

I. Introducción . . . . .	7
II. El derecho del mar tradicional . . . . .	10
III. El nuevo derecho del mar. . . . .	19
IV. Las zonas marinas de jurisdicción nacional. . . . .	30
V. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y la Ley Federal del Mar de 1986. . . . .	48
Bibliografía . . . . .	63

## DERECHO DEL MAR

### I. INTRODUCCIÓN

Como se verá en el presente estudio, México ha destinado, a lo largo de al menos cuatro décadas, sus mejores esfuerzos y recursos diplomáticos para asegurar que, en la arena internacional, se perfilen y consoliden, con la mayor claridad posible, las reglas del juego respecto a la conducta de los Estados en los océanos, sin duda como resultado de la especial y privilegiada posición del país, con litorales en cuatro mares del mundo. Dichos litorales le proporcionan a México una frontera común con el resto de la comunidad internacional, pero especialmente con dos de las zonas estratégicas más relevantes: la Cuenca del Pacífico y el Atlántico del Norte, que bañan las costas de las más fuertes potencias económicas con las que aspira a tener los más variados intercambios y comerciar cada vez más en el futuro, como componente esencial para proveer a su desarrollo.

A través de su intensa y sobresaliente participación en los foros diplomáticos internacionales donde se negocian dichas reglas, y de la legislación nacional que se da en lo interno, México busca constantemente un derecho del mar que corresponda a sus intereses. En este doble espectro, los instrumentos jurídicos centrales son, en primer lugar, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en Jamaica el 10 de diciembre de 1982 y, por otra parte, la Ley Federal del Mar, en vigor desde el 9 de enero de 1986, esta última legislada por el Congreso de la Unión como un parapeto o escudo preventivo, ante la precariedad del citado tratado internacional. La alta significación de ambos instrumentos sólo puede entenderse, previo el análisis de la práctica histórica de México en el desarrollo progresivo y codificación de esta rama del derecho internacional público: el derecho del mar.

Las normas del derecho del mar tienen por objeto principal regular las conductas de los sujetos que gozan de reconocida personalidad jurídica internacional, cuando tales conductas tienen lugar en el ámbito espacial de validez de dichas normas.

El ámbito espacial de validez de las normas del derecho del mar se compone de, por una parte, las zonas marinas sujetas a la jurisdicción nacional de los Estados y, por la otra, las zonas marinas que se encuentran dentro de un régimen de jurisdicción internacional.

Las zonas marinas de jurisdicción nacional son las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona exclusiva de pesca, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

Las zonas marinas de jurisdicción internacional son el alta mar y los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional.<sup>1</sup>

Los Estados, como sujetos por excelencia del derecho internacional, al llevar actividades dentro de sus propias zonas marinas de jurisdicción nacional, en las de terceros Estados, o en las zonas marinas de jurisdicción internacional, deben cumplir con los preceptos estipulados por las normas del derecho del mar.

El mar constituye una frontera común para todos los Estados, especialmente para los cerca de 120, de entre un total aproximado de 160 Estados actualmente, que tienen costas en algún mar del mundo. El mar es medio de comunicación y de transporte, fuente de todo tipo de recursos naturales, especialmente alimenticios, teatro estratégico para el establecimiento y mantenimiento, a través del poderío militar, de zonas de influencia. Es además, en cuanto proveedor de oxígeno, pulmón de todo lo vivo en el planeta. La raza humana lo somete a una infinidad de usos y abusos constantes.

Si a la intensidad de actividades arriba señaladas se añade que el mar comprende más de las dos terceras partes de la superficie del planeta, puede comprenderse por qué el derecho del mar es una disciplina jurídica dinámica y de constante aplicación.

Para un país como México, el derecho del mar tiene una importancia fundamental. Con diez mil kilómetros de costas tanto en el Golfo de México como en el de California, en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico, en cuyas aguas adyacentes se encuentran riquísimas concen-

<sup>1</sup> Los nombres jurídicos de todas estas zonas marinas han sido tomados directamente de la nomenclatura empleada en los instrumentos de derecho internacional del mar en vigor.

traciones de recursos naturales, ni siquiera una docena de otros países gozan de tan privilegiada situación marina.

Por sus dimensiones, por su situación geográfica y por las riquezas que contienen, las zonas marinas que se encuentran sujetas a algún tipo de jurisdicción mexicana registran una constante actividad, ya sea por parte de los propios mexicanos o de personas físicas y jurídicas extranjeras. De ahí la necesidad de contar con un régimen que establezca, en la forma más clara y completa, el marco jurídico dentro del cual pueden darse las conductas en los mares mexicanos.

El derecho internacional del mar establece los lineamientos o pautas jurídicas generales; pero es la legislación nacional la que, dentro de los límites de esas pautas, regula específicamente las actividades de cualquier sujeto en las zonas de jurisdicción nacional, así como las actividades de sus propios nacionales en las zonas de jurisdicción internacional. Dicha legislación es la que constituye el derecho del mar mexicano.

Es entonces necesario, para estudiar el derecho del mar mexicano, analizar primero las normas generales que le sirven de referencia, es decir, las del derecho internacional del mar. Por tal razón, al analizar el régimen jurídico aplicable en las zonas marinas de jurisdicción nacional, se comenzará por resumir la reglamentación jurídica de cada una de esas zonas a nivel internacional. Lo mismo se hará respecto al estudio de las normas que regulan la conducta de México y de sus nacionales en las zonas marinas de jurisdicción internacional.

El estudio de esos antecedentes debe forzosamente dividirse en dos partes. En primer lugar, la que podría llamarse el “derecho del mar tradicional”, que aparece simultáneamente con el nacimiento de los Estados-naciones, en la Edad Media y entre los pueblos cristianos de la Europa occidental, y que permanece sin mayores variaciones hasta 1958, cuando se le codifica en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. En segundo lugar, el ahora llamado “nuevo derecho del mar”, que se empieza a gestar desde principios de siglo, es impulsado al final de la Segunda Guerra Mundial y empieza a cristalizarse desde la década de los sesenta, debido a cambios fundamentales que se registran en la composición, naturaleza y realidades de la comunidad internacional, hasta que se logra codificar y desarrollar en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, iniciada en 1973 y que culminó en 1982.

Una vez explicados así los objetivos y el método a seguir en el presente capítulo, falta solamente agregar que, como miembro de la comu-

nidad internacional, México ha jugado un papel central en la elaboración de las normas generales del derecho internacional del mar, de tal manera que las normas relativas de su legislación interna son, en casi todas las instancias, resultado de fórmulas generales patrocinadas por México en los foros en los que el derecho internacional del mar se ha desarrollado y codificado. Más aún, tal papel ha sido no solamente central sino también indispensable, por cuanto muchas de esas fórmulas generales han sido ideadas y originalmente propuestas por juristas representantes de México en esos foros. Es por esto que, al estudiar los antecedentes del derecho internacional del mar, se incluirá un análisis de la posición sustentada por México a nivel internacional, lo que permitirá llevar a cabo un análisis crítico de la legislación nacional de las normas generales internacionales.

## II. EL DERECHO DEL MAR TRADICIONAL

El mar territorial y el alta mar constituyeron las piezas centrales del derecho del mar tradicional. La línea de colindancia entre ambas constituía la frontera entre la jurisdicción marina nacional y la internacional. En el primero prevalecía la soberanía del Estado costero, mientras que el segundo se consideraba propiedad común de todos los Estados.

Con la aparición de los Estados-naciones surgió la necesidad de determinar, con la mayor precisión posible, los límites del ámbito espacial de la soberana nacional. La nueva comunidad internacional se fincaba precisamente en el concepto moderno de la soberanía de los Estados, por lo que era imprescindible determinar hasta dónde llegaba la soberanía de cada uno de ellos, tanto en la tierra como en el mar. En la parte terrestre, debía fijarse una línea divisoria con los Estados vecinos, a partir de la cual aplicaran los derechos de uno con exclusión de los del otro. La historia atestigua que la mayoría de las guerras que se han registrado, en la época contemporánea, se han debido a los intentos de algún Estado por aumentar el ámbito espacial de su soberanía, obviamente a costa de la de otro, o a la falta de acuerdo entre Estados vecinos en cuanto a los criterios a emplear para la fijación de la línea divisoria de sus respectivas soberanías.

