

Second United Nations Conference on the Law of the Sea

Geneva, Switzerland
17 March – 26 April 1960

13th meeting

Extract from the *Official Records of the Second United Nations Conference on the Law of the Sea (Committee of the Whole – Verbatim Records of the General Debate)*

Thirteenth Meeting

Monday, 4 April 1960, at 10.50 a.m.

Mr. BARNES (Liberia): My delegation is fully associated with the tributes that have been paid to the lasting memory of the kings of Cambodia and Malaya, and we join in the condolences to the representatives of Cambodia and Malaya.

Mr. Chairman, I must first welcome you back to the Conference, and in doing so I bring to you good wishes and sincere congratulations of my delegation on your unanimous election as Chairman of this Committee of the Whole.

Confident in your wide experience of the subject of this Conference, your ability and your impartiality, my delegation entertains the hope that the work of this Conference will be stamped with the seal of success.

It is my privilege also to extend to Professor Sörensen of Denmark, the Vice-Chairman, and to Professor Glaser of Romania, the Rapporteur, our congratulations on their election to their respective offices, which indeed is a tribute to their individual excellent qualities.

My delegation has come to this Second United Nations Conference on the Law of the Sea in the spirit of securing fair shares for all of what is the common property of all, and justice in the reaching of agreement on the two vital issues which are the subject for our consideration, namely, the breadth of the territorial sea and fishery limits.

I am led to believe honestly that no better proof of the urgent need to reach agreement on these vital issues can be found than in the hesitation and reluctance of States to give, by their respective constitutional processes, ratification to the admirable, remarkable and monumental work accomplished at the first United Nations Conference on the Law of the Sea which is embodied in the four conventions, since the apparent lack of certainty of the breadth of the territorial sea and fishery limits would, to some degree, nullify some of the labours of that first Conference. This Conference is therefore charged with a great responsibility and duty which it can neither shun nor escape.

The four proposals presented for our consideration, whilst possessing their own individual merits yet have one merit in common. Each proposal, taken as a whole, reflects a semblance of conciliation which, it cannot be denied, must certainly be the prerequisite to the reaching of any agreement on the vexing problems that confront this Conference.

Yet, whatever may be the individual merits of the four proposals in question, one salient rule must prevail, and that is that the very nature of the sea as the common highway of the whole world necessitates, in the common interest, that in

regulating its use, in delimiting areas for the territorial sea, the preservation of this common highway is imperative.

The preservation of the sea as the common highway of the whole world is mirrored in the principle that the delimitation of sea areas has always an international aspect and that it cannot be dependent merely upon the will of the coastal State as expressed in its municipal law.

If the dominant motives behind the demands for the extension of the territorial sea are the security of a coastal State and its insulation against foreign interference, and the desire to extend the monopoly of fishing to the widest possible area of the sea, the proposals before us then must be examined in the light of these factors in the ascertainment of which proposal presents the most satisfactory solution.

Regarding the two proposals^{1/} that would extend the territorial sea up to twelve miles, my delegation confesses that from the point of view of security these proposals have an attraction, for one visualizes a coastal State surrounded by a great belt of water serving as a shield and insulating it from the interference of others. But then, is this great belt of sea per se a shield? Or is it in the competence for effective control and the enforcement of security measures in its territorial sea that the shield of the coastal State against interference can be said to be made?

Either a concomitant increase in the fiscal expenditure of a coastal State would be necessary, or the incurring of international embarrassment must be risked by the State asserting the claim to a wide belt of sea as its territorial sea thereby, in the opinion of my delegation, perpetuating international frictions and misunderstandings.

As my delegation will be governed by these considerations it is not likely that we can support any proposal giving a fixation of the territorial sea at twelve miles.

It is, however, maintained by their proponents that it is a mistake to suggest that these two proposals call for the fixing of the territorial sea at twelve miles, but that rather, they provide an option to coastal States to fix the limits of the territorial sea between three and twelve miles.

As it is, this arrangement does exist today for States have their territorial seas fixed at various limits. This fact was not overlooked by the International Law Commission, for in Article 3 of its report it is pointed out that

"The Commission recognizes that international practice is not uniform as regards the delimitation of the territorial sea".

^{1/} Official Records of the Second United Nations Conference on the Law of the Sea, annexes, documents, A/CONF.19/C.1/L.1 and A/CONF.19/C.1/L.2.

As the Commission could not arrive at a decision on the breadth of the territorial sea, it considered that that breadth should be fixed by an international conference.

Placing its imprimatur on this arrangement, which so clearly lacks certainty and uniformity as to the breadth of the territorial sea, this Conference of plenipotentiaries would hardly have been of any utility, and its convening would then have been needless.

Liberia, an adherent of the three-mile rule, will, in the interest of the success of this Conference, favour the extension of the territorial sea to a maximum limit of six miles, and will consequently give its support to such a proposal, which it honestly believes is capable of capturing the requisite majority. It is our opinion that such a proposal takes into account not only the freedom of navigation, for which the sea, the common highway of the whole world, is to be preserved, but satisfies the claim for security and the responsibilities involved in the execution of measures necessary to security as well as merchant marine safety.

With regard to fishery limits my delegation, after careful study of the proposals now before us, is of the considered opinion that the Canadian proposal^{2/} offers the answer to one of the dominant motives behind the demand for the extension of the territorial sea - which is the desire of the coastal State to reserve for its own nationals the exclusive right of fishing in its territorial waters.

Perhaps it is necessary to bear in mind that the novelty of fishery rights in the contiguous zone arose at the first Conference as a compromise solution to the establishment of the breadth of the territorial sea at a reasonably narrow limit in consideration for those coastal States whose urgings for the extension of the territorial sea to twelve miles were motivated by economic reasons. It is generally recognized that every State, if it so wishes, is entitled to reserve to its own nationals the exclusive right of fishing in its own territorial waters, so that any delimitation of an area of sea contiguous to the territorial sea of a coastal State for fishery rights, as a compromise solution against the extension of its territorial sea, ought to reflect this generally recognized rule of exclusive fishing rights.

