (cuatro leguas marinas), medidas en la forma ya expuesta".

Este Decreto incurre en la impropiedad técnica de decir que son mar territorial las *aguas interiores* de golfos, bahías, estrechos y canales aun en los casos en que sus costas disten entre sí más de tres millas; las aguas que son interiores no pueden ser, a la vez, territoriales; son lo uno o lo otro. Es posible, sin embargo, que en el presente contexto la expresión "aguas interiores" signifique simplemente "aguas que están en el interior"; pero el empleo de una expresión técnica, que tiene un significado propio, en otro sentido sólo puede ser —como en el hecho lo ha sido— fuente de confusiones.

En todo caso nos parece que el Artículo 7º no pretendió redefinir el mar territorial chileno establecido en el Código Civil, lo que, por lo demás, tampoco pudo haber hecho dada la jerarquía inferior del decreto respecto de la ley. El objeto del artículo 7º fue simplemente someter el mar territorial, la zona contigua y las aguas interiores a la jurisdicción de los capitanes de puerto. Confirma lo anterior el artículo 10º del mismo Reglamento, que se refiere a "la jurisdicción marítima señalada en los arts. 5º, 7º y 8º".

Más aún, estimamos que el art. 7º del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República quedó tácitamente derogado por el Artículo 6º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 292 de 25 de julio de 1953, que señala el alcance de la jurisdicción de la Dirección del Litoral y Marina Mercante; en efecto, ambos versan sobre la misma materia: la jurisdicción de la autoridad marítima, y el último no sólo es posterior sino tiene además fuerza de ley. Más adelante nos referiremos al Decreto con Fuerza de Ley Nº 292.

V

Declaración Presidencial de 1947

El 23 de junio de 1947 el Presidente de la República formuló una Declaración Oficial en que:

a) confirma y proclama la soberanía nacional sobre los mares adyacentes a las costas chilenas, en toda la extensión necesaria para reser-

var, proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales que en ellos se encuentren, sometiendo a la vigilancia del Gobierno, especialmente, las faenas de pesca y caza marítima. Se establece desde luego una zona de protección de 200 millas marinas desde las costas chilenas;

b) proclama la soberanía nacional sobre el zócalo continental adyacente a las costas chilenas, cualquiera que sea la profundidad en que se encuentre, reivindicando todas las riquezas naturales que existen en dicho zócalo;

c) declara que lo anterior "no afecta a los derechos de libre navegación sobre la alta mar".

La Declaración de 1947 dista de ser un modelo de redacción jurídica, contiene conceptos poco elaborados y no elige con cuidado los medios técnicos para alcanzar los objetivos que se propone.

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la zona de 200 millas contemplada en esta Declaración? ¿Es una zona en que el Estado proclama derechos soberanos para reservar, proteger, conservar y aprovechar los recursos naturales y para vigilar las faenas de pesca y caza marítimas, o es un espacio marítimo que tiene el carácter de mar territorial puro y simple?

La interpretación estrictamente literal de la Declaración presidencial, en especial el uso reiterado del término soberanía, pudiera sugerir que ella proclamó un mar territorial de 200 millas. La interpretación teleológica permite pensar que los derechos soberanos sólo fueron proclamados para los propósitos y fines previstos en la Declaración, en particular para la protección de la riqueza marítima.

Pero sea cual fuere la naturaleza jurídica y alcance de los derechos proclamados sobre las 200 millas, la Declaración no tuvo efectos jurídicos en el plano interno. En efecto, la Declaración de 1947 es sólo una declaración del Presidente de la República explicando los puntos de vista e intenciones del Gobierno de Chile en las materias que comprende. Ella no tiene forma ni fuerza de ley ni de decreto supremo. En particular, ella no modificó en modo alguno la disposición del artículo 593 del Código Civil ni amplió la extensión del mar territorial en ella contemplada. En todo caso, la Declaración de 1947 perdió actualidad. Un acto posterior de alcance legal, la Declaración sobre Zona Marítima de 1952, acuerdo internacional aprobado por el Congreso y mandado cumplir como ley, recoge la doctrina de 1947 e introduce modificaciones —su alcance ya lo veremos— en el derecho nacional. La Declaración de 1947 viene a quedar sólo como un antecedente de la Declaración de 1952.

VI

El Código de Aguas

El Código de Aguas, aprobado por ley 8944, publicada en el Diario Oficial de 11 de febrero de 1948, dispuso en el artículo 3°:

"El mar adyacente, hasta la distancia de 50 kilómetros, medida desde la línea de más baja marea, es mar territorial y de dominio nacional; pero el derecho

de policía, para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales, se extiende hasta la distancia de 100 kilómetros medidos de la misma manera".

El comienzo de la vigencia del Código de Aguas fue suspendido sucesivamente por las leyes 8978, 9288, 9394, 9575 y 9678. La ley 9896 modificó la ley 8944, que había aprobado el Código de Aguas, y suprimió el artículo 3º, el cual no figura en el texto definitivo del Código aprobado por ley 9909.

