

# LA LIBERTAD DE LOS MARES

Por

E. P. HOLMES  
Almirante U.S.N.

La trayectoria del concepto de la libertad de los mares se remonta a los primeros días en que el hombre hizo uso de ellos para fines de tráfico y comercio. Desde entonces, y a través de todas las épocas, la facultad de usar libremente los mares como un seguro medio de comunicaciones ha sido esencial para el desarrollo de este mundo moderno, económica y políticamente interdependiente.

Libertad de los mares significa que todos los Estados tienen el derecho básico de usarlos en apoyo de sus objetivos nacionales e internacionales. No obstante, esto no significa un uso completamente ilimitado, sin consideración por los intereses de vecinos y socios comerciales. Por el contrario, desde los primeros tiempos, han sido generalmente aceptadas como necesarias por la comunidad de naciones algunas restricciones. Es así como las naciones han llegado a convenir medidas restrictivas específicas sobre el uso de los mares adyacentes a sus líneas costeras nacionales. Estas medidas han sido adoptadas por razones de seguridad, economía u otros intereses nacionales.

Sin embargo, el principio básico de que los mares son y deben ser libres para el uso de todos, no ha sido menoscabado substancialmente. Es pertinente advertir aquí que, si una nación propone limitar unilateralmente la libertad de los mares más allá de lo que, en general, ha sido multilateralmente aceptado, esta nación está incitando al disturbio porque alguien, inevitablemente, transgredirá esa limitación unilateral y planteará a la nación individual un desafío que puede resultar difícil de enfrentar. Por lo tanto, deberíamos aceptar y sostener que los mares son libres. Puede que tengamos que transigir un poco aquí y allá para llegar a una definición universal, pero el valor de unirse en normas universales es muy superior a cualquier punto subalterno en el cual hayamos tenido que ceder.

Sobre esta base es que durante los últimos cuatrocientos años un creciente cuerpo de leyes internacionales ha sido desarrollado para establecer estas normas universalmente aceptadas.

Gran parte de este cuerpo legal ha evolucionado a través de las acciones in-

dividuales de los estados y en años recientes se ha emprendido una codificación más formal a través del uso de convenciones y tratados multilaterales.

Sea cual fuere su origen, el impulso general del movimiento ha estado destinado a limitar o resistir las reclamaciones unilaterales de los estados que han tratado de imponer amplios controles sobre el libre uso de los mares por todos quienes así desean hacerlo. Así pues, es evidente que la comunidad de naciones ha reconocido ampliamente que los intereses generales del grupo serían mejor servidos manteniendo este derecho básico. Las nuevas naciones sacan provecho así de las experiencias de las antiguas.

Hoy podemos estar agradecidos de que los primeros esfuerzos hayan sido ampliamente provechosos. El mundo moderno es una entidad económicamente interdependiente, cuya prosperidad y seguridad se basan en el comercio transportado por mar y cuya unidad es sostenida por la red de rutas marítimas que cruzan el globo.

Si bien la libertad de los mares es vital para las operaciones comerciales mundiales, es absolutamente esencial para la operación eficiente de las fuerzas navales en tiempo de paz. Todas las armadas deben preocuparse de cualquier paso que tienda a limitar el movimiento de las fuerzas navales mediante la ampliación de los controles en alta mar, pues dichas fuerzas deben ser capaces de navegar cuándo y adonde el apoyo de los intereses nacionales y comerciales les exijan ir. Si las fuerzas navales han de ser importantes, entonces la libertad de los mares tiene que ser importante. Si aceptamos que está produciéndose un cambio hacia una estrategia marítima más amplia, debemos aceptar el principio de la libertad de los mares para que tal estrategia tenga un significado.

A este respecto, la evolución gradual de las normas para el libre uso de los mares ha incluido el desarrollo al derecho del "paso inocente" a fin de facilitar el uso de los mares tanto para intereses comerciales como navales.