Whilst favouring the Canadian proposal, I should however like to point out that the position of my delegation with regard to fishery rights in the outer limits of six miles is not absolutely "spartanized"; that is to say, we do not propose to "return with our shield or on it" over this issue. My delegation is therefore not averse to giving its serious and sympathetic consideration to a formula that will provide a reasonable period of adjustment between the coastal States concerned and distant-water fishing States, though it is our opinion that,

^{2/} Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.4.

as this question is of particular concern to such States, it is essential that agreement between them, or a majority of them, should be reached prior to our consideration of such a formula if during the progress of the Conference it should be found useful to offer any.

The convening of a Second United Nations Conference on the Law of the Sea for the purpose of considering further the questions of the breadth of the territorial sea and fishery limits, notwithstanding the experiences and results of the Hague Codification Conference of 1930 and the Geneva Conference of 1958, not only is indicative of the desire of States to seek and reach agreement on issues of international import which harass and plague them, thereby becoming the sources of international tensions and misunderstandings, but evinces the determination of States to achieve better international intercourse which is so essential to the maintenance of world order and peace.

And that is why we are so convinced that lodged in the heart of each participant here is the burning desire for the success of this Second United Nations Conference on the Law of the Sea, which, in a period of thirty years, is the third concerted effort to fix the breadth of the territorial sea. However modest the contribution of the delegation of Liberia may be in securing the success of this Conference, we shall nevertheless be unstinting in sacrifice in the obtention of our general goal - which is agreement on the breadth of the territorial sea and fishery limits.

I ask indulgence to be permitted to close in a light but serious vein. A son asked his father: "Father if I were to go to the top of a high building and jump off and did not get injured, what would that be?" His father replied, "My son, with the grace of God that would be luck." "And if I went for the second time and jumped without injury, what would that be?" The father replied, "My son, with the grace of God that would be a coincidence." "And if I went for the third time and jumped without injury, what would that be?" The father replied, "My son, that, with or without the grace of God, would be a habit."

Heaven forbid that history should record the results of this third attempt to find an answer to this vital question of the breadth of the territorial sea as a habit.

Sr. VELAZQUEZ (Uruguay): Es con verdadera satisfacción, Señor Presidente, que aprovecho esta oportunidad para expresarle a usted y a los demás miembros de la Mesa las felicitaciones de mi Gobierno por la elección de que han sido objeto. En el caso particular suyo, a la satisfacción derivada del reconocimiento de su competencia para esta clase de tarea, se une la circunstancia feliz de poder rendir homenaje a una nación hermana de América Latina a la que mi país se halla unida por estrechos lazos.

Quiero agregar también el pesar de mi delegación por el duelo que en este momento aflige a la Federación Malaya y al Reino de Camboya.

Señor Presidente, señores representantes: permitidme que inicie el examen de los temas asignados a esta Conferencia por resolución 1307 (XIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, esto es, las cuestiones de la anchura del mar territorial y de los límites de las pesquerías, considerando, en primer término, el punto de vista del interés o del bien particular de los Estados en cuanto tales, esto es, en cuanto comunidades políticas con objetivos y finalidades propias.

No es solamente una cuestión de metodología la que hace aconsejable este procedimiento. Si se recuerda bien - y el recuerdo no parece ocioso - la noción de la extensión de una soberanía del Estado sobre las aguas adyacentes a su territorio alcanzó plena vigencia en una época muy anterior, tal vez en más de cinco siglos, al otro principio de la libertad de la alta mar o de los mares, que si bien proclamado por primera vez en el siglo XVI por el ilustre dominico español Francisco de Vitoria, no pudo considerarse definitivamente aceptado como regla de derecho sino recién después de la mitad o quizás del fin del siglo XVII.

Nada más razonable, en efecto, que el hecho de que los Estados hayan considerado el mar adyacente a sus costas como formando parte de su propio territorio, no sólo porque eran capaces de ejercer sobre esa zona el mismo señorío efectivo que en la tierra, sino además porque la protección de sus intereses vitales, principalmente aquéllos relativos a su seguridad y a la conservación y explotación de sus riquezas, tornaba indispensable la necesidad de prolongar la soberanía más allá de las riberas. Estas razones, que históricamente dieron nacimiento a la noción de mar territorial y que, en buena medida continúan siendo hoy las que justifican la supervivencia de esta institución, exigían naturalmente que el Estado poseyese, aunque fuese en potencia, una autoridad suficiente como para ser ejercida en forma constante y regular desde su costa, de conformidad con la importancia que el derecho internacional ha atribuido siempre al principio de efectividad. Resulta exacto decir entonces que en el principio era el mar territorial y después la alta mar; o, de igual modo, que al ser fijado el estatuto jurídico de la alta mar, las aguas territoriales quedaron excluidas de esa regulación del mismo modo que también lo estuvieron los ríos y las aguas interiores, todo ello, claro está, sin perjuicio de aquellas precisas limitaciones que el derecho internacional consideró necesario establecer.

Si, pues, los Estados tuvieron siempre su mar territorial para satisfacer necesidades indispensables de supervivencia, se debe partir de este hecho para determinar la esfera de competencia del Estado, o sea, la cantidad de superficie marítima que quedó excluida del ámbito de la alta mar cuando la alta mar vino a superponerse a los antiguos mares territoriales.

Hasta hace pocos años esta pregunta tenía una respuesta simple. Muchos Estados, no importa ahora cuántos, podían creer en la existencia de una norma consuetudinaria internacional según la cual la zona excluida del régimen de libertad de la alta mar no podía sobrepasar la medida de tres millas marinas contadas desde la costa.