De esta manera, el Código de Aguas no llegó a alterar la extensión del mar territorial chileno.

VII

Decreto con Fuerza de Ley Nº 292

El Decreto con Fuerza de Ley Nº 292, de 25 de julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de 5 de agosto de 1953, que modifica el Reglamento Orgánico de la Dirección del Litoral y Marina Mercante, dispuso en su artículo 6º:

"Para los efectos mencionados en los artículos anteriores, se considerará como jurisdicción de la Dirección el mar que baña las costas de la República hasta una distancia de doce millas (cuatro leguas marinas) medidas desde la línea de la más baja marea, o la extensión del mar territorial que se fije en acuerdos internacionales a los que adhiera el Gobierno de Chile si es superior a la aquí señalada; las aguas interiores de golfos, bahías, estrechos y canales cualquiera que sea la distancia que exista entre sus costas...".

La disposición transcrita establece el ámbito espacial dentro del cual la Dirección del Litoral y Marina Mercante puede ejercer las funciones y competencia que le confieren los artículos 3º y 4º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 292. Este ámbito comprende *inter alia*:

a) el mar que baña las costas de la República hasta una distancia de doce millas medidas desde la línea de la más baja marea, o la extensión que se fije en acuerdos internacionales en que sea parte el Gobierno de Chile. (6) Hasta ahora el Gobierno de Chile no es parte en un tratado o acuerdo internacional que fije la extensión o anchura del mar territorial. En nuestra opinión, la Declaración sobre Zona Marítima firmada en Santiago el 18 de agosto de 1952 por delegados de Chile, Ecuador y Perú no establece un mar territorial de 200 millas sino una zona marítima sometida a la autoridad y jurisdicción exclusiva de los respectivos Estados litorales para el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentren en o bajo esa zona. En consecuencia, estimamos que, bajo reserva de los demás ámbitos de jurisdicción descritos en el artículo 6º, la jurisdicción de la Dirección para los efectos de los artículos 3º y 4º se extiende hasta doce millas medidas desde la línea de bajamar.

(6) Es evidente que el término "adhiera" no reviste en el contexto su significado técnico sino el de que "sea parte".

b) Las aguas interiores (sic) de golfos, bahías, estrechos y canales cualquiera que sea la distancia que exista entre sus costas. (7)

En dos aspectos el Decreto con Fuerza de Ley 292 amplió la soberanía marítima del Estado establecida en el artículo 593 del Código Civil:

a) la Dirección del Litoral y Marina Mercante tiene jurisdicción no sólo sobre la zona de doce millas (mar territorial y zona contigua) establecida en el artículo 593 del Código Civil, sino también sobre las aguas de golfos, bahías, estrechos y canales, cualquiera que sea la distancia que haya entre sus costas. Tiene también jurisdicción, para los efectos de la Declaración sobre Zona Marítima de 1952, sobre una extensión de doscientas millas;

b) las funciones y competencias que, en virtud de los artículos 3° y 4° del Decreto con Fuerza de Ley 292, corresponden a la Dirección sobre su zona jurisdiccional (que comprende la zona antigua del Código Civil) son más amplias que el "derecho de policía para objetos concernientes a la seguridad del país y la observancia de las leyes fiscales" que, en virtud del artículo 593 de dicho Código, tiene el Estado sobre dicha zona contigua.

VIII

La Declaración de 1952

El 18 de agosto de 1952 los delegados de Chile, Ecuador y Perú a la Primera Conferencia para la Explotación y Conservación de la Riqueza Marítima del Pacífico Sur aprobaron por unanimidad y suscribieron, junto con otros instrumentos, una *Declaración sobre Zona Marítima*. (8) Su texto es el siguiente:

"Declaración sobre Zona Marítima"

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

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

3. Por lo tanto, es también su deber impedir que una explotación de dichos bienes, fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, inte-

(7) Aparentemente, en el contexto del Artículo 6° "aguas interiores" significa simplemente "aguas que están dentro".

(8) A ella ha adheído el Gobierno de Costa Rica por nota de 21 de junio de 1955, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Perú. Para el texto de este instrumento y de otros acuerdos y actos unilaterales de Chile, Ecuador y Perú referentes al Pacífico Sur, puede consultarse la útil compilación realizada por la Secretaría General de la Conferencia sobre Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur bajo el título de "Convenios y otros documentos, 1952-1968" (Lima, 1968).

gridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que, por su posición geográfica, poseen en sus mares fuentes insubstituíbles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales.

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

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

II. Como consecuencia de estos hechos, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas.

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

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

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

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

Santiago, 18 de agosto de 1952.

(Fdo.): Julio Ruiz Bourgeois, Delegado de Chile.

(Fdo.): Jorge Fernández Salazar, Delegado del Ecuador.

(Fdo.): Dr. Alberto Ulloa, Delegado del Perú.

(Fdo.): Fernando Guarello, Secretario General".