En la práctica, el término "paso inocente" es objeto de variadas interpretaciones dentro de la comunidad marítima. Normalmente, no obstante, el paso de las naves por los mares territoriales es considerado inocente mientras no se cometan actos que sean perjudiciales para la seguridad del estado costero o contrarios a la ley vigente. Así es como debería ser, desde nuestro punto de vista como oficiales navales, pues sin este derecho, las operaciones de las fuerzas navales se verían entorpecidas, mientras las operaciones comerciales podrían volverse económicamente imposibles.

Aunque cualquier reducción de la libertad de los mares debería causarnos inquietud, hay motivos razonables para fomentar el desarrollo continuado del derecho internacional del mar. Esto es efectivo, a pesar de la probabilidad de que surjan nuevas restricciones sobre su uso. Se ha reclamado que ciertos acontecimientos de los últimos tiempos han amenazado con deteriorar gravemente, el concepto de la libertad de los mares. Algunas naciones han establecido precedentes mediante acciones unilaterales en beneficio de sus propios intereses nacionales que han tenido el efecto de desafiar el derecho de todos los estados al libre uso de los mares.

Estas acciones, aunque son motivo de preocupación para la comunidad marítima en general, por lo menos merecen que las consideremos con simpatía, porque todas las naciones deberían actuar —y así lo harán— en apoyo de sus propios intereses. Sin embargo, la mayoría de las veces el problema consiste en percibir con precisión cuál es el mejor interés propio, tanto por el momento como a largo plazo, y esto puede ser difícil.

Por ejemplo, un pequeño estado marítimo que declara la existencia de un amplio mar territorial, con ello se impone a sí mismo deberes, junto con reclamar privilegios. Si la extensión del mar territorial reclamado está más allá de la capacidad de control del estado, es posible que otras naciones lo usen para organizar una agresión contra un

tercer estado, comprometiendo así la neutralidad del declarante original. Sin embargo, tales consideraciones son relativamente menores, al compararlas con lo que significaría para un estado marítimo pequeño cualquier desviación importante del derecho general del libre uso del mar.

En el análisis final, un régimen legal factible y consistente para alta mar significa mayores beneficios para los estados pequeños y más débiles. Las naciones grandes y poderosas siempre mantendrán la capacidad de defender sus propios intereses mediante persuasivas presiones diplomáticas, económicas o militares. Todo el empuje del desarrollo de una nueva norma legal en la sociedad humana —aplicable a los individuos y a los estados— ha tenido el objetivo de proporcionar protección al débil contra las depredaciones de los fuertes.

La mayor parte de los progresos recientes pueden atribuirse directamente al acelerado avance del cambio tecnológico que ha caracterizado las últimas décadas. Anteriormente, los acontecimientos políticos y técnicos progresaban a un paso que permitía el desarrollo racional de teorías sobre las relaciones y derecho internacional, acordes con el deseo de los hombres de una interacción pacífica con sus semejantes. Pero ahora, frecuentemente los acontecimientos parecen adelantarse a la capacidad de prever lógicamente para darse pautas racionales y ordenadas de conducta internacional. Se está desarrollando actualmente la modalidad de sustentar pretensiones a fin de reservarse privilegios para el futuro, hasta tal punto que muchas de estas decisiones se han hecho sin una apropiada consideración de sus consecuencias futuras.

Evidentemente es cierto que vivimos hoy en un mundo muy diferente al de nuestros padres. Es un mundo reducido, tanto por los avances en comunicaciones y transportes como por el advenimiento de un armamento intercontinental.

No es raro que la definición histórica de la extensión del mar territorial —como esa distancia que queda dentro del alcance de una bala de cañón— parezca

ahora incompatible con los tiempos actuales. Por supuesto, su base es arcaica, pero la norma de las tres millas de mar territorial es la única que ha sido universalmente aceptada, proporcionando así la única base para desarrollar una norma moderna, nueva y más significativa. Es razonable poner en duda una regla hasta ahora aceptada, porque así es como madura el régimen legal y se vuelve más útil; y tal acción es de esperarse particularmente, a la luz del cambiante mundo actual.