Este principio, por razones que no siempre fueron razones, tuvo por lo menos el mérito de haber dado una solución, siquiera provisional, en tanto no era posible que la comunidad de Estados pudiera expresar su voluntad en forma auténtica. Esto es lo que debemos saludar al despedir la regla de las tres millas. Cumplió una función: la de proporcionar alguna certeza, la sombra de una seguridad. Trajo orden, aunque el orden fuese aparente, allí donde no existía más que anarquía.

Hace 30 años esa regla fue, al decir de Gidel, la gran vencida de la Conferencia de La Haya. Y hoy, transcurridos ya seis lustros, ni siquiera sobrevive como pensaba el maestro francés en 1932, como regla mínima en relación a la extensión del mar territorial. El análisis de los debates y votaciones efectuados en la Conferencia de 1958, así como el contenido de los proyectos y de las declaraciones que se han escuchado en esta tribuna, permiten afirmar sin lugar a ningún género de dudas que para el pensamiento de los Estados aquí representados, la anchura mínima de las aguas territoriales alcanza hasta una franja situada seis millas marinas de la costa. Son bien significativas al respecto las palabras que pronunció el distinguido delegado del Reino Unido. Nosotros hemos escuchado su declaración con atención y respeto.

Existe, pues, acuerdo sobre un punto, pero sobre un punto que es todavía un mínimo. Nuestro barco ha de zarpar desde seis millas de la costa. Pero - y este es el problema que hemos de resolver - ¿hasta dónde llegará el viaje?

Previamente desearía formular algunas precisiones que estimo indispensables.

Los Estados, todos los Estados sin excepción, procuran - y es legítimo que así ocurra - una suficiencia de vida material que permita a sus pueblos, para cuyo bien en definitiva han sido constituidos los Estados, vivir, en primer término, en paz y seguridad y, en segundo término, elevar sus niveles de vida a fin de que esos pueblos puedan participar en las ventajas materiales y culturales de la civilización. Sin paz y seguridad, y sin riquezas suficientes para una subsistencia acorde con el progreso de la civilización, los Estados - y pienso concretamente en quienes tienen a su cargo la dirección de los negocios de las comunidades políticas - habrían faltado al más elemental de sus deberes no sólo para con los suyos, sus pueblos, sino también para con la comunidad de Estados que integran. Porque, así como no hay bien en el seno de una sociedad en tanto subsistan la miseria, la desocupación, la enfermedad, la ignorancia o la anarquía, tampoco la hay en la sociedad internacional si comunidades nacionales enteras se encuentran

libradas a la inseguridad, al desarrollo económico insuficiente o al atraso cultural. Es pues perfectamente legítimo, aun desde el punto de vista de los intereses de la comunidad internacional, que los Estados procuren, por los medios que tienen a su alcance y siempre que esos medios sean autorizados por el derecho internacional, engrandecer sus respectivas patrias incluso en la forma de un mayor y legítimo engrandecimiento territorial.

Es por esta razón que, con los respetos del caso, mi delegación no juzga adecuada la pregunta, que ya ha sido formulada en varias oportunidades, acerca de los motivos por los cuales determinados Estados se han mostrado favorables a una solución que extienda a 12 millas marinas la anchura de las aguas territoriales. A juicio de mi delegación la cuestión no radica en discutir con cada Estado los motivos que puede invocar para elegir ésta u otra medida de mar territorial. A este respecto, cada nación debe ser juez de sí misma, como soberana que es, para decidir su elección, atendiendo a aquellos requerimientos de orden histórico, geográfico, económico, etc., que le son particulares y que por ello mismo resultan esencialmente variables de Estado a Estado y de región a región. En el fondo de cada una de estas decisiones subyace una actitud substancialmente política, como así lo reconoció la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las pesquerías anglonoruegas 3/ y como así lo estableció la resolución sobre mar territorial de la que mi país tuvo el honor de ser uno de sus copatrocinadores, adoptada en la tercera reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que establece 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" 4/.

Y ahora llegamos, verdaderamente, al nudo de la cuestión, a saber, la de cuáles son los límites que, en ausencia de reglamentación internacional, pueden ser hallados razonables.

Creo que estamos de acuerdo, en principio, que el derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de las 12 millas. En el parecer de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, una anchura de de agua superior a esta medida constituiría una violación del derecho internacional 5/. Esta conclusión, que la Comisión según parece extrae de la práctica existente, se ve reforzada, en buena medida, por el argumento que puede inferirse del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre Mar Territorial 6/, adoptada en la anterior Conferencia, en cuanto, según ese precepto, la zona contigua, que

3/ I.C.J. Reports 195, pág. 113.

4/ Véase el Acta Final de la tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Ciudad de México, 17 de enero - 4 de febrero (Washington, D.C., Unión Panamericana, 1956), pág. 33.

5/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, undécimo período de sesiones, Suplemento No. 9, párr. 33, artículo 3.2.

6/ Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. II, anexos, documento A/CONF.13/L.52.

ya es alta mar, no puede extenderse más allá de 12 millas contadas desde la línea de base desde donde se mide el mar territorial.

La dificultad que afrontamos es la de determinar, dentro de ese máximo, el límite de las aguas territoriales.

Por lo pronto sabemos, porque así lo dice la Comisión, que la práctica internacional no es uniforme en lo que respecta a la determinación de tales áreas. Se ha discutido aquí el alcance que cabe atribuir a esta conclusión y mi delegación no tiene la intención de volver sobre el punto, si no es para observar que, cualquiera sea el sentido con que pueda ser interpretado aquel informe - y la diferencia de pareceres expuesta demuestra que, en todo caso, está lejos de ser claro - puede atribuírsele por lo menos uno que parece difícil de rechazar. Si la práctica internacional no es uniforme, es que no existe regla uniforme, y si no existe regla uniforme no existe, en principio, regla de derecho, desde que uno de los elementos constitutivos de la norma jurídica consuetudinaria es el de la generalidad que ha poseer la práctica de que se trata, en cuanto pretenda transformarse en fuente de derecho positivo.