En Chile la Declaración fue sometida a la aprobación del Congreso Nacional por Mensaje N° 24 de 26 de julio de 1954. Recibida la aprobación del Congreso se dictó el Decreto N° 432 de 23 de septiembre de 1954 (Relaciones Exteriores), el cual, junto con transcribir los textos de los acuerdos aprobados en la Primera Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur (incluyendo la Declaración sobre Zona Marítima) dispuso:

"POR TANTO,
y en uso de la facultad que me confiere la parte 16 del Artículo 72 de la Constitución Política del Estado, vengo en aceptarlos y ratificarlos, mandando que se lleven a efecto en todas sus partes como Ley de la República, publicándose en el Diario Oficial copias autorizadas de sus textos".

El Decreto 432 y los textos de la Declaración sobre Zona Marítima y de los demás acuerdos complementarios fueron publicados en el Diario Oficial de 22 de noviembre de 1954.

En Perú la Declaración y otros instrumentos aprobados por la Primera y Segunda Conferencias sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur fueron aprobados por el Congreso peruano por Resolución Legislativa Nº 12.305. (9)

En el Ecuador la Declaración fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto legislativo de 6 de noviembre de 1954 y ratificada por el Presidente del Ecuador por Decreto Ejecutivo Nº 275 de 7 de febrero de 1955.

Los tres países declarantes no han procedido hasta ahora al canje o depósito de instrumentos de ratificación.

Naturaleza jurídica de la Declaración de 1952

¿Es la Declaración de 1952 una simple declaración política de intenciones o de puntos de vista comunes de los gobiernos signatarios, desprovista de carácter jurídico, o es un acuerdo internacional que crea obligaciones jurídicas entre las partes contratantes?

Pensamos que no puede desconocerse el carácter convencional de la Declaración. Es cierto que algunas expresiones contenidas en ella, su forma, la ausencia en ella de las cláusulas preliminares y finales de estilo que son de uso común en las convenciones internacionales, y la falta de canje de ratificaciones de la Declaración, pueden sugerir algunas dudas al respecto; pero hay otras circunstancias, en nuestro concepto decisivas, que configuran el carácter contractual de este instrumento.

Desde luego, los países signatarios —Chile, Ecuador y Perú— han atribuido carácter de convenio o tratado internacional a la Declaración; han sometido su texto a los mismos trámites internos previstos en su orden jurídico para la aprobación de los tratados y convenciones y consideran sus disposiciones obligatorias entre sí. La falta de ratificación por parte de Chile y Perú y la falta de canje o depósito de instrumentos de ratificación, no tienen mayor importancia, ya que el derecho internacional reconoce la validez de los procedimientos informales de conclusión de tratados si de ellos resulta la voluntad recíproca de obligarse.

Por otra parte, la historia fidedigna de la Declaración ofrece un antecedente de importancia. En efecto, en el Acta de la segunda sesión de la Comisión Jurídica (12 de agosto de 1952) de la Primera Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, en que se suscribió la Declaración sobre Zona Marítima, leemos lo siguiente:

"Al leerse el Nº II de la declaración, el delegado de Chile, señor Benjamín Claro, expresó que sería conveniente dejar claramente establecido en el Acta de la Comisión, el alcance que la delegación de Chile daba al número II y pidió a los delegados de Perú y Ecuador que hicieran saber si su pensamiento era coincidente con el de Chile. Agregó el señor Claro que la declaración contenida en

(9) En 1953 en Perú la Declaración había ya sido aprobada por Resolución Suprema Nº 179, de 11 de abril de 1953, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta aprobación fue comunicada a nuestro Gobierno por carta de 26 de junio de 1953 (Nº 5-4 M/48) dirigida por el Embajador del Perú en Santiago al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

dicho número II, al proclamar la jurisdicción exclusiva de los tres países concurrentes a la Conferencia sobre el mar que baña sus costas y hasta una distancia mínima de doscientas millas no significaba en forma o manera alguna una limitación a la soberanía de los respectivos estados. Por consiguiente, cualquiera de los tres países que firmarán la declaración, soberanamente puede en cualquier tiempo que lo estime conveniente o necesario ampliar su zona jurisdiccional más allá de las doscientas millas en la extensión que juzgue adecuada, sin necesidad de solicitar la venia o el acuerdo de los otros países signatarios. Sin embargo, estando envuelto un interés común de los tres países, Chile considera que ninguno de los países signatarios podría disminuir la extensión jurisdiccional de las doscientas millas sin el acuerdo de los otros países concurrentes a la Conferencia, o sea, la soberanía queda limitada para disminuir la zona de jurisdicción que contiene la declaración, pero puede ser ampliamente ejercitada como cada país lo estime del caso para ampliar la respectiva zona jurisdiccional. El señor Presidente, Excmo. Embajador Dr. Alberto Ulloa, expresó que estaba conforme con lo expresado por el señor Claro a nombre de la Delegación chilena. El señor Fernández expresó que como Delegado del Ecuador aceptaba la declaración con el alcance explicado por el delegado de Chile.