Por ejemplo, en la última década, las mentes de los hombres han sido estimuladas hasta un alto grado por perspectivas de nuevas posibilidades para la explotación de los recursos del mar y del lecho marino. El avance de la tecnología, combinado con la proliferación de estados que deben recurrir cada vez más al mar en busca de alimentos, minerales y trabajo para sus crecientes poblaciones, ha hecho que sea imperativo para nosotros continuar con la tarea de usar el océano y sus recursos en su mayor extensión práctica.

Aunque los nuevos usos de los mares que hay actualmente en proceso han encendido la imaginación de la humanidad, no hay que olvidar que el uso —inmediato o futuro— más valioso de los mares, es su utilidad histórica como un medio económico de transporte y comunicaciones.

El desarrollo espectacular del transporte aéreo, rápido y eficiente, puede parecerle a algunos que ha reducido el valor de los mares como medio de intercambio comercial. Por el contrario, cálculos seguros predicen que el comercio mundial transportado por mar se duplicará cada 20 años en el futuro próximo.

Los costos totales de los fletes mundiales actuales están estimados entre los 12 y 15 mil millones de dólares al año. Las cargas aerotransportadas constituyen ahora menos del 3% del comercio mundial internacional, mientras que el comercio en materias primas a granel sigue siendo transportado por mar casi en un 100%.

En 1966, solamente el comercio de Estados Unidos transportado por mar

fue evaluado en más de 30 mil millones de dólares y esta cifra continuará aumentando. Es evidente, entonces, que no deberíamos cegarnos con especulaciones sobre posibles nuevos usos de los mares, ni olvidarnos del valor probado y creciente de los océanos como rutas marítimas.

La interdependencia que ha sido fomentada en la sociedad moderna, especialmente a través de los lazos culturales y comerciales desarrollados a través del mar, impone ahora que ningún estado pueda hacer reducciones unilaterales en el área de los mares disponibles para el uso de todos, sin afectar vitalmente el bienestar y seguridad de casi todos los estados. Por esa razón, como también para impedir —hasta donde sea posible— cualquier fricción entre las naciones, es necesario que consideremos las posibilidades de mejorar las normas vigentes sobre su uso.

He destacado que un creciente cuerpo de derecho internacional ha sido formulado en apoyo del concepto de libertad de los mares. Un filósofo americano (Henry Beecher, "Life Thoughts") dijo una vez que: "Las leyes constantemente tienden a oscilar (o se vuelven desequilibradas) como los relojes, que ocasionalmente hay que limpiar... y poner a la hora correcta". Tal vez ahora es la oportunidad de que investiguemos hasta qué grado se han vuelto desequilibradas las leyes de los mares y la necesidad de ser puestas al ritmo de los tiempos.

El derecho internacional, como Uds. saben, está basado en dos fuentes principales. Primero, el derecho consuetudinario, o sea, la práctica de los estados; y formas precedentes sobre las cuales erigir las reglas de conducta. En segundo lugar, derecho internacional convencional —acuerdos o tratados formales entre las naciones— que proveen pautas escritas para situaciones específicas.

Los precedentes constituyen fuentes seguras y de gran valor para las normas de conducta entre las naciones, si se basan en principios de mutualidad y reciprocidad. O sea, los precedentes se basan en el interés mutuo y reconocen que cualquier otro estado tiene el derecho

de reciprocidad con la práctica establecida por el estado que sienta el precedente.