Mi delegación entiende que en ausencia de una norma de derecho internacional que prohíba al Estado fijar ésta o aquella anchura, dentro de una superficie de hasta 12 millas, y teniendo en cuenta además que el ejercicio de esa facultad no parece contravenir ninguno de los deberes que los Estados han asumido en virtud de compromisos vinculatorios de carácter general tales como, por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas, no cabría negar tal derecho al Estado ribereño en el uso y ejercicio de una competencia natural no limitada expresamente por ninguna regla de naturaleza jurídica. Cualquiera sea la opinión que se profese acerca de las cuestiones claves del derecho internacional, es decir, ya se parta del supuesto básico de la soberanía del Estado y, en principio, de su competencia universal, como ya se considere la comunidad internacional como una realidad ordenada por encima de los Estados y distribuidora de la competencia de estos últimos, lo cierto es que no parece existir razón, ni en el orden de los principios ni en el orden de las leyes positivas, con fuerza suficiente como para desconocer la facultad legítima del Estado ribereño, en ausencia de prescripción jurídica concreta, para determinar por sí, y de modo legítimo, la extensión de su territorio marítimo.

Una de las principales objeciones expuestas es la que dice relación con la posible colisión de esta facultad que reconocemos al Estado ribereño, con el principio de la libertad de la alta mar, o de libertad de navegación en la alta mar, principio que con justicia debe ser considerado uno de los grandes axiomas del derecho internacional.

Mi delegación no reiterará ahora los argumentos de orden jurídico que otros delegados han expuesto con singular acierto, que demuestran cómo, a través de las prescripciones relativas al pasaje inocente de navíos por las aguas territoriales - prescripciones que gozan de una larga tradición en el derecho consuetudinario y que ahora han sido incorporadas en un instrumento convencional - la libertad de los mares se halla suficientemente protegida sin que la alteración en millas más

o menos del mar territorial pueda tener incidencia alguna en menoscabo de aquella libertad. Más bien preferiría observar que las demás objeciones, particularmente las de orden práctico, no pueden gozar, por la simple naturaleza de las cosas, del valor de objeciones universalmente válidas, desde que, en situaciones de geografía tan diversas como son las que existen en los diversos continentes y sus respectivos mares, apenas un argumento se hace válido para un costa, cuando deja de serlo para la otra. Así, por ejemplo, la objeción relativa al escaso alcance de los faros establecidos en regiones costeras, no tendría validez para la América del Sur, donde según estudios que mi delegación ha llevado a cabo, el promedio alcance del total de 288 faros, pertenecientes a la totalidad de los Estados o regiones costeras de este continente, es de 13,2 millas náuticas, siendo el promedio nacional en todas esas regiones, con excepción de las Guayanas francesa y holandesa, sensiblemente superior a las 12 millas.

Todas estas razones llevan a mi delegación a adoptar, en principio, como fórmula óptima, aquella que reconoce la competencia de cada Estado para fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 12 millas marinas. La adopción de este criterio, que ya fuera apoyado por mi país en la anterior Conferencia de 1958 y en la tercera reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, tiene un antecedente valioso, no siempre recordado, que demuestra hasta qué punto la preferencia por esta solución óptima, lejos de obedecer a motivos circunstanciales, halla sus raíces en una valiosa tradición jurídica. En efecto, fue por iniciativa de mi país que 20 años atrás, en la segunda reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en La Habana, en 1940, se remitió a estudio del Comité Interamericano de Neutralidad - que luego habría de transformarse en Comité Jurídica Interamericano - una propuesta relativa a la extensión del mar territorial. En aquella oportunidad el Comité Interamericano de Neutralidad, con la discordia del jurista estadounidense, doctor Fenwick, recomendó a la reunión la adopción de la siguiente regla, cuyo texto cito:

"La soberanía de cada Estado se extiende a lo largo de su respectiva costa marítima hasta una distancia de 12 millas contadas desde la línea de aguas más baja de la costa firme o de la costa de las islas que forman parte del territorio nacional." 7/

Y en el considerando octavo de esta resolución, que lleva fecha 8 de agosto de 1941, el Comité expresó haber llegado a la conclusión: "... de que sería deseable adoptar como regla definitiva de soberanía sobre las aguas territoriales el área marítima comprendida entre la costa y una línea de doce millas". 8/

A lo largo de este análisis nos hemos referido exclusivamente a la cuestión de la anchura del mar territorial. Restaría examinar el problema planteado en torno a los límites de las pesquerías, problema que, desde luego, se halla íntimamente vinculado con aquél.

7/ American Journal of International Law, Suplemento, vol. 36, 1942, pág. 19.

8/ Ibid.

En esta materia la divergencia de opiniones no radica en la determinación de la zona pesquera, ni tampoco en la naturaleza de los derechos atribuidos al Estado ribereño. Por lo menos, los proyectos de resolución que han sido presentados a la Comisión coinciden, tanto en asignar en principio una anchura máxima de 12 millas a dicha zona - y digo en principio, porque la propuesta mexicana ^{9/} contiene determinadas modalidades que podrían eventualmente modificar esa anchura - como en atribuir al Estado ribereño la exclusividad de los derechos concernientes a la pesca y a la explotación de los recursos vivos del mar. La diferencia de opiniones se manifiesta en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de admitir, en dicha zona, la supervivencia de determinadas facultades reconocidas a Estados no ribereños, en lo que concierne a los derechos de pesca.

Mi delegación, sin dejar de reconocer la importancia y la gravedad del problema que se originaría con la exclusión en tales áreas de los pescadores extranjeros que desde tiempo inmemorial se dedican a la pesca de altura, no puede aceptar la supervivencia lisa y llana de esos intereses, bajo la categoría de supuestos derechos históricos, desde que su reconocimiento, ad perpetuam, constituiría de suyo una insalvable contradicción con el principio que reconoce al Estado ribereño la exclusividad de los derechos de pesca en dicha zona.