"Se acordó por unanimidad, dejar especial constancia, en el Acta de Sesiones de esta Comisión, de lo que se ha expresado precedentemente a fin de que sirva como historia fidedigna del alcance, sentido y verdadera interpretación de esta parte de la Declaración, acordándose también que cada una de las delegaciones reciba una copia autorizada de esta Acta, para ser aparejada a la declaración para los fines que cada país estimara conveniente".

La Declaración de Santiago impuso, pues, a Chile, Perú y Ecuador, obligaciones jurídicas internacionales. ¿Cuál es el contenido de tales obligaciones?

Los números II y III de la Declaración establecen:

"II)... Los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas".

"III) la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre la zona marítima indicada incluye también la soberanía y la jurisdicción exclusivas sobre el suelo y subsuelo que a ella corresponde".

¿Qué significa en este contexto "proclamar como norma de política internacional" la soberanía y jurisdicción exclusiva sobre una zona de mar de 200 millas y sobre su correspondiente suelo y subsuelo?

¿Contrae cada uno de los países declarantes la obligación de establecer desde ya su respectiva zona marítima, o solamente se obliga a desplegar esfuerzos políticos para obtener la aceptación o el reconocimiento internacional de los derechos y pretensiones que proclaman?

En nuestra opinión, cada uno de los contratantes se obligó a establecer desde ya y a mantener una zona marítima de 200 millas bajo su soberanía y jurisdicción exclusiva para la realización de los fines previstos en la Declaración. Confirman esta interpretación las declaraciones formuladas por los delegados a la Primera Conferencia del Pacífico Sur según las cuales ninguno de los tres países declarantes podría disminuir la extensión de 200 millas sin el acuerdo de los demás países concurrentes; estas declaraciones suponen la obligación de establecer desde ya la zona marítima contemplada en la Declaración. Por otra parte, los países firmantes expresaron en la cláusula final de la Decla-

ración su propósito de suscribir acuerdos o convenios para la aplicación de los principios formulados en ella y en los cuales se establecerían normas generales destinadas a reglamentar y proteger la caza y la pesca dentro de la zona marítima que les corresponde; más aún, en la Primera Conferencia del Pacífico Sur, que adoptó la Declaración de Santiago, los delegados concurrentes dictaron un Reglamento para la caza de la ballena en el Pacífico Sur y "en especial, en las zonas marítimas de la soberanía o jurisdicción de los países firmantes"; ello nos hace pensar que los declarantes estimaron que contraían el deber de establecer desde ya sus respectivas zonas de soberanía y jurisdicción exclusivas. Debe también tenerse presente que luego que los tres países aprobaron la Declaración en su orden jurídico interno, pusieron en vigencia y aplicaron dentro de sus respectivas zonas medidas legislativas y administrativas destinadas a conservar y proteger la riqueza marítima existente en ellas.

La Declaración de 1952 en el orden jurídico chileno

La Declaración de 1952 cumplió en Chile todos los trámites internos para la aprobación de los tratados internacionales; fue aprobada por el Congreso Nacional, promulgada por un decreto supremo que manda que se lleve a efecto en todas sus partes como ley de la República, y publicada en el Diario Oficial. En consecuencia, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, ella tiene en el orden jurídico chileno el mismo valor y fuerza que una ley. (10)

Quedó así establecida en nuestro derecho interno una zona marítima de 200 millas adyacentes a las costas chilenas, y su suelo y subsuelo, sometida a la soberanía y jurisdicción exclusivas del Estado, dentro de la cual se pondrían en vigor medidas decididas por la Comisión Permanente del Pacífico Sur, acordadas por los tres contratantes o decididas por el Gobierno, para cumplir los fines de conservación, protección,

(10) La Contraloría General de la República, en su informe Nº 50.227, de 10 de septiembre de 1957, reconoce que los acuerdos de 1952 "tienen el valor de una ley, que este Organismo Contralor está en la necesidad jurídica de aplicar". Y agrega este informe: "Al lado de esta realidad jurídica está la realidad material de que las Convenciones (sic) tripartitas de 1952 están en plena vigencia práctica en los tres Estados contratantes, habiéndose celebrado varias conferencias o reuniones en las capitales de esos Estados, e incluso la Comisión Permanente ha sido invitada a reuniones internacionales".

El Consejo de Defensa Fiscal, en su dictamen Nº 119 de 6 de marzo de 1956, expresa que "la aprobación o rechazo de un tratado no es materia de ley sino de un acuerdo del Congreso que tiene, eso sí, los mismos trámites de una ley", de manera que "no podría sostenerse entre nosotros que por haber sido aprobados por una ley los tratados son leyes y producen los mismos efectos". Esta afirmación del Consejo no encuentra justificación en la jurisprudencia de nuestros tribunales, la cual atribuye a los tratados que han sido aprobados por el Congreso, ratificados, promulgados y publicados valor y fuerza de ley en el plano interno.

aprovechamiento y reglamentación de los recursos naturales contemplados en la Declaración.