En el mar, por otra parte, surgieron de inmediato dos posiciones fundamentales. La primera, entendida de la importancia estratégica del mar como medio de dominación y control de los territorios continentales e insulares, abogaba por el derecho de quien tuviera la capacidad de controlarlo o considerarlo como suyo. En otras palabras, el Estado

podía someter tantas porciones del mar como pudiera mantener bajo su control. Desde luego que las porciones más atractivas constituyan aquellas aledañas a las costas de otros Estado, ya que el control sobre las mismas, por medio de las flotas militares, facilitaría el ejercicio de influencia, acceso y, en el peor de los casos, dominio sobre el ambicionado territorio del Estado costero. El mar, así, se convertía en instrumento de expansión territorial y de imperialismo. El mejor defensor de esta posición fue, sin duda, el inglés John Selden, quien en 1635 apoyó las reclamaciones de su país sobre los “Mares Británicos” con su doctrina de *mare clausum*.<sup>2</sup>

Selden no hizo sino dar contenido doctrinal a lo que ya venía siendo practicado por, no sólo su propio país sino, también, por algunas otras potencias marítimas en busca de hegemonía, como el caso de Portugal. Fue cuando empezó a darse tal práctica que surgió la otra posición respecto a la extensión de la soberanía nacional sobre el mar. Su fundamento era básicamente, opuesto a cualquier tendencia que considerara al mar como apropiable por cualquier Estado que tuviera medios necesarios para lograrlo. Precisamente para contener la ambición territorial, y para evitar que el mar se convirtiera en un teatro permanente de agresiones hacia tierra o en un codiciado objeto de control, con las consiguientes confrontaciones bélicas para asegurarla, se concibió al mar como una zona inmune a la soberanía de los Estados, donde la libertad de movimiento estuviera garantizada a todos por igual, donde todo se considerara como propiedad común y, por lo tanto, ninguna reivindicación unilateral tuviera validez jurídica. En otras palabras, el principio fundamental de tal posición era la libertad de los mares, dentro de un régimen jurídico de *res communis*. El principal expositor de esta concepción fue, en 1609, el jurista holandés Hugo Grocio, con su doctrina de *mare liberum*.<sup>3</sup>

Ante la muy distinta alternativa que ofrecían ambas concepciones, los Estados prefirieron consagrar, con su práctica, la del *mare liberum*, por considerarla, obviamente, una mejor garantía a su propia seguridad. Conscientes de la “reciprocidad” como característica esencial del derecho internacional que entonces empezaba a tomar forma, resultaba más atractiva la seguridad de que ningún otro país pudiera apropiarse de zonas marinas adyacentes a las costas del Estado, desde las cuales pudiera amenazar su integridad territorial, que el potencial derecho de apoderarse de zonas marinas adyacentes a otros Estados para, desde

<sup>2</sup> Selden, John, *Mare Clasum*, 1635.

<sup>3</sup> Grocio, Hugo, *Mare Liberum*, 1609.

ellas, satisfacer las ambiciones expansionistas. Quizá lo que facilitó la adopción de la tesis del mar libre fue que, como un elemento de compromiso, quizás no adoptado en forma consciente como tal, y precisamente para evitar que en ejercicio de la libertad de navegación en el mar se pudiera amenazar el territorio de otro Estado, se reconoció el derecho del Estado costero a establecer, a lo largo de sus costas, una franja de protección. Así, cualquier ataque al territorio sería amortiguado por la defensa que del mismo hiciera, desde el propio mar, el Estado costero. En tal zona era por tanto necesario que reinara solamente el señorío y dominio del Estado en cuestión. Se trataba entonces de una ficción jurídica, por la que el Estado prolongaba su territorio sobre el mar, para el objetivo concreto de proteger su integridad. De ahí que a tal zona se le concibiera como un “mar territorial”, a pesar del contrasentido implícito en tales términos.

Así fue como se dividió el ámbito de validez del derecho del mar en dos zonas fundamentales: el alta mar y el mar territorial; la primera, sujeta al principio fundamental de la libertad y la segunda al de soberanía.

Naturalmente, el siguiente problema a resolver era el de determinar hasta qué punto, sobre el mar, podía extenderse esa zona de protección. No podía, obviamente, reconocérsele al Estado la facultad de extenderlo a su capricho, hasta distancias ilimitadas, puesto que esto significaría revertir a la concepción de *mare clausum*, al permitir reclamaciones exageradas y abusivas en detrimento de la propiedad común, es decir, del alta mar. Mientras el criterio para establecer un mar territorial se restringió al de la protección y seguridad del territorio del Estado, fue relativamente fácil acordar que, consecuentemente, su anchura estuviera directamente determinada por tal propósito exclusivamente defensivo.

Así, tres doctrinarios proporcionaron los tres elementos que se conjugaron para dar contenido a la primera norma aceptada por la comunidad internacional, respecto a la anchura del mar territorial. Grocio expuso que la jurisdicción del Estado sobre las aguas adyacentes a sus costas debía limitarse al alcance del control efectivo que estuviera en posibilidad de ejercer. Se niegan así, al Estado costero, zonas situadas más allá de su capacidad de controlar desde la propia costa. Su colega holandés Cornelius van Byukershock, trata de concentrar dicho límite, aduciendo, en 1703, que si el límite debe de coincidir con la capacidad de control efectivo desde la costa, debe entonces ser fijado por el alcance de las armas, ya que son éstas las que aseguran la efectividad

del control.<sup>4</sup> Finalmente, el italiano Ferdinand Galiami calculó, en 1782, que el alcance del arma entonces contemporánea más sofisticada, el cañón, era de alrededor de tres millas náuticas.<sup>5</sup>

La regla de las tres millas, como anchura máxima del mar territorial, prevaleció entre la comunidad internacional, pero sólo mientras ésta no varió en su composición y mientras siguió aceptándose el criterio de protección como único fundamento para establecer una zona de soberanía a lo largo de las costas del Estado. Ambas variantes tardaron relativamente poco en conjugarse. Menos de un siglo después, lo que hasta entonces había sido meramente un club de potencias cristianas europeas, colonizadoras del resto de los continentes e islas del planeta, tuvo que abrirse para admitir en su seno nuevos miembros que habían logrado, sacudiéndose el yugo colonial, la igualdad jurídica al independizarse como Estados soberanos. Las excolonias iberoamericanas, tan pronto pudieron recobrarse de las guerras libertarias, para empezar a organizarse y a legislar su propio orden jurídico, no pudieron compartir la misma concepción de la metrópolis sobre el mar. Lejos de interesarse exclusivamente en la protección de su territorio, gracias a una mentalidad nueva dirigieron su atención al mar adyacente a sus costas como fuente de alimentos. Surgió inevitablemente un nuevo criterio para establecer zonas de jurisdicción nacional, de protección, pero económica en lugar de militar. Las prácticas legislativas de los Estados latinoamericanos a partir de la segunda mitad del siglo XIX hacen tambalear la vigencia, “universal” hasta entonces, de la consagrada regla de las tres millas. Hay que señalar que la vigencia de la regla de las tres millas no fue en realidad absoluta, ni aún “universal” entre los Estados europeos. Incluso algunas de las potencias que pugnaron por su consagración no dejaron de hacerla víctima de excepciones en su aplicación. La Gran Bretaña, entre otras, estableció en 1816 una zona de protección alrededor de la isla Santa Helena, con una anchura de 100 millas.<sup>6</sup> Por otra parte, dadas las condiciones geográficas peculiares en los mares Báltico y del Norte, los países escandinavos tuvieron que adoptar mares territoriales mayores a los permitidos por esta regla.<sup>7</sup> Por ambiciones sobre especies vivas marinas en particular, otros Esta-

<sup>4</sup> Ver García Robles, Alfonso, *La anchura del mar territorial*, México, El Colegio de México, 1966, pp. 12 y 13.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> López Villamil, Humberto, *La plataforma continental y los problemas jurídicos del mar*, Madrid, 1958, p. 12.