En su reciente declaración ^{10/}, el representante del Canadá nos ha presentado excelentes razones para demostrar de qué manera la supervivencia de tales derechos crearía una excepción permanente y perpetua en beneficio de un número muy limitado de Estados y violaría el principio cardinal de la igualdad soberana de las naciones a través de una censurable discriminación en contra de los Estados jóvenes o de desarrollo económico insuficiente. A tan ilustrada exposición sólo desearía agregar dos consideraciones.

En primer lugar, se debe observar que quienes realmente vendrían a resultar perjudicados a la postre son precisamente aquellos Estados que, hasta 1953, se abstuvieron de adoptar medidas de carácter unilateral, en ejercicio de una competencia indiscutible, con la esperanza de que fuese posible hallar soluciones de orden colectivo. Tal sería, por ejemplo, el caso de mi país y de muchos otros Estados aquí representados.

En segundo término, entiende mi delegación que, aun admitiendo la existencia de una especie de ocupación de determinados derechos a favor del Estado no ribereño - lo que en principio es materia de duda - resulta difícil aceptar que la pesca practicada por buques mercantes pertenecientes a personas privadas o empresas comerciales, que no siempre son las mismas ni actúan con las mismas tripulaciones, que lo hacen en su propio interés y beneficio y, lo que es más

^{9/} Documentos Oficiales de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, anexos, documento A/CONF.19/C.1/L.2.

^{10/} Ibid., 5a. sesión.

importante, sin delegación de la autoridad pública, pueda conferir al Estado cuyo pabellón enarbolan aquellos navíos un título o un modo hábil para la adquisición de derechos, sobre zonas pertenecientes a la soberanía o a determinada jurisdicción exclusiva de otro Estado.

Al comenzar esta declaración expresé que lo hacía considerando, en primer término, el punto de vista del interés particular de los Estados. Permitidme ahora, para terminar, extenderme brevemente sobre un motivo de carácter más general.

Aunque sean eminentes juristas los que participan en esta Conferencia y aunque nuestro objetivo sea elaborar normas de carácter jurídico, creo necesario no perder de vista el hecho de que tenemos ante nosotros grandes objetivos políticos que alcanzar. La política es, en definitiva, la que da sus contenidos al derecho y político es el objetivo final que, si no el supremo en la jerarquía ontológica de valores, es en cambio el primero en el orden de las **realizaciones** inmediatas, como que es condición sine qua non de cualquier otro bien de la comunidad internacional: la paz y la seguridad.

Como parte del género humano, las naciones han sido instituidas en definitiva para el bien de la humanidad en su conjunto, sin el cual no sería más que vana ilusión pretender el bien de cada uno de sus miembros. La paz y la seguridad de este mundo inseguro e incierto pueden exigir, en determinado momento, el sacrificio de un bien óptimo por el de un bien aceptable, el sacrificio de una posición extrema por el de otra que, sin lesionar ningún interés vital, permita la consecución de ese ideal de paz que hemos consagrado en términos de derecho positivo en la Carta de las Naciones Unidas.

Nuestra Conferencia debe elaborar un instrumento jurídico que proporcione certeza y seguridad, y que fomente las relaciones de amistad entre los pueblos. Si para ello fuera menester dejar a un lado las soluciones óptimas, nuestro deber sería hacerlo si al hacerlo no comprometemos ningún bien esencial; porque, si es verdad que hoy, para algunos hombres de lejanos mares, se ha abierto una tregua de esperanza, es de nuestro realismo y de nuestro altruismo que depende en definitiva el que esa tregua se vuelva, para siempre, la paz de los mares.

Sr. DE PABLO PARDO (Argentina): Señor Presidente, señores representantes: mi delegación une su expresión de pesar a las formuladas por esta Asamblea por la muerte de los Jefes de Estado del Reino de Camboya y de la Federación Malaya. Al mismo tiempo, se congratula de la renovada presencia del Embajador Correa, elegido por su méritos Presidente de esta reunión.

La segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que nos tiene aquí reunidos, reviste, en opinión de la delegación argentina, una gran importancia, porque su labor está destinada no sólo a complementar la codificación del derecho internacional público del mar realizada por la Conferencia de 1958, sino porque de su éxito o de su fracaso depende la suerte de las normas que regulan las relaciones de los Estados en el mar, adoptadas entonces. Tal como lo han señalado algunos representantes, las dificultades que se han presentado en oportunidades anteriores para llegar a un acuerdo en los problemas que debe afrontar la Conferencia constituyen un desafío para todos nosotros. Esperamos confiadamente, sin embargo, el éxito final de esta asamblea.

Mi delegación considera que si bien la Conferencia debe resolver al mismo tiempo, conjuntamente - pues así figura en su temario - los problemas de la anchura del mar territorial y de los límites de las pesquerías, cada uno de ellos puede y debe ser reglado separadamente, ya que las zonas respectivas implican distintos regímenes de competencia y una naturaleza jurídica diferente.

Ya en 1918 el eminente jurista y economista argentino José León Suárez, bien conocido en los ámbitos de la antigua Sociedad de las Naciones, de cuyo Comité de Expertos para la codificación progresiva del derecho internacional fuera miembro, señalaba la necesidad de independizar el régimen de pesca y caza marítimas del concepto de dominio marítimo, es decir, del régimen del mar territorial; y ello, cualquiera fuese la extensión que para este último se adoptase. Tal separación de regímenes tenía por objeto que el Estado ribereño pudiese extender su legislación de conservación de especies y fiscalización de las actividades pesqueras más allá de su mar territorial, de preferencia en todo el mar que cubre la meseta continental adyacente a su territorio. No era tampoco ajeno a sus fundamentos el interés colectivo de la comunidad internacional.