La utilidad de los precedentes aumenta de valor, además, si ellos describen las prácticas permanentes de la mayoría de los estados. Esta permanencia, no obstante, es difícil de establecer durante un breve período, particularmente si los intereses diversos y opuestos de los estados están cambiando durante ese tiempo. Tal es la situación hoy día. La competencia y diversidad de intereses nunca habían llegado a un punto tan alto como en la última década, y el confuso estado actual del régimen legal de los mares es un reflejo de la época.

A causa de la evidente y progresiva incertidumbre del precedente como base para acciones futuras, puede ser que la comunidad mundial deba ahora mirar más a la formulación de convenciones y tratados como el mejor medio de restablecer el orden dentro del régimen legal de los mares. Ciertamente, debemos considerar posibles cursos de acción según esta línea.

Por supuesto, a causa de que los tratados y convenciones operan para limitar la acción futura de los estados signatarios —como asimismo para definir sus privilegios— son muy difíciles de bosquejar.

Esta dificultad aumenta cuando los intereses futuros específicos de los estados son imprevisibles y, por esta razón, deberíamos esperar que tales convenciones o tentativas de codificación sean lo más simples y conceptuales posible.

Sin embargo, es evidente que los grandes intereses de todos los estados marítimos pueden ser satisfechos por un análisis razonado de todos los problemas que afectan la libertad de los mares. Según mi opinión, éstas serían satisfechas si solamente se enunciaran principios, en lugar de ser reglamentaciones detalladas. Para aquellos que puedan creer que las acciones unilaterales de los estados son factibles y suficientes por ahora en este campo, sugiero que consideren todos los aspectos de tales acciones.

En muchos casos, las actitudes unilaterales de un estado pueden volverse

tan comprometedoras para sus propias opciones futuras como un tratado multilateral formal. Además, es muy razonable —en esta época de tantas variaciones— presumir la existencia de circunstancias en que una acción unilateral precipitada, por parte de un estado, podría privarlo de toda ventaja futura derivada de una tecnología no revelada hasta la fecha o algún acontecimiento político, limitando con ello sus propias opciones. Por esta razón —si no por otra— es evidente que todos los miembros de la comunidad de naciones pueden proteger mejor sus intereses mediante el fomento de acuerdos formales, relacionados con algunos de los problemas más urgentes que afectan ahora a la libertad de los mares.

En las conferencias de Ginebra sobre el derecho del mar en 1958 y 1960 se hicieron adelantos substanciales para exponer los principios históricos en forma más clara y convincente y enfocar nuevos conceptos más apropiados a los tiempos. No obstante, queda mucho por hacer para regularizar las costumbres de los estados, preservando al mismo tiempo la libertad de los mares. Entre los puntos que cada vez requieren una mayor clarificación se incluyen:

1.—Un acuerdo general sobre la extensión del mar territorial que modernice la regla existente y que consulte la protección específica de los intereses de los estados individuales —como también los intereses generales de la comunidad mundial— en la preservación de la amplitud de la alta mar en el mayor grado posible.

2.—Una clara definición de los derechos de todas las naciones al libre acceso de estrechos y bahías multinacionales.

3.—La eliminación de la ambigüedad existente que afecta a la definición de la plataforma continental. La convención vigente especifica la línea de 200 metros, pero agrega también "o hasta el límite de explotabilidad". A pesar de la prueba ulterior de contigüidad, la posibilidad de una explotación provechosa de los recursos del lecho marino a profundidades que superan los 200 metros,

hace que sea necesaria una mayor aclaración.

4.—El establecimiento de un criterio internacional básico para los derechos pesqueros nacionales en zonas contiguas.

Cuando consideramos las nuevas perspectivas abiertas por la tecnología y la consiguiente ausencia de las correspondientes costumbres históricas, junto con la competencia por los recursos marinos que se intensifica entre las naciones, comprendemos que no podemos permitirnos una demora. Es ahora cuando se necesitan acuerdos internacionales objetivamente bosquejados y ampliamente orientados.