<sup>7</sup> Colombos, C. J., *The International Law of the Sea*, 1967, p. 49.

dos también fueron más allá de las tres millas, como fueron los casos de Portugal y de Rusia. Si se suma a lo anterior la práctica de los nuevos Estados latinoamericanos, puede comprenderse que, a finales del siglo XIX, como asegura el jurista inglés Ian Brownlie, la regla de las tres millas estuviera “[...] muy lejos de ser uniforme”.<sup>8</sup> Ya desde 1855 Chile había adoptado en el Código Andrés Bello, una zona de 12 millas para propósitos fiscales.<sup>9</sup> En 1869 Argentina siguió tal ejemplo,<sup>10</sup> como lo habían hecho también Ecuador en 1857<sup>11</sup> y El Salvador en 1860.<sup>12</sup> A principios de siglo, esta tendencia se activó entre la mayoría de los demás países de la región.<sup>13</sup>

La disparidad en las reclamaciones sobre mares y adyacentes a las costas de los Estados empezó a hacerse más evidente al iniciarse el nuevo siglo. En un estudio realizado por la Harvard Research Foundation en 1923, se encontró que era difícil argumentar la uniformidad o universalidad de la regla de las tres millas.<sup>14</sup> Para evitar que se instigara la confusión jurídica que empezaba a reinar en esta materia, la cual podría fácilmente traducirse en conflictos en el mar, la Liga de las Naciones decidió incluir el tema de la anchura del mar territorial en la agenda de la conferencia que bajo su patrocinio debía llevarse a cabo en La Haya, en 1930, sobre la Codificación del Derecho Internacional.

En dicha conferencia se llevó a cabo el primer intento de resolver el problema central del derecho del mar a nivel multilateral. También fue el primer fracaso. La diversidad sobre la cuestión en las posiciones de los Estados no permitió siquiera llegar a un voto. Las potencias marítimas tradicionales se aferraron a la regla de las tres millas, a fin de mantener su acceso fácil al territorio de cualquier Estado, mientras que la mitad de las delegaciones participantes favorecieron extensiones mayores. Entre estos últimos había quienes sugerían zonas de jurisdicción distintas al mar territorial, para distintos objetivos (pesca, cuestiones fiscales, aduaneras, penales, de seguridad, etcétera), que variaban

<sup>8</sup> Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, Second Edition, Oxford, Clarendon Press, 1973, p. 193.

<sup>9</sup> Ver Székely, Alberto, *Latin America and The Development of the Law of the Sea. National Legislation*, vol. II, New York, Oceana Publications Inc., Dobbs, Ferry, 1978, Chile Brooklet (4).

<sup>10</sup> *Ibidem*, Argentina Booklet (1), Document No. 2, p. 2.

<sup>11</sup> *Ibidem*, Ecuador Booklet (9), Document No. 1, pp. 1-2.

<sup>12</sup> *Ibidem*, El Salvador Booklet (10), Document No. 1, pp. 1-2.

<sup>13</sup> *Ibidem*, vol. I, pp. 24-28.

<sup>14</sup> Ver Wilson, George G., “Les eaux adjacentes au territoire des États”, 1 *Recueil des Cours*, p. 144.

entre tres y doce millas, o quienes favorecían directamente la extensión del mar territorial en sí mismo hasta diversas anchuras.<sup>15</sup>

No pudiendo obtenerse un consenso a través de la diplomacia multilateral, la cuestión tuvo que quedar a la suerte del derecho internacional consuetudinario, es decir, de las prácticas individuales de los Estados. Ésta no tardó en pronunciarse, alejándose cada vez más de la regla tradicional. Los factores que indujeron a los Estados a moverse en esta dirección, fueron sucediéndose en las siguientes décadas, y con base en fenómenos de diversa índole.

Las necesidades de combustible durante la Segunda Guerra Mundial impulsaron el desarrollo de tecnología para la explotación de los hidrocarburos submarinos. Lo anterior sembró en los Estados la urgencia de reclamar las plataformas continentales e insulares adyacentes a sus costas. El primero en hacerlo fue Estados Unidos, a través de la muy conocida Proclama Truman, en 1945;<sup>16</sup> por considerarlo de interés nacional, la gran mayoría de los Estados costeros del mundo le siguieron, logrando así, en muy poco tiempo, que a través de la práctica de los Estados se consagrara la costumbre jurídica internacional por la cual el Estado costero tiene derecho a su plataforma continental o insular, institución que no se encontraba regulada en el derecho del mar tradicional.

La Proclama Truman dio lugar a una serie de desarrollos que empiezan a poner en peligro la concepción jurídica tradicional del mar, y que abre el camino para el nuevo derecho del mar, a pesar de que su intención era completamente distinta. Como se verá, la Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en 1958 y 1960, no fueron sino un último intento por salvar dicha concepción tradicional.

El primer fenómeno se presentó con la publicación misma de la proclama. El mismo día, otra Proclama Truman fue publicada por el gobierno de Estados Unidos sobre temas de derecho del mar, en la que se trataba sin embargo de un asunto no relacionado con la plataforma continental. En esta segunda proclama<sup>17</sup> se informaba de la intención de Estados Unidos de establecer, en el futuro, áreas de conservación específicas, contiguas a su mar territorial y sobre alta mar, para la protección de ciertas especies vivas amenazadas por la sobreexplotación.

<sup>15</sup> Ver García Robles, *op. cit.*, en la nota 4 *supra*, pp. 88-100.

<sup>16</sup> *Presidential Proclamation* núm. 2667, U.S. Statutes at Large, vol. 59, 1945, 28 september, p. 884.

<sup>17</sup> *Presidential Proclamation* núm. 2668, U.S. Statutes at Large, vol. 59, 1945, 28 september, p. 885.

Dicho instrumento dio lugar a equivocadas interpretaciones que, irónicamente, orientaron la práctica futura de varios países sobre la delimitación de sus zonas marinas y, en buena medida, incluso la paulatina necesidad de adoptar un nuevo derecho del mar.

Para algunos países latinoamericanos, la publicación simultánea de las dos proclamas significaba que Estados Unidos procedía a reclamar no sólo su plataforma continental sino, también, las aguas suprayacentes, es decir, lo que se dio en llamar el “mar epicontinental”. Esta interpretación era del todo errónea, pues con las dos proclamas, aun vistas en su conjunto, Estados Unidos no reclamaba la columna de agua encima de la plataforma, ni reclamaba tampoco un mar territorial mayor de tres millas establecido por su legislación. Tampoco establecían ninguna zona de jurisdicción o conservación a todo lo largo de su mar territorial en todos sus litorales. Muy lejos de eso, la segunda proclama se refería solamente a ciertas áreas adyacentes a lugares concretos del mar territorial, que coincidirían con aquéllas donde se registrara la existencia de las especies amenazadas de sobreexplotación. Más aún, el establecimiento de estas áreas ni siquiera llegó a darse, pues la proclama sólo manifestaba una intención para cuando se estimara necesario. Sin embargo, varios países procedieron a legislar según esa equivocada interpretación. En este caso se encontraron México, en 1945, como se verá más adelante, Argentina y Panamá en 1946, Costa Rica en 1948, Honduras y Brasil en 1950, Nicaragua en 1961 y Uruguay en 1969. En todos estos casos, tarde o temprano se reconoció que tales reclamaciones serían violatorias del derecho internacional, ya que constituirían una apropiación unilateral de una porción considerable de alta mar, por lo que o no fueron puestas en vigor o se les derogó para sustituirlas por reclamaciones más o menos apegadas a la práctica internacional de los Estados.<sup>18</sup>

Otros Estados latinoamericanos, por su parte, escogieron favorecer la errada interpretación arriba expuesta, para cubrir sus propias pretensiones. Al percatarse de que no podía beneficiarse de una reclamación sobre su plataforma continental, al ser ésta de exiguas dimensiones dada a la casi vertical inclinación con que los Andes llegan al mar, decidieron que, con base en la segunda Proclama Truman, podían “compensarse” con aguas adyacentes a distancias considerables.<sup>19</sup> Así, en 1947, Chile y Perú proceden a legislar el establecimiento de zonas ma-

<sup>18</sup> Ver Székely, *op. cit.* en la nota 9 *supra*, para un análisis de todas estas reclamaciones, vol. I, pp. 94-101.