¿Constituye esta zona marítima una zona de mar territorial o sólo una extensión de mar en que el Estado ejerce competencias más limitadas que las que ejerce sobre su mar territorial? ¿Coexisten el artículo 593 del Código Civil y la Declaración de 1952, o el primero ha sido tácitamente modificado o derogado por esta última?

Hay personas que estiman que los textos legales tienen un sentido inmanente y último —aunque a veces oculto— y que el intérprete tiene que buscar con paciencia y diligencia hasta llegar a encontrarlo.

Los intérpretes de la Declaración de 1952 parecen, a veces, pensar lo mismo, y convencidos de que ella o alguno de sus términos o expresiones encierran un sentido oculto, tratan de desentrañarlo. La verdad es que en la interpretación de la Declaración nos encontramos con algo familiar al jurista: textos o disposiciones legales que tienen más de un significado, todos igualmente posibles, entre los cuales el juez o el intérprete deben elegir uno para aplicarlo a la decisión de un diferendo. No es que una de las significaciones sea verdadera y falsas todas las demás; todas pueden tener algo de verdadero y algo de falso; de lo que se trata es de “pesar” los argumentos en favor y en contra de las interpretaciones posibles, de acuerdo con los principios y técnicas legales de interpretación, para adoptar la mejor de ellas.

Teniendo presente estas consideraciones, tratemos de determinar cuál es la naturaleza jurídica de la zona marítima contemplada por la Declaración de Santiago. (11)

Hay quienes estiman que la Declaración de 1952 estableció un mar territorial de 200 millas para cada uno de los países contratantes, ampliando de tres a doscientas millas la extensión del mar territorial establecida en el artículo 593 del Código Civil chileno. Reconocen los proponentes de esta interpretación que los fines de la Declaración fueron conservar y proteger los recursos naturales existentes en la zona y reglamentar su aprovechamiento a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países; pero estiman que para lograr estos fines se recurrió al medio técnico de ampliar a 200 millas la zona tradicional de mar territorial.

Los principales argumentos en que se funda esta posición son, en esencia, los siguientes:

a) Los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclamaron la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países hasta una distancia mínima de 200 millas, con la sola excepción del paso inocente a través de la zona en favor de las naves de todas las naciones. En otras palabras, los declarantes proclamaron sobre sus respectivas zonas los mismos derechos y obligaciones que los Estados tienen sobre el mar territorial; ellos no proclamaron derechos o competencias limitados para alcanzar finalidades específicas. En conse-

(11) Véase al respecto el libro de Jaime Rivera Marfán, “La Declaración sobre Zona Marítima de 1952 (Chile - Perú - Ecuador)”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968.

cuencia —continúa el argumento— la zona de 200 millas a que se extiende la soberanía de cada uno de los tres países es mar territorial.

b) También los tres países declarantes proclamaron sobre el suelo y subsuelo de sus respectivas zonas marítimas el mismo derecho que tienen sobre el lecho y subsuelo del mar territorial: el de soberanía y jurisdicción exclusivas. La identidad sería, pues, completa.

c) El Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional solicitando la aprobación legislativa de los acuerdos de la Primera Conferencia para la Explotación y Conservación de la Riqueza del Pacífico Sur expresa:

"Se ha ampliado el límite de las aguas territoriales, reemplazando el arcaico concepto de las tres millas marinas del alcance de los cañones del siglo XVII por una concepción jurídico-filosófica más de acuerdo con las exigencias vitales de nuestros pueblos"...

Párrafos análogos figuran en los informes de las Comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, la propia Declaración expresa que algunos factores "hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros".

¿No estarían indicando estos antecedentes que, pareciendo insuficientes las antiguas extensiones del mar territorial y de la zona contigua, se las reemplazó por una zona única de mar territorial de una extensión mínima de 200 millas?

Los argumentos precedentes son de peso, pero hay otros que justifican una conclusión diferente: que la soberanía proclamada por la Declaración tiene como objeto específico realizar los fines de ella, es decir —en términos generales— la reglamentación y control de la riqueza marítima existente en dichas zonas. Estos argumentos son los siguientes:

a) Es cierto que la Declaración emplea la expresión "soberanía y jurisdicción exclusivas" para describir el derecho de cada uno de los tres Estados contratantes sobre sus respectivas zonas marítimas pero la soberanía exclusiva puede tener por objeto una finalidad específica determinada; por ejemplo, según la Convención de Ginebra de 1958 sobre Plataforma Continental, los Estados tienen "derecho de soberanía sobre la Plataforma Continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales". Para saber si en el contexto de la Declaración de 1952 la soberanía exclusiva en ella proclamada se aplica o no a un fin específico no hay que recoger frases o expresiones aisladas que ella contiene sino considerar sus diversas disposiciones y enunciaciones en forma coordinada y armónica e interpretarlas tomando en cuenta los motivos y fines de la Declaración. Ahora bien, el motivo de la Declaración es "asegurar a sus pueblos [de los países declarantes] los medios para el desarrollo económico; cuidar de la conservación y protección de los recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos; su finalidad es "impedir que una explotación de dichos bienes [recursos naturales] fuera del alcance de su jurisdicción ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos". Si admitimos que la justificación de una competencia está en la función a que se aplica, ¿por qué favorecer una interpreta-

ción según la cual los países declarantes asumieron sobre la zona marítima una plenitud de competencias que excede tanto los motivos que inspiraron la Declaración como el fin que ella pretendió realizar?