Por lo que a mar territorial se refiere, la Argentina ha venido admitiendo desde hace tiempo, tanto en reuniones del sistema interamericano como en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el derecho de los Estados a extender su mar territorial más allá de las tres millas, distancia esta última que la Argentina tiene vigente conforme lo establece su Código Civil. Esta actitud concuerda con la tendencia innegable que se ha manifestado en todas partes del mundo desde mucho antes de la Conferencia de La Haya en 1930, y recientemente confirmada por Gran Bretaña en el acuerdo sobre las islas Faroe^{11/}.

^{11/} Exchange of Notes modifying the Convention of June 24, 1901, as later amended, concerning the Regulation of Fishing around the Faroe Islands, Copenhagen, 27 April 1959. United Kingdom Treaty Series No. 55 (1959) Cmd. 776.

Mi delegación está dispuesta a considerar, con la mayor buena voluntad y espíritu de cooperación internacional, las propuestas que se presenten, de entre las que surgirá según esperamos la que ha de obtener la consagración de esta Conferencia.

El problema de los límites de las pesquerías reviste gran importancia para la Argentina, importancia de ninguna manera menor a la que asigna a la anchura del mar territorial.

Como es bien sabido, mi país posee frente a las costas de su territorio una extensa plataforma continental, de las mayores del mundo. No es preciso en las presentes circunstancias formular consideraciones científicas, por todos conocidas, para explicar la importancia de las plataformas continentales por las condiciones altamente favorables que ofrecen para el desarrollo de la fauna marina. Bástenos decir que nuestra plataforma no es excepción a esa regla, sino que, por el contrario, contiene una enorme riqueza pesquera según las comprobaciones realizadas hasta el presente.

La pesca que efectúa mi país en las aguas que cubren su plataforma se ha incrementado cada vez más en los últimos años y el ritmo de este proceso ha de experimentar aún mayor aceleración en los años venideros, mediante la incorporación de nuevos elementos y equipos técnicos y con el aumento de la población.

Es explicable y evidente, pues, nuestro interés por las decisiones que pueda adoptar esta Conferencia con respecto a los límites de las pesquerías y al régimen de pesca.

La delegación argentina cree que si la presente Conferencia no logra dar una solución integral a este problema teniendo en cuenta las especiales circunstancias de orden geográfico y económico propias de los diferentes Estados ribereños, será imposible evitar en el futuro situaciones que pueden generar diferendos y conflictos serios.

Nos preocupa sobremanera lo que parece ser una tendencia bastante generalizada en el seno de esta Conferencia en cuanto a que el régimen de pesca que se adopte, cualquiera sea él, deba tener una vigencia espacial hasta las 12 millas de la costa.

Mi delegación ha escuchado con interés la idea vertida por algún orador en el sentido de extender los derechos preferenciales del Estado ribereño en materia de pesca sobre las aguas adyacentes a su territorio, aún más allá de una zona de pesca exclusiva cuya fijación puramente numérica no responderá a fundamentos científicos. Tales derechos preferenciales no consistirían entonces, en opinión de la delegación argentina, en una exclusividad de pesca para los nacionales del Estado ribereño, sino en una cierta esfera de competencia reglamentaria.

Creo que ninguno de los Estados aquí representados que están interesados en sus pesquerías costeras pretendería un derecho de pesca exclusivo más allá de cierto límite en vastas extensiones de alta mar. Pero no podría desconocerseles, en justicia, el derecho a controlar y fiscalizar la pesca y a tener una parte preferente en dicha actividad.

Se ha invocado la causa de la justicia para mantener la práctica de la pesca por las grandes Potencias pesqueras en las proximidades de las costas de otros países. La misma razón de justicia puede invocarse para los intereses de los Estados ribereños cuyo derecho especial está ya reconocido en la ley internacional.

El control y la fiscalización de las pesquerías ha de beneficiar al Estado ribereño, entre otros motivos, por la certidumbre que tendrá sobre la actividad pesquera que se efectúa en sus aguas adyacentes, pero también a la comunidad internacional, ya que facilitará las medidas relativas a conservación previstas en la Convención Tercera de 1958 12/, si es que se desea sinceramente la conservación. Deberá reconocerse al Estado ribereño el derecho a tener una parte preferente en la pesca, que podrá variar, según los casos y según se fije en los acuerdos correspondientes, en las áreas y con relación a las especies respectivas.

Sería injusto pretender negar al Estado ribereño un derecho preferencial sobre la pesca en el mar que cubre su plataforma continental, sobre todo en los casos en que no existe en ella una actividad pesquera de Estados extranjeros o ésta es sólo esporádica. La misma Convención sobre Pesca de 1958 establece en su artículo 6 que "el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial". ¡Cuánto más evidente será ese interés especial en los casos en que dichos mares son poco profundos y de gran riqueza ictiológica, y en los que la pesca se realiza principalmente fuera de los límites del mar territorial! Mi delegación considera que las disposiciones de la Convención sobre Pesca no son suficientes para garantizar al Estado ribereño un derecho preferencial de pesca en sus mares adyacentes.

El fundamento de la extensión espacial de competencia del Estado ribereño en materia pesquera reside en elementos íntimamente vinculados entre sí; uno geográfico y otro económico.

La creación de zonas de pesca adyacentes al mar territorial del Estado ribereño responde a la contigüidad geográfica de esas zonas y a la circunstancia de que la mayor parte de sus actividades de pesca no se efectúan sólo en la proximidad inmediata de la costa. Es en la contigüidad al territorio del Estado

12/ Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. II, anexos, documento A/CONF.13/L.54.

que se ha basado la creación de las otras zonas de competencia conocidas: el mar territorial, la llamada zona contigua y la misma plataforma continental. Además, son precisamente consideraciones de orden geográfico las que se han tenido en cuenta para casos especiales de delimitación del mar territorial previstos en la Convención sobre mar territorial y zona contigua de 1958, y que implican a esos efectos un avance sobre la alta mar.