<sup>19</sup> *Ibidem*, sobre la “teoría de la compensación”, pp. 159-161.

rítimas de jurisdicción hasta de doscientas millas náuticas de anchura, con lo cual supuestamente lograban derechos sobre todos los recursos vivos en una zona adyacente a sus costas, que abarcaba la rica corriente marina de Humboldt, cuyo límite exterior respecto al continente promedia alrededor de dicha distancia. Con lo anterior se “compensaban” por la ausencia de una significativa plataforma continental a lo largo de sus costas.<sup>20</sup>

Aunque estas reclamaciones eran claramente contrarias al derecho internacional a la sazón, por ser también reclamaciones unilaterales de la cosa común, es decir, del alta mar, eventualmente se convirtieron en antecedente y germen de lo que, a través del llamado “movimiento de las 200 millas”, culminó con la consagración de la zona económica exclusiva como pieza central del nuevo derecho del mar.

En efecto, varios países latinoamericanos siguieron el ejemplo de Chile y Perú. Algunos, como ellos mismos, no llegaban tan lejos como para reclamar un mar territorial en toda la acepción jurídica del término, ya que se limitaban al pretendido ejercicio de ciertas jurisdicciones, pero salvaguardando algunas de las libertades tradicionales de alta mar, como las de navegación y sobrevuelo. Se trataba, así, de zonas marinas de jurisdicción en realidad distintas al mar territorial, pero que implicaban algunas de las prerrogativas del mismo, como serían los derechos sobre los recursos.

Otros países, empero, sí procedieron hasta el punto más radical, al reclamar verdaderos mares territoriales de doscientas millas, sin dejar sobrevivir las libertades del alta mar. Éste fue el caso de El Salvador en 1950, Ecuador en 1966, Panamá en 1967 y Brasil en 1970. Además, aunque no lo haya estipulado en su legislación interna, Perú es y ha sido uno de los grandes defensores de un mar territorial de doscientas millas.<sup>21</sup>

Todo lo anterior vino a traer los mismos ingredientes de conflicto en el mar, así como la misma confusión jurídica, que impulsaron a la Liga de las Naciones a tratar de llegar a un consenso universal en 1930. Esta vez, las Naciones Unidas decidieron encarar el problema. Desde 1949 inscribió el tema del mar territorial en la agenda del órgano subsidiario de la Asamblea General encargada de desarrollar y codificar el derecho internacional, la Comisión de Derecho Internacional.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Ver Székely, *op. cit.* en la nota 9 *supra*, para un análisis de estas reclamaciones, vol. I, capítulos II y III.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Resolución 374 (IV), de la Asamblea General, del 6 de diciembre de 1949.

La comisión, después de seis años de deliberaciones, en las que no pudo restringirse sólo el tema del mar territorial sino, dados los más recientes desarrollos, hubo de ampliarse a todo el derecho del mar en general, produjo un informe que contenía el proyecto de 73 artículos con sus comentarios, al final de su octavo periodo de sesiones en 1956.<sup>23</sup> Como en 1930 con la Conferencia de La Haya, la Asamblea General, en este caso, decidió que debía hacerse un nuevo esfuerzo por llegar a un acuerdo multilateral sobre las cuestiones jurídicas del mar, por lo que convocó a la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar,<sup>24</sup> a fin de que, con base en el informe de la comisión, que pretendía codificar y aun desarrollar las normas del derecho del mar, concluyera una o más convenciones internacionales sobre el tema.

La conferencia se realizó en Ginebra, del 24 de febrero al 27 de abril de 1958. Sus logros fueron impresionantes, ya que pudo aprobar cuatro convenciones sobre, respectivamente, mar territorial y zona contigua, plataforma continental, alta mar y pesca y conservación de recursos vivos en alta mar, así como un protocolo facultativo sobre solución de controversias.

Aun así, en el tema central que había sido el motivo principal para que se le convocara, es decir, la controvertida cuestión de la anchura del mar territorial, la conferencia fracasó rotundamente. La convención sobre el mar territorial y zona contigua carece de una disposición sobre la anchura del mar territorial, a pesar de que se le pudiera inferir por el hecho de que a la zona contigua se le limita a un máximo de doce millas.

Las posiciones de las delegaciones participantes no eran, en realidad, sustancialmente diferentes a las que se registraron en La Haya en 1930. Variaban entre tres y doce millas. Las grandes potencias seguían aferrándose a un mar territorial de tres millas, y sólo como concesión estuvieron dispuestas a ofrecer una ampliación a seis millas, a la que se le añadiría otra zona de igual anchura pero con jurisdicciones limitadas. En la primera comisión, la propuesta de aquellos que favorecían un mar territorial de doce millas fracasó por un empate en la votación.<sup>25</sup>

Equivocadamente, se pensó que en un par de años se podía lograr un acuerdo ampliamente aceptado. Con esa base se convocó a la Se-

<sup>23</sup> "Articles Concerning the law of the Sea", *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, vol. II, pp. 254 *et seq.*, p. 254.

<sup>24</sup> Resolución 1105 (XI) del 21 de febrero de 1957.

<sup>25</sup> Actas Oficiales de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1958, vol. III, p. 177.

gunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que se reunió también en Ginebra, del 17 de marzo al 26 de abril de 1960, en donde volvió a registrarse el mismo fracaso, a pesar de que ya desde entonces se apreciaba que los proponentes de las doce millas habían de imponerse eventualmente. Sin embargo, en ese momento no fue posible un acuerdo,<sup>26</sup> y por tercera vez la comunidad internacional organizada tuvo que dejar el asunto en manos de la práctica unilateral de los Estados.

Extrañamente, dicha práctica unilateral no tardó en producir una nueva norma consuetudinaria de observancia general, según la cual el Estado costero tiene derecho a un mar territorial de doce millas. Lo anterior se registró en la práctica de los Estados para mediados de la década de los sesenta, pero sin provocar la menor extrañeza, a pesar de la envergadura y antecedentes continuamente conflictivos del tema. Se le aceptó con la mayor naturalidad, sin el menor asomo de sorpresa. La razón de lo anterior está en que, para ese entonces, habían ya empezado a aparecer nuevos temas relacionados con la conducta jurídica de los Estados en el mar, que significaban un reto aun mayor para la comunidad internacional.

### III. EL NUEVO DERECHO DEL MAR

Jorge Castañeda explica brevemente los fenómenos que llevaron a la búsqueda de un nuevo régimen jurídico para el mar.<sup>27</sup> En la década de los sesenta, la comunidad internacional sufre radicales transformaciones, tanto en su composición como en los bloques de poder que la constituyen, en sus realidades y en sus necesidades. Indudablemente el fenómeno que más influyó a tales transformaciones fue el programa que, a través de Naciones Unidas, llevó a la descolonización paulatina de gran parte del mundo, y por el que una gran cantidad de países adquirieron la independencia.

Estos países, por otra parte, surgen a la vida independiente en el aspecto político, mas no así en el aspecto económico. A lo anterior hay que añadir el fenómeno de la explosión demográfica, de la escasez de productos agrícolas para satisfacer las demandas alimenticias, las injustas condiciones del comercio internacional y, en general, la situación

<sup>26</sup> Actas Oficiales de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1960, p. 151.

<sup>27</sup> Castañeda, Jorge, "El nuevo derecho del mar", en *Seis años de relaciones internacionales de México 1970-76*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, p. 186-204.

de dependencia económica de los países pobres respecto de los industrializados:

Precisamente dentro de este marco comenzó a surgir la llamada “filosofía del desarrollo”, con instituciones que han desembocado, en los años setenta, en el intento de establecer un nuevo orden económico internacional [...] Los asuntos del mar, por sus enormes implicaciones económicas, han formado un importantísimo capítulo de la nueva estructura internacional que se perfila.<sup>28</sup>

Es posible incluso asegurar que ha sido precisamente en el campo del derecho del mar donde se han venido logrando algunos mínimos resultados reales en la búsqueda de un nuevo orden internacional, ya que hasta la fecha los esfuerzos en los asuntos eminentemente económicos, sobre todo de comercio internacional, los resultados son algo menos que exiguos. Aun en algunos asuntos del nuevo derecho del mar, donde se afirma vehementemente que se han logrado conquistas para los países pobres, se peca quizá de exceso de entusiasmo. Lo cierto es que, como dice Castañeda, el ambiente creado por el desarrollismo hizo que los países pobres tornaran su atención hacia los recursos marinos, como una fuente de subsistencia en el futuro.