Indudablemente y a pesar de que estas apremiantes consideraciones le dan un cariz de urgencia a la necesidad de una amplia codificación de la ley del mar, será sumamente difícil formular una convención que abarque todos estos puntos. Además, para llegar a algún acuerdo sobre estos asuntos, tendría que producirse un ajuste substancial de las posiciones que muchas naciones —grandes y pequeñas— mantienen actualmente.

¿Sería posible que los deseos de la comunidad mundial de mantener el concepto de la libertad de los mares, pudieran ser incompatibles con la creciente necesidad de una amplia explotación de los recursos marinos? Creo que no.

Me parece que si un orden razonable debe ser mantenido en el empleo de los océanos, entonces el concepto fundamental de la libertad de los mares constituirá la única base esencial sobre la cual continuar construyendo ese orden.

Es claro que el caso opuesto extremo, —en que cada nación pudiera exponer pretensiones unilaterales sobre grandes áreas oceánicas, limitadas solamente por su capacidad de aplicar el poder nacional para poner en vigencia la pretensión— sólo puede conducir al caos, al conflicto internacional y a una grave injusticia para con las naciones más débiles. Los estados menos desarrollados del mundo serían doblemente perjudicados con un acuerdo tan libre. No solamente tienen una necesidad más urgente de los recursos del mar, a fin de

resolver problemas inmediatos y apremiantes de economía y población, sino que son también los menos capacitados, tecnológicamente hablando, para realizar una explotación eficiente de cualquier recurso que puedan tener.

Desde un punto de vista exclusivamente militar, o naval, cualquier abandono general del concepto de la libertad de los mares puede tener solamente un resultado final. Ninguna Armada puede operar en un ambiente de tiempo de paz sin la libertad garantizada de maniobra que le concede el concepto de la libertad de los mares.

Es así como parece claro que el futuro desarrollo del derecho del mar debe basarse íntegramente en preceptos estables, surgidos de la doctrina de la libertad de los mares. Probablemente, las dimensiones específicas de mar disponibles para el libre uso de todos serán reducidas en comparación con las de hoy día, pero el concepto general debe seguir siendo la piedra angular de la actividad marítima mundial.

¿Cómo pueden entonces reconciliarse las demandas de la sociedad moderna con una doctrina que tiene sus raíces en la antigüedad?

No creo que estas exigencias sean absurdas o inalcanzables. En todos los casos en que se ha aprendido una acción estatal unilateral tendiente a deteriorar el concepto de libertad de los mares basándose en motivos económicos, ha podido alegarse con igual que con dicha ventaja económica puede compensarse reclamando una menor dimensión, como es el caso, por ejemplo, de las rutas e itinerarios de la navegación mundial que no están regidos por estrictas reclamaciones de mares territoriales y que, indudablemente, son más económicas y devuelven un amplio beneficio a todos. Así también una extensión de la responsabilidad nacional que no garantice seguridad sobre áreas oceánicas muy grandes de vigilar, puede convertirse en una servidumbre demasiado pesada para un estado y que termine prescindiendo de esta carga a cambio de los beneficios originalmente previstos. En otras palabras, parece que hay presiones inherentes hacia una autorregulación que forme

parte integral del concepto de libertad de los mares. De tiempo en tiempo, estas tendencias estabilizadoras demoran en entrar en acción, pero finalmente actúan, siempre que no haya una obstrucción deliberada. Elegir cursos opuestos de acción es introducir el desequilibrio, que es inevitablemente contrario tanto a los intereses de los estados individuales como a la comunidad de naciones.

Caballeros, he señalado algunos graves puntos de posible conflicto entre las naciones y sugiero que no es suficiente, en nuestra calidad de oficiales navales, limitarnos a tomar nota de ellos y luego dedicarnos a otros problemas que son de más fácil solución. A causa de nuestra herencia común como marinos profesionales, deberíamos ser más capaces de invocar el espíritu de comprensión y cooperación mutuas necesarias, que aquellos cuyo entrenamiento y experiencia profesional se basa únicamente en carreras políticas y diplomáticas. La antigua máxima del marino "una mano para uno mismo y la otra para el buque" parece perfectamente adecuada a la situación que enfrentamos hoy. En lo que se refiere a la libertad de los mares, nuestros países y nuestro mundo exigen una mano de nosotros para poder capear las tormentas que aparecen en el horizonte.