La Comisión de Derecho Internacional ha prestado atención y asignado la debida importancia al hecho geográfico. Así, cuando se refería a otra cuestión similar - la de los derechos del Estado ribereño sobre su plataforma - expresaba: "No es posible tampoco prescindir del fenómeno geográfico, llámese como se quiera: vecindad, contigüidad, continuidad geográfica, dependencia o identidad mediante el cual se define la relación entre las regiones submarinas de que se trata y el territorio no sumergido adyacente" 13/.

En cuanto al interés económico del Estado ribereño por las pesquerías en las aguas que bañan sus costas y en las adyacentes a su mar territorial, es tan evidente que no necesita ser demostrado. Más aún, como decíamos antes, ha sido expresamente reconocido en ocasión de la Conferencia de 1958. Dicho interés se ha puesto en evidencia en declaraciones y actos legislativos de un buen número de Estados y tales actos no pueden dejar de ser tenidos en cuenta, como no lo fueron las expresiones de voluntad habidas en materia de plataforma continental. Todas las propuestas presentadas hasta el momento en la Conferencia reconocen ese interés económico.

Es en el interés particular del Estado ribereño que se fundamenta, de acuerdo con el derecho internacional, el ejercicio de determinadas competencias marítimas. Si se reconoce al Estado ribereño una jurisdicción especial, por ejemplo, en materia aduanera, fuera de las aguas territoriales, la cual tiene en definitiva un propósito puramente fiscal en la mayoría de las ocasiones, ¿cómo no reconocerle el derecho a explotar exclusiva o preferentemente su propia riqueza pesquera? Las bases reales de la jurisdicción especial del Estado en materia aduanera y la prueba de su solidez desde el punto de vista del derecho internacional se encuentra en la teoría del interés, afirma Masterson 14/. Los hechos de la vida - las necesidades de las naciones - deben ser considerados a este respecto. El Estado debe ejercer claramente jurisdicción en las aguas adyacentes a sus costas para proteger sus varios intereses.

13/ Documentos oficiales de la Asamblea General, undécimo período de sesiones, Suplemento No. 9, párr. 33, artículo 68, comentario, párr. 8.

14/ William E. Masterson, Jurisdiction in Marginal Seas, with Special References to Smuggling, Nueva York, The Macmillan Company, 1929, pág. 381.

En una de las resoluciones 15/ de la Conferencia de 1958 se habla de las necesidades preferentes de los países cuya subsistencia o desarrollo económico depende preponderantemente de sus pesquerías ribereñas. Esta resolución reconoce la importancia decisiva que tiene para algunos países la pesca costera y hace una especie de concesión en favor de dichos Estados. Pero no es, en opinión de mi delegación, la razón de una necesidad económica vital la única condición de explotación de la riqueza pesquera; ésta es un bien que pertenece al Estado ribereño y como tal constituye, en grado no siempre igual por cierto, un elemento de importancia en su economía. Es decir, que si se cercenara arbitrariamente el derecho del Estado ribereño a sus pesquerías se estaría otorgando por acto gratuito a otros Estados parte de su patrimonio económico.

Mi delegación, en reciprocidad, comprende la situación especial en que se hallan aquellos países cuyos buques vienen realizando una actividad pesquera desde hace muchos años, cerca de las costas de otros, cuando ésta resultase vital para sus economías. Tal actividad podría pretender en forma excepcional un reconocimiento de esta Conferencia sólo si hubiese sido ejercida ininterrumpidamente durante un largo período y si ella estuviese condicionada a un plazo de caducidad. Dicho plazo podría ser considerado por la Conferencia teniendo en cuenta el problema humano de desempleo y las eventuales pérdidas de los capitales invertidos que una brusca supresión suscitaría.

En resumen, mi delegación sostiene la necesidad de una norma que permita fijar la extensión del mar territorial conforme a los intereses generales de la navegación, y, al mismo tiempo, los límites de las pesquerías en forma que consagre el natural derecho del Estado ribereño sobre las zonas pesqueras de su litoral.

Deseo señalar además, la importancia que asignamos a la celebración de acuerdos bilaterales entre los distintos Estados para reglar situaciones particulares relacionadas con el derecho del mar. A este respecto y con verdadera complacencia me permito citar el acuerdo concertado con la República hermana de Chile sobre navegación en aguas jurisdiccionales, pocos días después de nuestras cuestiones de límites.

Finalmente, deseo expresar otra vez la firme esperanza de la delegación argentina de que esta Conferencia instituirá las reglas jurídicas ordenadas a la finalidad que fue motivo de su convocatoria. Esta meta sólo habrá de lograrse en un espíritu de conciliación que permita armonizar las tendencias opuestas.

15/ Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. II, anexos, documento A/CONF.13/L.56, resolución VI.

Mr. ASAFU-ADJAYE (Ghana): My delegation would like to associate itself with other delegations which have addressed the Committee this morning in saying how sorry we are to hear the news of the death of the Kings of Malaya and Cambodia. We should be grateful if the representatives of Malaya and Cambodia would convey to the Governments of their respective countries the condolences of the Government and delegation of Ghana. We share with the peoples of these two countries their grief and extend to them our heart-felt sympathies.

Since this is the first time that the Ghana delegation has had the privilege of addressing the Committee of the Whole, I should like to extend to the Chairman and his distinguished colleagues, Mr. Sørensen and Mr. Glaser, my delegation's warm congratulations on their election. It is our fervent hope that under their wise and able guidance the representatives here assembled will bring to a successful conclusion the very useful work begun in 1958 by the first Conference. It is our view that the achievements of the first Conference were considerable and that all those who took part in it or were associated with its work deserve to be congratulated on what was accomplished. We are now assembled to finish that work.