Por otra parte, además de la atracción que el mar pudiera provocar por sus riquezas, la elaboración del derecho internacional pasa a manos diferentes de las que otrora la detentaran. No se trata ya de un club exclusivo de países desarrollados, al que luchan por pertenecer e influir un grupo de excolonias iberoamericanas. Con la descolonización se forma todo un grupo mayoritario de Estados en el seno de la comunidad internacional, que pretende y logra en cierta medida influir en la codificación y desarrollo del derecho internacional, hasta el punto de orientarlo hacia un progresismo que, en muchos de los casos, tratándose en su mayoría de sistemas dictatoriales muy conservadores, ni siquiera podrían intentar para sus propias instituciones jurídicas.

Sólo una chispa faltaba para atar los dos cabos, es decir, la atracción ejercida por las riquezas marinas y la disposición para transformar el derecho internacional a fin de garantizar porciones sustanciales de esos recursos a los países pobres. La chispa, como en el caso de los antecedentes de la Proclama Truman en 1945, volvió a darla el avance de la tecnología submarina, cuyas implicaciones para la economía mundial hicieron que, en el seno de las Naciones Unidas, donde después de los

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 186.

fiascos de 1958 y 1960 nadie había querido oír más del derecho del mar, hicieron que despertara de nuevo el interés por la materia. Este interés cobró, por las dos razones arriba apuntadas, especial importancia para los países pobres, quienes eventualmente se convirtieron en activos promotores de un nuevo orden jurídico internacional para los mares.

Como resultado de investigaciones científicas llevadas a cabo en el fondo del mar por instituciones especializadas, la comunidad internacional cobró conciencia de la necesidad de someter a regulación jurídica concreta ese último confín submarino. La primera llamada de atención la dio, el 17 de agosto de 1967, el embajador de Malta ante Naciones Unidas, Arvid Pardo, con un trascendental discurso ante la Primera Comisión de la Asamblea General.

Pardo sugirió la adopción de un tratado multilateral cuyo objeto sería, en primer lugar, reservar el fondo del mar más allá de la jurisdicción nacional, exclusivamente para fines pacíficos; en segundo lugar, declarar que dichos fondos marinos, así como sus recursos, en lugar de ser susceptibles a la apropiación individual de los Estados, se considerara patrimonio común de la humanidad y, finalmente, proponer la creación de un mecanismo internacional, a través del cual se explotara tal patrimonio en beneficio de toda la humanidad, especialmente de los pueblos más necesitados.<sup>29</sup>

El impacto del discurso de Pardo se debió a los impresionantes datos que aportó, sobre las dimensiones increíblemente portentosas de las riquezas que las aludidas investigaciones habían podido precisar recientemente, mismos que eran prácticamente desconocidos entre la comunidad internacional, o que eran suficientemente nuevos como para que las potencias desarrolladas no hubieran tenido tiempo de preparar el esquema político que les permitiera acapararlas.

En el fondo de los mares del mundo, particularmente en la parte central y centro-oriental del Océano Pacífico, se encuentran yacimientos de nódulos polimetálicos formados, seguramente, por corrientes submarinas que añaden a cualquier núcleo metáles provenientes de escurrimientos terrestres. Son especialmente ricos en metales esenciales para la industria, como el manganeso, el cobre, el níquel y el cobalto, muchos de los cuales se encuentran en las minas terrestres de unos cuantos países, y cuyas existencias constituyen ya demasiado reducidas reservas. A una profundidad de, generalmente, más de cuatro mil metros, la tecnología para su explotación económica se ha venido desarrollando

<sup>29</sup> Documento A/6695; también en 1967 Yearbook of the United Nations, pp. 41 *et seq.*

vertiginosamente gracias a la tremenda atracción que dichos yacimientos ejercen en el mercado internacional. Se calcula que hay, sólo en el Pacífico más de mil quinientos billones de toneladas métricas de nódulos.<sup>30</sup> Los cálculos más moderados indican que, en los yacimientos de los fondos marinos, se encuentran reservas de manganeso, para cuatro mil años, seis mil de cobre, ciento cincuenta mil de níquel y doscientos mil de cobalto, de acuerdo con la tasa mundial de consumo de 1960, que comparadas con las reservas en minas terrestres de los mismos minerales, de cien y cuarenta años, respectivamente, permiten entender el porqué del sensacional impacto causado por el discurso maltés al proporcionar todos estos datos.<sup>31</sup> El objetivo de Pardo era, declaradamente, evitar que, con una pretendida extensión del concepto de libertad de los mares a los recursos de los fondos marinos, se iniciara una carrera colonial, obviamente entre las potencias industrializadas solamente, para acaparar recursos tan importantes para el futuro de toda la economía mundial, con lo que no se lograría sino echar abajo los intentos, precisamente en la época del “desarrollismo”, por cerrar el abismo entre países ricos y pobres. Quizá por esta razón, precisamente, fue que las potencias industrializadas no pudieron oponerse abiertamente a una idea, como la propuesta por Pardo, que por su idealismo y nobleza debía ser aceptada por absoluto consenso y aclamación. Tal fue, en cierta manera el resultado, pues el suceso puso en marcha toda una campaña dentro de Naciones Unidas, uno de cuyos frutos directos ha sido el nuevo derecho del mar.

La Asamblea General de Naciones Unidas procedió a crear, para tratar las propuestas maltesas, un comité especial encargado de estudiar la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, con 35 miembros.<sup>32</sup> Eventualmente el comité fue establecido con carácter permanente y su membresía se llegó a ampliar a 85 Estados, conociéndose comúnmente como la “Comisión de Fondos Marinos”.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Department of Economic and Social Affairs, *Mineral Resources of the Sea*, New York, United Nations, 1970; ver también Mero, John L., *The Mineral Resources of the Sea*, Amsterdam, Elsevier Publishing Co., 1965.

<sup>31</sup> *Ibidem*, ver también Orv, James C., “The Economic Effects of Deep Ocean Mineral Mining and the Implication for U.S. Policy”, Paper núm. 4 of the Ocean Policy Project, the Johns Hopkins University, 1971.

<sup>32</sup> Resolución 2430 (XXII), del 18 de diciembre de 1967.

<sup>33</sup> Resolución 2467 A (XXIII), del 21 de diciembre de 1968, y Resolución 2750 C (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

La comisión tuvo dos logros importantes en sus primeros tres años de vida. En primer lugar, adoptó, el 15 de diciembre de 1969, la llamada “Resolución de la Moratoria”, por la que se establecía realmente un moratorio a todo tipo de actividades, por parte de cualquier Estado, persona física o jurídica, de explotación de los recursos de los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional, hasta en tanto la comunidad internacional llegara a acordar un régimen y un mecanismo internacional para aprovechar dicha zona y sus recursos en beneficio de toda la humanidad, por lo que se estipuló también que no se reconocería ninguna reclamación unilateral sobre cualquier parte de la zona citada o de sus recursos.<sup>34</sup> Debido a que la resolución fue adoptada solamente por 62 votos a favor, 28 en contra y 28 abstenciones, fue imposible aducir que, como evidencia de la voluntad jurídica de la comunidad internacional la cual obviamente incluye a los destinatarios de las normas incluidas en este instrumento, la resolución gozara de fuerza jurídica vinculatoria alguna.

Sin embargo, el segundo logro de la comisión sí llenó tales requisitos comúnmente aceptados para que las resoluciones de un órgano político internacional adquieran fuerza jurídica o se conviertan en evidencia de normas aceptadas de alguna manera en el derecho internacional. En 1970, con base en los trabajos de la comisión, la Asamblea General pudo adoptar la declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional,<sup>35</sup> por 108 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, estas últimas registradas por el bloque europeo de países socialistas (pero tácitamente retiradas en 1978 al apoyar esos países la fuerza jurídica de la declaración).