Cabe, sin embargo, preguntarse por qué la Declaración no limitó expresamente la soberanía proclamada a los fines enunciados en ella. Nos parece que la respuesta hay que buscarla en la confusión de conceptos sobre derecho del mar y protección de la riqueza marítima prevalecientes a la época de su adopción. Las proclamaciones y declaraciones formuladas entonces por algunos países de América Latina adolecen, en mayor o menor grado, de confusiones, vacíos y deficiencias de fondo y forma. La Declaración de 1952 no es una excepción a este respecto.

b) La soberanía de un Estado se extiende también al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, pero la Declaración de 1952 no proclama la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el espacio aéreo que cubre las zonas marítimas de los países declarantes, como hubiera sido lo natural si hubiera querido dar a dichas zonas el carácter de mar territorial. (12)

c) Ni la Declaración de Santiago ni los demás instrumentos suscritos en las Conferencias del Pacífico Sur designan a la zona marítima de los países declarantes como mar territorial, expresión técnica precisa y muy conocida.

d) No puede presumirse que un texto legal ha derogado tácitamente a otro; frente a dos textos legales sucesivos y aparentemente contradictorios hay que tratar en primer término de conciliarlos, de hacerlos compatibles uno con otro. Solamente si ellos son absolutamente inconciliables y opuestos hay que concluir que ambos no pueden coexistir y que el segundo ha derogado al anterior. De esta manera, pueden estimarse que coexisten el artículo 593 y la Declaración de 1952: el primero establece el mar territorial chileno; la segunda la zona de protección y control de la riqueza marítima que en ella se encuentre. (13)

Sin desconocer, y aun admitiendo, la plausibilidad de los argumentos y razones invocados por quienes caracterizan la zona marítima establecida por la Declaración de 1952 como mar territorial, nos inclina-

(12) Hemos realizado averiguaciones para saber si los gobiernos y compañías extranjeras han solicitado permiso a las autoridades aeronáuticas chilenas para sobrevolar la zona marítima de 200 millas. La Junta de Aeronáutica Civil nos ha informado que los aviones extranjeros no se limitan a volar a lo largo de la costa chilena sino vuelan, además, sobre el territorio terrestre chileno. En consecuencia, los permisos de sobrevuelo se piden y conceden para volar sobre "territorio chileno". Esta expresión es amplia y autoriza el sobrevuelo sobre la zona de 200 millas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

(13) Ver caso *Johnson v. Browne*, en W. M. Bishop, "General Course of Public International Law", 1965, en *Recueil des Cours*, t. 115 (1965-II) y la decisión del Dr. Lushington en el caso del *The Franciska* (1885), citada por Arnold D. McNair "L'application et l'interprétation des traités d'après la jurisprudence britannique", en *Recueil des Cours*, t. 43 (1933-I), p. 283.

Ver también Luis Claro Solar, *Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado*, t. I. p. 168-169.

mos a aceptar la segunda interpretación y a considerar que sobre sus respectivas zonas los Estados declarantes sólo tienen competencias para reglamentar y controlar la riqueza marítima que en ellas existe y para aplicar estas reglamentaciones y controles. (14)

Es interesante confrontar las interpretaciones precedentes con la posición adoptada por los delegados chilenos en las Conferencias de Ginebra sobre Derecho del Mar.

Poco antes de la celebración de la Conferencia de Ginebra de Derecho del Mar de 1958, se reunieron en Quito delegados de Chile, Ecuador y Perú para realizar consultas con el objeto de uniformar su acción en la próxima Conferencia. En el informe conjunto que sometieron los delegados a sus respectivos Gobiernos leemos lo siguiente:

"En la sesión inaugural de las consultas, el Excelentísimo señor Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador hizo presente su preocupación porque aún continúen sin rectificación ciertos términos defectuosos de la Declaración de Santiago que no expresan con exactitud la política marítima conjunta que han seguido los tres países y que en cambio han producido malentendidos en diversas direcciones no sólo en otros países sino también en la opinión pública de los Estados signatarios, debilitando la propia Declaración. Insinuó el señor Ministro la conveniencia de que en un futuro se den pasos para llegar a la expresión formal de la correcta interpretación de la Declaración de modo que quede nítidamente expresado el alcance real de la política tripartita". (15)

"Las consultas se condujeron sobre la premisa de que la Declaración sobre la zona marítima no constituye la alteración en la determinación de la anchura de los respectivos mares territoriales de los Estados signatarios. Sin embargo, la Delegación de Chile creyó necesario advertir que, a su juicio, debería evitarse un pronunciamiento prematuro a este respecto".