Sugiero que hay varias acciones que deberíamos emprender. Primero, deberíamos mantener abiertos los canales para el intercambio de las ideas que estableceremos aquí durante esta semana. Tal vez ustedes consideren en sus seminarios la proposición de que estos diálogos puedan continuarse en el futuro —posiblemente a través de un sistema de "comités de correspondencia"— o también mediante convocaciones regionales o internacionales periódicas.

Segundo, debemos mantenernos sobre aviso para detectar las consecuencias del avance de la tecnología marina, ya que ella puede tener efectos sobre la libertad de los mares.

Tercero, debemos emprender cualquier acción individual para fomentar la promoción de convenciones internacionales que continúen con el trabajo de codificar la ley de los mares, guardan-

do siempre in mente el punto de vista de que la piedra angular de tales códigos debe ser la libertad de los mares.

Finalmente, debemos cuidarnos de las prácticas o declaraciones que promuevan una exclusividad irrazonable, sin suficiente consideración por intereses ampliamente compartidos.

En conclusión, desearía expresar mis creencias de que instituciones tales como

la Academia de Guerra Naval y asambleas como este symposium pueden ser de inmenso valor, no solamente para promover una comprensión mutua a través de una discusión razonada, sino también ayudando a cada uno de nosotros a reconocer el admirable equilibrio que existe entre los intereses nacionales e internacionales y su efecto sobre la libertad de los mares.

## CONCLUSIONES DEL COMITE DEL ATLANTICO SUR Y PACIFICO ORIENTAL SOBRE EL TEMA "LA LIBERTAD DE LOS MARES"

El Comité del Atlántico Sur y Pacífico Oriental llegó a un consenso general sobre los siguientes puntos:

1.—La expansión de la jurisdicción de las aguas territoriales es urgentemente necesaria para garantizar un control de seguridad más completo.

2.—Para cumplir el urgente requisito de ampliar el actual límite territorial de tres millas, se necesitará otro acuerdo a fin de proporcionar pasada a través de los estrechos internacionales que quedarían cerrados por esta circunstancia.

3.—La expansión jurisdiccional de las áreas marítimas costeras para la explotación de los recursos alimenticios no interfiere necesariamente con la libertad de los mares. No hay diferencia de filosofía entre la doctrina de plataforma continental declarada por Estados Unidos y la posición de Perú, Ecuador y Chile en sus declaraciones de doscientas millas.

4.—Las grandes potencias marítimas del mundo son los principales violadores del "paso inocente" porque realizan reconocimientos oceanográficos dentro de las aguas territoriales de naciones pequeñas.

5.—Surgieron algunas interrogantes en relación con la segunda frase de la siguiente cita del discurso del Almirante Holmes:

"...En el análisis final, un régimen legal factible y consistente para alta mar es del mayor beneficio para los Estados más pequeños y más débiles. Las naciones grandes y poderosas siempre mantendrán la capacidad de defender sus propios intereses mediante persuasivas presiones diplomáticas, económicas o militares. Todo el impulso del desarrollo de una norma legal aplicable a individuos y estados semejantes en la sociedad humana ha sido para proporcionar protección al débil contra las depredaciones del fuerte".

6.—Asimismo, algunos objetaron el uso de la palabra "irrazonable" en el siguiente párrafo del mencionado discurso:

"Finalmente, deberíamos cuidarnos de las prácticas o declaraciones que promueven exclusividades irrazonables sin suficiente consideración por intereses ampliamente compartidos".