La declaración explica el moratorio, virtiéndolo en quince principios fundamentales, entre los que resaltan:

1. La declaratoria de que los fondos marinos internacionales son el patrimonio común de la humanidad, con lo que se establece un nuevo principio de derecho internacional.
2. La prohibición de apropiación unilateral por parte de Estados, personas físicas o personas jurídicas.
3. Cualquier actividad en la zona se regirá por un régimen internacional por ser adoptado.
4. La exploración de la zona y la explotación de sus recursos se hará exclusivamente en beneficio de toda la humanidad, mediante el

<sup>34</sup> Resolución 2574 D (XXIV).

<sup>35</sup> Resolución 2749 (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

mecanismo internacional que se establezca, y para fines exclusivamente pacíficos.

Debido al progreso realizado por la comisión, resultó evidente que era necesario proceder a convocar la realización de una conferencia internacional, donde pudieran legislarse los principios de la declaración, especialmente la adopción, a través de un tratado, de un régimen y un mecanismo internacionales para los fondos marinos. La Asamblea General constituyó entonces a la comisión en órgano preparatorio de la conferencia, la cual fue convocada oficialmente.<sup>36</sup> Finalmente se había puesto en movimiento el mecanismo para legislar sobre el nuevo derecho del mar.

Como seguramente pudo apreciarse, al hablarse de los fondos marinos se hacía referencia, desde 1967, a aquellos situados más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Esto abría la interrogante respecto a ¿dónde están los límites de la jurisdicción nacional? La respuesta podía encontrarse fácilmente en el instrumento jurídico con mayor fuerza de evidencia del derecho del mar tradicional, pero no sería del todo clara ni satisfactoria. En efecto, al hablarse de los límites de los fondos marinos internacionales con la jurisdicción nacional, se aludía obviamente al límite externo de la plataforma continental o insular, que en el suelo de mar es donde termina la jurisdicción del Estado costero. Sin embargo, tal límite exterior quedó sin una definición precisa en la Convención de Ginebra de 1958 sobre Plataforma Continental. Su artículo 1º ofrecía una fórmula alternativa para fijar el límite exterior de la plataforma continental, sea los doscientos metros de profundidad (que a la sazón era lo accesible por la tecnología), o bien "hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales" de la plataforma. Entendiblemente, una fórmula tan vaga siempre resultó insatisfactoria para muchos Estados.

Tornóse entonces imprescindible definir ante todo los límites a la jurisdicción nacional marina. Este punto en sí abrió un canal de desahogo al recientemente adquirido interés en los recursos marinos por parte de los países desarrollados, como fue relatado anteriormente. No se trató más de fijar exclusivamente los límites a la jurisdicción de los suelos marinos nacionales, sino también a las aguas suprayacentes, más allá del mar territorial, con lo que se podría asegurar la exclusividad sobre las pesquerías en un mar adyacente mucho más amplio. La semilla de tales inquietudes ya había sido sembrada, dos décadas antes,

<sup>36</sup> Resolución 2750 C (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

entre los países de América del Sur. Entonces, y aun en las conferencias de 1958 y 1960, la posición de esos países había sido no sólo contraria al derecho internacional sino también contemplada por el resto de la comunidad internacional con muy poca seriedad, dándole muy pocas, si no nulas, posibilidades de prosperar. En 1970, efectivamente, se trataba de un mundo diferente.

La Comisión de Fondos Marinos, funcionando de 1970 a 1973, logró simplemente perfilar los temas a negociar y las posiciones de los Estados sobre los mismos. No tardaron en perfilarse también las concepciones antagónicas de lo que debía ser el orden jurídico en el mar. Como era de esperarse, las potencias desarrolladas, en esta etapa trataron de aferrarse lo más posible a las normas tradicionales, que les garantizaba libertad de navegación y de acceso a pesquerías en una zona de alta mar que comprendía, fuera de la pequeña franja de mar territorial a lo largo de las costas continentales e insulares, virtualmente la totalidad de los océanos. Se oponía por tanto a extender la jurisdicción nacional sobre el mar.

Como radical respuesta a tal posición, surgió el grupo, aunque reducido, de aquellos que apoyaban la idea de un mar territorial, con base en el ideal de algunos países sudamericanos, hasta de doscientas millas, suponiendo así la derogación, en franja tan considerable, de todas las libertades de alta mar, con la consiguiente obligación, para las flotas extranjeras, de ceñirse a los requisitos que la institución del paso inocente, en el mar territorial, impone a la navegación extranjera.

Posiciones tan encontradas no tardaron en cristalizarse, por lo que pocos y no muy buenos resultados se le auguraban a la conferencia.

Entre esas aparentemente irreconciliables posiciones, surgió otra, sostenida por algunos países africanos y por otros latinoamericanos, en la que se garantizaban las aspiraciones originales de los países en desarrollo, tanto de aquellos en Sudamérica que habían producido en los cuarenta los primeros antecedentes, como de aquellos que habían pugnado por una revisión del derecho del mar al final de los sesenta. Al mismo tiempo, esta posición salvaguardaba algunos intereses tradicionales de las potencias desarrolladas, sin por ello poner en peligro las aspiraciones de los países pobres. Dichas aspiraciones originales consistían en ampliar la jurisdicción nacional marina, para abarcar una mayor cantidad de los recursos, sobre todo vivos, en los mares adyacentes a las costas. De acuerdo con esta concepción, lo anterior permitiría que tales recursos, que hasta entonces se habían llevado los países ricos con sus flotas pesqueras, estarían ahora exclusivamente a disposición del Esta-

do costero. Estos países pobres tenían poca información respecto a las verdaderas dimensiones de esas riquezas, pero la constante presencia de flotas pesqueras de países ricos en las zonas aledañas al mar territorial les permitía presumir que eran bastante cuantiosas. En todo caso, para garantizar los derechos sobre esos recursos, no era imprescindible derogar otras libertades tradicionales en esa zona que, hasta entonces, había sido de alta mar. La cifra caprichosa de doscientas millas náuticas, heredada de la práctica sudamericana en los cuarenta y en los cincuenta, jamás fue en realidad objeto de seria controversia. La distancia en sí no era tanto el objeto de negociación y de regateo, sino el régimen jurídico que prevalecería dentro de ella.

Kenia,<sup>37</sup> en África, y México, Colombia y Venezuela,<sup>38</sup> en América Latina, tomaron en sus regiones el liderato de una propuesta de compromiso, misma que ofrecía a los países en desarrollo, derechos exclusivos de algún tipo sobre todos los recursos en una zona de doscientas millas y, a los desarrollados, garantía de libertad de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas. Ambos contendientes parecen haber estado dispuestos a cejar en favor del interés primordial del otro, pues eventualmente se iniciaron serias negociaciones con base en la idea general de una zona más allá del mar territorial, de doscientas millas náuticas contadas desde la costa, donde coexistirían los dos elementos esenciales que aparecían en la propuesta de compromiso.

Esas negociaciones no se llevaron a cabo sino hasta que dio comienzo la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del Mar. Después de una primera sesión para adoptar reglas de procedimiento, en diciembre de 1973 en Nueva York, la conferencia se reunió en Caracas, en el verano de 1974. Allí, se formalizaron las propuestas, entre las cuales destacaba la que ofrecía como compromiso Canadá, Chile, India, Indonesia, Mauricio, México, Noruega y Nueva Zelanda, es decir, un grupo de Estados de todas las regiones geográficas.<sup>39</sup>

En esta propuesta se conjugaron las posiciones originales de los citados países latinoamericanos que habían unido su posición alrededor de un mar patrimonial en la conferencia de Santo Domingo de 1972 con la de los africanos, que en las reuniones, en 1972 y 1973, en Yaoundé y en Addis Abeba, se habían pronunciado por una zona económica exclusiva.

<sup>37</sup> Documento A/AC. 138/SC. II/L. 40 co-patrocinado por Argelia, Camerún, Etiopía, Ghana, Kenia, Madagascar, Mauricio, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Túnez, Tanzania y Zaire.

<sup>38</sup> Documento A/AC. 138/SC. II/L.21.

<sup>39</sup> Documento A/CONF. 62/L.4.