En la Primera Conferencia de Ginebra sobre derecho del Mar, el Presidente de la Delegación chilena don Luis Melo Lecaros expresó en el debate general:

(14) Véase Raúl Ferrero, *Derecho Internacional*, tomo I (Lima, 1966), pp. 97-98. Expresa este autor: "Recordamos al respecto que en la respuesta de la Cancillería peruana a las notas de reserva que le fueron presentadas, así como las declaraciones hechas por los Delegados de Perú, Chile y Ecuador en las Conferencias de Ginebra, se ha expresado que no se trata de extender la anchura del mar territorial con todos los efectos de la soberanía, sino de ampliar la jurisdicción de la zona contigua, derecho de naturaleza "sui generis" que se fundamenta sobre todo en una realidad biológica y en la necesidad alimenticia de los pueblos ribereños". *Ibid.* p. 98. En las respuestas de la Cancillería peruana a las notas de reservas de derecho se dice: "No tiene, pues, la Zona Marítima establecida en la Declaración de Santiago, los caracteres que parece atribuirle el Gobierno de.....sino, por el contrario, de modo definido y preciso, se inspira en la conservación y prudente utilización de los recursos naturales". *Ibid.* p. 151 y ss. Ver, sin embargo, el fallo del Capitán del Puerto de Paita (Perú), de 26 de noviembre de 1954, en el caso del "Olympic Challenger" y otros buques de la flota pesquera de Onassis, que califica la zona peruana de 200 millas de "mar territorial" y "aguas territoriales", texto en García Sayán Enrique, *Notas sobre la Soberanía Marítima del Perú*. (Lima, 1955), p. 53 y ss.

(15) *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile correspondiente a 1958*, vol. I. p. 381 y ss.

"En 1952 se suscribió con Ecuador y Perú una declaración conjunta que perseguía los mismos objetivos, a la que más tarde adhirió Costa Rica. Estos documentos, que sería obvio detallar aquí, contienen los términos básicos de nuestras aspiraciones que, resumidas al lenguaje propio de una reunión internacional, podrían expresarse en breves palabras: "Derecho especial del Estado a utilizar los recursos naturales, reglamentar la pesca y adoptar medidas de conservación de la riqueza marítima en una zona del mar adyacente a su mar territorial". (16)

En la Segunda Conferencia de Ginebra sobre derecho del Mar, en 1960, el mismo señor Melo Lecaros, delegado de Chile, señaló que su delegación no estaba especialmente interesada en el problema de la extensión del mar territorial, sino en los límites de las pesquerías y que éste fue el interés fundamental que sirvió de base a los acuerdos suscritos en 1952 con Ecuador y Perú. (17)

Las intervenciones precedentes no contradicen, más bien afirman, la interpretación que hemos adoptado.

IX

Decretos sobre caza y pesca posteriores a 1952

Para completar nuestra exposición, nos referiremos a algunos decretos chilenos actualmente en vigencia relativos a la pesca y caza en la zona marítima chilena.

a) En la Reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de la Riqueza Marítima del Pacífico Sur, celebrada en Quito el 12 de diciembre de 1955, se aprobó un Reglamento de Permisos para la Explotación de las Riquezas del Pacífico Sur en las zonas marítimas de Chile, Ecuador y Perú. Por Decreto Nº 102 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 9 de marzo de 1956, publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 1956, se aprobó dicho Reglamento. (18)

b) El 11 de febrero de 1959 el Ministerio de Agricultura dictó el Decreto Nº 130, publicado en el Diario Oficial el 20 de marzo de 1959, que establece las normas a que "se deben someter los barcos pesqueros de bandera extranjera que desean pescar en aguas territoriales chilenas". Dispone este Decreto en su artículo primero que "El Ministerio de Agricultura podrá otorgar permisos a barcos de bandera extranjera para pescar en aguas territoriales chilenas bajo las condiciones que se determinan en el presente Reglamento". Los Decretos relativos a permisos de pesca para barcos extranjeros que precedieron al actual, emplearon las expresiones "aguas territoriales chilenas" y "zona marítima chilena".

(16) Id. p. 418.

(17) Actas Resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria, p. 106.