The two problems facing the present Conference - namely, that of the breadth of the territorial sea and that of the extent of fishing limits - have had a long and chequered history in international law. It is not my wish, however, to go into a historical review of the present situation. Other representatives have done that with considerable clarity. Suffice it to say that the International Law Commission proposed no rule on the subject, but recognized the diversity of State practice - and hence the necessity for the present Conference. Our present task is, therefore, to find a solution that will lend uniformity to that practice and provide a just and equitable balance between the interests of the many States represented here. In order to arrive at such a solution we cannot blindly assume national interest without recognizing the interests of other States. Our task, if it is to be accomplished, requires above all a willingness to compromise. The delegation of Ghana is participating in this Conference in that spirit. We feel that it would be far better to have a rule of some kind than to continue in the present chaotic state of the law.

I should like now to turn to the various proposals before the Conference. I would observe that there is room for a compromise among them. That compromise lies in the adoption of the maximum permissible limits within the range of State practice, the diversity of which has been recognized by the International Law Commission.

So far as the proposals of Mexico 16/ and the Soviet Union 17/ are concerned, we recognize and understand the genuine needs of the countries which have sponsored

16/ Official Records of the Second United Nations Conference on the Law of the Sea, annexes, document A/CONF.19/C.1/L.2.

17/ Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.1.

them. However, bearing in mind the proceedings of the last Conference and the voting on similar proposals which allowed States to delimit the extent of their territorial waters up to a point of twelve miles, I do not believe that they afford a satisfactory basis for the compromise which is necessary if agreement is to be reached at this Conference. I say this while at the same time admitting that Ghana's own preference, for various reasons, is for a twelve-mile limit. That alone indicates the extent of our understanding of the points of view of the delegations that favour the twelve-mile limit. Barring any agreed solution, Ghana is bound to vote in favour of the twelve-mile limit.

But, I repeat, this is not the occasion on which to exploit what may be the preference of any delegation. Rather, it is the occasion to seek a solution agreeable to the great majority of the delegations assembled here.

With that in mind, therefore, the Ghana delegation has earnestly examined all the proposals, and particularly those of Canada ^{18/} and the United States of America. ^{19/} The essential difference between them, as our delegation sees it, lies in the fact that, while both admit a maximum breadth of territorial waters of six miles, the proposal of Canada would allow a fishing zone of a further six miles, which would be wholly exclusive in character for all sides, whereas the outer zone of the United States proposal would be permanently non-exclusive.

My delegation has also listened with interest and understanding to the views of the many delegations representing countries in which the livelihood of thousands of people is dependent on the maintenance of long-range fishing. We cannot be insensitive to the economic and human hardships which complete exclusion could cause. On the other hand, we recognize equally that the coastal State has an interest in the preservation of its off-shore fisheries which deserves recognition. The present proposal of the United States, in contrast with its proposal ^{20/} at the first Conference, imposes a limit on the extent to which non-coastal States may fish in the outer six-mile zone. That is to say, a restriction is imposed confining the non-coastal State to the average annual level of fishing carried on by it in the outer zone over a period of five years. Moreover, this limited right of fishing would be available only to States whose vessels had made a practice of fishing in the outer zone for the five years preceding 1 January 1958. Clearly, therefore, this limitation is an attempt on the part of the United States to meet the needs of the coastal State and to recognize its legitimate interests.

But, as my delegation sees it, there are two considerations which may be raised in this connexion.

^{18/} Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.4.

^{19/} Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.3.

^{20/} Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea, vol. II, annexes, document A/CONF.13/L.29.

First, the right to fishing acquired by practice over the five-year period is, according to the United States proposal, to be enjoyed in perpetuity. My delegation believes that a limit in point of time should be placed on this right. We do not think that the historical right referred to can be based on prescription, and therefore in our view the question of perpetuity does not arise. It is also our considered view that a period of time should be stipulated which might be regarded as a period of readjustment - that is to say, that the right should cease to be exercisable after a period of time. We believe that such a period should allow the fishing State sufficient time to find other fishing grounds or to make other suitable adjustments in its economy so as to minimize the hardship to its population. On the other hand, the coastal State would also have a sufficient period in which to develop its fishing potential so that when the fishing zone eventually became exclusive it would be able to exploit it in a way designed to give it maximum sustainable yields and thereby provide maximum benefits to the people depending on fishing as an essential part of their food supply.

Secondly, as the United States proposal stands, no protection is given, in our view, to the coastal State in the event of a depletion of stocks of fish in the outer zone. The principle of conservation has already been recognized in the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas^{21/} adopted by the First Conference at its eighteenth plenary meeting. Why, then, is that principle not of equal validity in respect of the outer zone? The primary interest of the coastal State in the conservation of the off-shore fishery resources is involved in both cases.

It is in those respects that, in the view of the Ghana delegation, the United States proposal has failed to provide for the legitimate requirements of the coastal State.

I should like to make one further point. We would add that where, during any period, the need for conservation is demonstrated by appropriate scientific findings, the non-coastal State should be bound to enter into an agreement with the coastal State or States for the purpose of providing the necessary conservation measures. If no agreement can be reached, the coastal State or any other State concerned may refer the matter to the expert commission which is provided for in the new United States proposal. That commission should have the power to determine not only whether a situation had arisen which made conservation measures necessary, but also the actual form of any such measures. It should also have the power to decide whether or not the non-coastal State should continue to fish, and to what extent it might do so. I trust that delegations here will accept the principle that if a dispute should arise the proper method of settling it would be by recourse to an expert and impartial body. Only in that way can the interests of States be effectively safeguarded and the peace kept.

It is my hope that the delegations here will find a just means of reconciling the interests of both coastal and non-coastal States.

^{21/} Ibid., document A/CONF.13/L.54.

I emphasize once again what I said at the beginning of my remarks: The Ghana delegation is motivated and will continue to be motivated by a sincere desire to seek a compromise which will prove acceptable and thus settle the law on these issues and promote harmonious and friendly relations among all States. The Ghana delegation, while supporting the twelve-mile limit, reserves the right, if the occasion should arise, to put forward a proposal or amendment which, we hope, may help in no small measure to reach an agreed solution.

We cannot escape history, and we must not fail this generation which we represent. We must succeed, and I sincerely hope that we shall.