## DERECHO DEL MAR

El último título se consideró más apropiado para describir el tipo de zona marina de jurisdicción nacional que se pretendía crear. Más que su nombre, la clave de la negociación consistía en lograr un acuerdo sobre la naturaleza jurídica de la zona. Esto era imprescindible para que las dos partes opuestas confirmaran su consentimiento, pues las potencias desarrolladas temían una zona de mar territorial disfrazada, a la vez que la contraparte temía un alta mar disfrazado. Lo importante es que, una vez iniciadas las negociaciones, las mismas fueron ya directamente sostenidas entre los que ofrecían la propuesta de compromiso, que incluía a un vasto “Grupo de Estados Costeros”, presidido por México y, por la otra parte, las potencias marítimas desarrolladas con los Estados Unidos como su vocero.

El Grupo de Estados Costeros no era una coalición de países en desarrollo, pues entre sus cerca de ochenta miembros había países de todas las regiones y de todos los niveles de desarrollo. Compartían el interés en crear una zona en la que se pudieran asegurar verdaderamente los recursos. Ante la pretensión de la contraparte en el sentido de que la nueva zona se considerara una zona de alta mar pero con excepciones a favor del Estado ribereño (recursos), y la de aquellos pocos que, con el nombre de “territorialistas”, defendían que la nueva zona fuera un mar territorial pero con excepciones a favor de los demás Estados (libertad de navegación), los Estados costeros avanzaron la tesis, eventualmente triunfante, mediante el diseño de un cuidadoso lenguaje de que la zona de doscientas millas no era ni una cosa ni la otra, sino una zona *sui generis*, es decir, con su régimen jurídico propio, lo cual era perfectamente factible ya que todas estas zonas no han sido creadas por la naturaleza misma sino por designio humano. Ni mar territorial ni alta mar, zona económica exclusiva. En ella, el Estado costero ejercería derechos de soberanía sobre todos los recursos, sea que estuviesen en las aguas, en el suelo o en el subsuelo de la zona, y se tratase de recursos vivos o no vivos, renovables o no renovables. Las mismas aguas no pertenecerían al Estado costero, a menos que pudiera darles un uso económico, como fuera la utilización de las olas, mareas o corrientes marinas para la creación de energía. Estos derechos coexistirían con otros de que gozarían el resto de los Estados que componen la comunidad internacional, mismos que consistirían en preservar tres de las libertades fundamentales que existían en la zona cuando ésta era parte de alta mar, es decir, las de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas. Estas libertades, a su vez,

no podrían ejercerse en detrimento de los derechos de soberanía del Estado costero sobre los recursos. Todo esto fue acordado.

Aun llegar a un acuerdo sobre el término “derecho de soberanía”, con lo que se trataba de conjugar los elementos “económica” y “exclusiva” de la nueva zona, fue resultado de difícilísima negociación. Inicialmente, la contraparte se oponía a una absoluta exclusividad sobre los recursos vivos. Para ello, lo anterior se prestaría a que, cuando un Estado costero careciera de la capacidad para capturar todo lo que una especie soportara sin poner en peligro su adecuada conservación, es decir, el límite máximo de su rendimiento sostenido, entonces los excedentes se perderían ya que, al estar sujetos a los derechos soberanos de ese Estado costero, nadie más tendría acceso legal a ellos.

El argumento anterior era más que convincente. No solamente se perderían esos recursos para la humanidad, lo que sería inaceptable dada la altísima proporción de población en situación de hambre y la escasez de alimentos casi permanente, sino que el mismo Estado costero no derivaría ningún beneficio de sus derechos de soberanía sobre esos excedentes. Era por tanto inadmisible una interpretación jurídica tan estricta de esos derechos. Aún así, los Estados arguyeron que la falta de capacidad de captura total no significaba que los excedentes no estuvieran sujetos a los mismos derechos de soberanía. Por lo contrario, al igual que los recursos de la plataforma continental, que siguen siendo del Estado costero aunque no tenga la más mínima capacidad de explotarlos, los excedentes siguen perteneciendo al Estado costero. Rechazaron así la idea de la contraparte en el sentido de que los derechos del Estado costero sobre los recursos vivos fueran solamente “preferenciales”, con lo que los excedentes revertían al régimen de libertad de pesca. Defendieron la “exclusividad”, pero para evitar los dos problemas señalados, de desperdicio para el mundo y para el propio Estado costero, aceptaron que los excedentes fueran objeto de la obligación de someterlos a la venta de licencias, por las que el Estado costero cobraría un beneficio económico real. Se reservaría el Estado costero el derecho de escoger a quién vender licencias de acceso a excedentes, así como los términos de las mismas. Como fórmula de transacción, todo lo anterior fue acordado.

Como puede apreciarse, la zona económica exclusiva surgió como una nueva zona de jurisdicción nacional, abarcando una considerable porción de los océanos. Cuando apareció un texto de articulado consagrando los anteriores lineamientos, dentro del llamado Texto Único

Oficioso para Fines de Negociación,<sup>40</sup> se produjo la primera indicación de que se perfilaba un consenso sobre el concepto general de la zona. Este consenso se confirmó cuando se publicó en la conferencia la revisión al citado texto.<sup>41</sup> La fórmula perfeccionada es la que apareció en el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación en su Revisión 2,<sup>42</sup> y, eventualmente, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que abrió a la firma la Conferencia en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982. La consolidación del acuerdo sobre la zona económica exclusiva se dio en 1976, con la revisión del primer texto, pero, como se recordará, la conferencia había incluido en su agencia todas las cuestiones jurídicas del mar, es decir, una tarea de dimensiones exageradas. Había que elaborar un verdadero código para regular virtualmente cualquier forma de conducta humana en cualquier parte del mar, es decir, en más de las dos terceras partes de la superficie del planeta. Los Estados, sin embargo, no esperaron a que se adoptara y entrara en vigor la convención para considerar que los acuerdos sobre la zona económica exclusiva forman parte ya del derecho internacional positivo. Para la mayoría de los Estados, si no es que para todos, el texto de la Convención no es sino un instrumento con una clara evidencia de lo que ya constituye la expresada voluntad de los Estados. Así, la zona económica exclusiva se considera como una institución del derecho internacional positivo, haya o no haya convención en vigor sobre el derecho del mar, que ha sido consagrada por la vía de una vertiginosa formación de una nueva costumbre internacional. Esta costumbre no está solamente nutrida de la evidenciable expresión de la voluntad de los Estados en la conferencia y a través de la Convención, sino por la práctica unilateral, bilateral y multilateral de los mismos. En efecto, una gran cantidad de Estados, de todos los tipos y regiones, han procedido a establecer sus zonas de doscientas millas, adoptando como máximo lo establecido en el texto de la Convención. Acuerdos bilaterales han sido suscritos, aun entre los Estados con mayores divergencias en cuanto a sus tradicionales concepciones sobre derecho del mar.

Mientras tanto, la conferencia logró consolidar en la Convención otros consensos y acuerdos, sobre la preservación del medio marino, de la investigación científica marina, los límites de la plataforma continental, el establecimiento de un tribunal sobre derecho del mar y otros medios

<sup>40</sup> Documento A/CONF. 62/WP. 8, 1975.

<sup>41</sup> Documento A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1, 1976.

<sup>42</sup> Documento A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 2, 1980.

de solución pacífica de controversias de orden marino, así como el establecimiento de una autoridad internacional de los fondos marinos y el régimen para la explotación del patrimonio común de la humanidad. Sólo unos cuantos desacuerdos subsistentes, precisamente en relación con la autoridad y con el régimen internacional para los fondos marinos, han impedido que este importantísimo instrumento internacional entre en vigor.

#### IV. LAS ZONAS MARINAS DE JURISDICCIÓN NACIONAL

Una vez familiarizados con la evolución y normatividad fundamental del derecho del mar, corresponde proceder a analizar la práctica de México.

Durante casi todo su primer siglo de vida independiente, México ignoró incluir en su legislación las normas fundamentales del derecho del mar. Lo anterior significa que tanto los límites como las normas aplicables a nacionales y a extranjeros, dentro de las zonas marinas de jurisdicción nacional mexicana, estuvieron cubiertas solamente por el derecho internacional, sin que hubiera la imprescindible precisión del derecho interno.