(18) Este Reglamento no tiene vigencia internacional, pues sólo ha sido ratificado por Chile y Ecuador.

c) El Decreto N° 1078, de 14 de diciembre de 1961, publicado en el Diario Oficial de 16 de enero de 1962, aprueba el Reglamento para la concesión de permisos a barcos pesqueros de bandera extranjera para pescar en aguas territoriales chilenas. Según este Decreto el Ministerio de Agricultura "podrá otorgar permisos a barcos pesqueros de bandera extranjera para pescar en aguas territoriales chilenas... siempre que se trate de barcos contratados para trabajar y entregar el producto de la pesca a Empresas Nacionales o cuando dichos barcos se dediquen exclusivamente al abastecimiento de pescado fresco para los mercados chilenos de consumo". Las disposiciones de este Reglamento no se aplican a los barcos pesqueros de bandera extranjera que, realizando faenas en aguas territoriales chilenas, lleven el producto de la pesca hacia el exterior, los cuales continúan regidos por el Decreto N° 130, de 11 de febrero de 1959.

d) El Decreto N° 811, de 10 de diciembre de 1963, publicado en el Diario Oficial de 2 de enero de 1964, aprueba el Reglamento para la concesión de permisos a barcos cazadores de ballenas de bandera extranjera para cazar en aguas jurisdiccionales chilenas".

e) El Decreto N° 453, de 18 de julio de 1963, publicado en el Diario Oficial de 22 de agosto de 1963, dispone en su artículo 1°: "Los permisos de pesca para la explotación de barcos fábricas, dentro de la zona de 200 millas, establecida en la Declaración sobre Zona Marítima, de 18 de agosto de 1952, promulgada como ley de la República por decreto N° 432, de 23 de septiembre de 1954, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sólo podrán ser otorgados por el Ministerio de Agricultura".

f) El Decreto N° 215 (Marina), de 11 de marzo de 1965, publicado en el Diario Oficial de 29 de marzo de 1965, modificó el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República. La letra d) sustituyó el Artículo 244 del Reglamento por uno nuevo según el cual

"Dentro de las aguas chilenas sólo podrán cazar y pescar libremente los chilenos y los extranjeros domiciliados, salvo los extranjeros no domiciliados que cuenten con la correspondiente autorización y en las condiciones que disponga la autoridad competente.

"Los barcos pesqueros y los caza-ballenas de nacionalidad extranjera que, sin la debida autorización o excediendo los términos de ella, fueren sorprendidos pescando o cazando dentro de las aguas chilenas serán aprehendidos y conducidos a puerto, donde la Autoridad Marítima instruirá la investigación sumaria correspondiente con el fin de determinar la naturaleza de la infracción cometida...

"La resolución definitiva del sumario corresponde al Director del Litoral y Marina Mercante..."

Esta disposición extiende la jurisdicción de la Autoridad Marítima sobre lo que ella llama "aguas chilenas" para el efecto de aprehender, conducir a puerto, procesar y sancionar a los barcos pesqueros y cazaballenas extranjeros que, sin la debida autorización o excediendo los términos de ella, fueren sorprendidos pescando o cazando en dichas aguas.

Un estudio de los Decretos precedentes, y en particular de sus considerandos, nos lleva a la conclusión de que todos ellos contemplan la

pesca o caza por buques extranjeros dentro de la zona marítima de 200 millas establecida en la Declaración sobre Zona Marítima de 1952, aunque emplean distintas denominaciones para designar dicha zona: "aguas territoriales chilenas", "aguas jurisdiccionales chilenas", "zona de 200 millas establecida en la Declaración sobre Zona Marítima", de 18 de agosto de 1952, "aguas chilenas". Esta vacilación terminológica pone en evidencia las incertidumbres sobre la naturaleza jurídica de la zona marítima establecida en la Declaración de 1952.

Estimamos que como medida de buena técnica jurídica hay que evitar en el futuro el empleo de designaciones vagas e inciertas, prefiriendo la expresión "zona marítima establecida en la Declaración sobre Zona Marítima de 18 de agosto de 1952" que, sin pronunciarse sobre el carácter jurídico de dicha zona, la individualiza geográficamente con precisión.

CONCLUSIONES

Como resultado de nuestro estudio podemos presentar las siguientes conclusiones:

1) El mar territorial chileno es de tres millas marinas medidas desde la línea de más baja marea;

2) El derecho de policía para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales se extiende hasta la distancia de doce millas marinas medidas desde la línea de más baja marea;

3) Hay una zona de 200 millas medidas desde las costas chilenas en que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción exclusiva para los efectos de proteger, conservar, aprovechar los recursos naturales existentes en las aguas de esa zona y en su suelo y subsuelo, especialmente la caza y pesca marítima;

4) La jurisdicción de la Dirección del Litoral y Marina Mercante se extiende sobre el mar que baña las costas de la República hasta una distancia de doce millas medidas desde la línea de más baja marea, y a las aguas interiores de golfos, bahías, estrechos y canales cualquiera que sea la distancia que exista entre sus costas; sin embargo, la Autoridad Marítima tiene jurisdicción sobre la zona marítima de 200 millas para controlar la pesca y caza que en ella realizan barcos extranjeros.

5) Existe un llamado "mar jurisdiccional o neutral" para los efectos de resguardar los derechos que se derivan de la neutralidad declarada por el Gobierno en caso de conflictos internacionales que se extiende hasta la distancia de tres millas marinas contadas desde la línea de las más bajas mareas y a las aguas del Estrecho de Magallanes y de los canales australes aun en las partes que disten más de tres millas de una a otra orilla.