Es difícil decir si tal actitud se debió a la muy generalizada propensión de tratar descuidadamente los asuntos del territorio nacional, por parte de las subsecuentes autoridades, como se hizo evidente tantas veces en la historia del país. En ocasiones por ignorancia, en otras por descuido y aun en otras por agresiones externas o por la traición de los propios mexicanos, el territorio sufrió mermas desastrosas. La Mesilla, la Isla de la Pasión, los territorios del Norte y, para algunos, el mismo Golfo de California, son testigos, o mejor, víctimas de tales actitudes.

En el caso de la práctica de México en el derecho del mar, en su etapa tradicional podemos encontrar diversas instancias de descuido y, a veces de ignorancia, sobre todo en lo que respecta a la legislación interna, sea su misma ausencia o los errores y contradicciones en su contenido. Estos problemas se corrigen, afortunadamente, a partir de las convenciones de 1958, cuando México toma con seriedad el tema y se decide a contribuir activamente en el desarrollo de un nuevo derecho del mar.

## 1. *El mar territorial mexicano*

Al independizarse de España, en 1821, de conformidad con el principio *uti possidetis*, México hereda una mar territorial en la extensión máxima y términos estipulados entonces por el derecho internacional, es decir, hasta un máximo de tres millas.

El país no se preocupa por concretar norma tan general a través de su legislación interna, sino hasta 1902. Claro, hubo un solo precedente anterior a esa fecha, pero se trata de una ley no solamente no constitucional, sino carente de toda constitucionalidad. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, emitido en 1865 por el gobierno usurpador de Maximiliano de Habsburgo,<sup>43</sup> simplemente estipulaba que formaba parte del territorio mexicano. "El mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gentes y salvas las disposiciones convenidas en los tratados". Es decir, se hacía una remisión a la regla de la tres millas.

La Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, del 18 de diciembre de 1902,<sup>44</sup> da por terminada la negligencia del legislador mexicano, aunque el problema de inconstitucionalidad que afectaba al legislador del estatuto del imperio en 1865 no fuera muy distinto del de 1902. En todo caso, se trata de la primera disposición en derecho positivo mexicano, en la que se establece y delimita el mar territorial:

Son bienes del dominio público o de uso común, dependiente de la Federación:

1. El mar territorial hasta la distancia de tres millas marítimas, contadas desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional.

La primera Constitución mexicana en legislar sobre la materia fue la de 1917, cuyo artículo 27, que regula el régimen de propiedad, estipula que: Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...<sup>45</sup>

No existe una clara explicación de por qué, si la ley de 1902 adoptaba la regla concreta de las tres millas, la constitución de 1917 remite la cuestión de la anchura del mar territorial a las normas del derecho internacional. Puede sin embargo interpretarse que quizá el legislador de 1917 estaba ya consciente de los cambios que al respecto venían ope-

<sup>43</sup> Ver texto en Székely, Alberto, *op. cit.*, nota 9 *supra*, vol. II; Booklet Fourteen, p. 1.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 5.

rándose a nivel internacional, en el sentido de dejar caer en desuso la regla tradicional de las tres millas y que, en previsión de su derogación o abrogación, dejara la cuestión abierta a lo que el derecho internacional dispusiera en el futuro, con lo que evitaría tener que reformar la Constitución.

Desde entonces se ha dejado a leyes menores la especificación de este tipo de norma. Más aún, éstas han sido en efecto adoptadas, ulteriormente modificadas cuando se ha operado un cambio que lo justifique en el derecho internacional y, así, con estricto apego al mismo, se ha seguido respetando la Constitución. Sin embargo, no faltaron las excepciones, nuevamente debidas al descuido o la ignorancia legislativa.

El Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial, del 5 de marzo de 1927,<sup>46</sup> considera en su artículo 2 como recursos pesqueros nacionales a aquellos que:

[...] se originen o vivan en las aguas interiores del país y los que puedan ser explotados en las aguas marítimas frente a las costas mexicanas, en la extensión que señalen los Tratados y Leyes sobre la materia; a falta de estipulaciones o preceptos expresos, esta extensión no será menor de los veinte kilómetros que previene el Artículo 5 de la Ley de 18 de diciembre de 1902.

Si al hablar de las aguas marítimas el legislador se refería al mar territorial, es incomprensible que, en vez de seguir lo dispuesto por la Constitución, que expresamente regulaba ya la materia, se haga una nueva remisión, aunque esta vez es sólo a una de las fuentes del derecho internacional, en lugar de al derecho internacional en general. Lo que es imaginable es que al referirse a “los Tratados [...] sobre la materia”, se esté haciendo una alusión a los trece tratados bilaterales que entre 1848 y 1908, México suscribió con sendos países, en lo que supuestamente se fijaron límites a los respectivos mares territoriales de los signatarios. Como se verá más adelante, dichos tratados no establecían límites a los mares territoriales sino a diferentes zonas marinas. Además, la práctica en esos tratados no fue consistente, ya que en siete de ellos se habla de 16.6 kilómetros (nueve millas náuticas), y en los otros seis de veinte kilómetros (cerca de once millas náuticas). El querer aplicar dichos tratados *erga omnes*, no solamente sería violatorio de la norma *res inter alios acta*, sino también del derecho internacional, ya que si fuera cierto

<sup>46</sup> D. O., 15 de marzo de 1927.

que esos tratados establecieran límites a los mares territoriales, dichos límites, por ir más allá de las tres millas máximas, serían ilegales en una pretendida aplicación universal.

Hay también que preguntarse si no fue ésta una maniobra del legislador para evadir la disposición de la Constitución de 1917, la que al remitir al derecho internacional, remite no a una norma convencional sino a una consuetudinaria general, como lo fue la regla de las tres millas, tal vez por eso se prefiere en 1917 remitir a los tratados, sobre todo si se va a hacer una amañada interpretación de los mismos que, como ya se soslayó, ni son uniformes en su contenido ni se refieren a límites de mares territoriales.

El reglamento también remite la cuestión a las “[...] Leyes sobre la Materia”, como si el legislador no estuviera seguro o no conociera si esas leyes existían. Bien que existían, y sucede por cierto que, la más importante, era la propia Constitución de 1917, la misma de la cual el legislador obtenía la facultad para emitir dicho reglamento. La ley a la que sí hace referencia es la de 1902, pero la referencia es lamentablemente equivocada. Su artículo 5 no habla del mar territorial. Es el artículo 4 el que regula la materia. En el 5: “[...] La vigilancia y jurisdicción de las autoridades federales podrá extenderse en el mar, en materia fiscal, hasta una distancia de veinte kilómetros contados desde la línea de la marea más baja en las costas de la República”.

Tal disposición, lejos de ensanchar el mar territorial, que se establece y delimita en el artículo precedente, es crear una “zona contigua”, es decir, una zona adyacente al mar territorial pero sobre alta mar, donde el derecho internacional permite que el Estado costero ejerza algunas competencias limitadas, como la fiscal, la migratoria, la aduanera y la sanitaria. El artículo 5º de la ley de 1902 no hace la menor referencia a jurisdicción alguna sobre recursos. Tampoco lo hacían, por cierto, los citados tratados bilaterales. Así que en realidad, el resultado del artículo 2º del reglamento de 1927 no es otro sino el de crear una “zona exclusiva de pesca” de veinte kilómetros, es decir, de once millas.

Es bastante discutible en 1927 si el Estado costero podía legalmente, de acuerdo con el derecho internacional, establecer una zona exclusiva de pesca de once millas, sobre todo si se tiene en mente lo sucedido tres años después en la Conferencia de La Haya. Como quiera que sea, no puede interpretarse el error legislativo del reglamento de 1927 en el sentido de haber ampliado la anchura del mar territorial mexicano.

Más afortunado fue el Reglamento para la Construcción de Obras en Zonas Federales, en el Mar Territorial y en Vías Navegables, del 30 de junio de 1930,<sup>47</sup> ya que no pretende por sí mismo volver a definir la anchura del mar territorial. Lo que sí es incomprensible es que haya hecho la remisión a la ley de 1902, en lugar de a la Constitución, con lo que, aunque se hubiera conseguido el mismo efecto, se hubiera acudido a la ley Superior. A estas alturas, además, en 1930, con la situación controvertida que guardaba el asunto en la Conferencia de ese mismo año, hubiera sido mucho más seguro remitirse a la Constitución con su fórmula abierta, que a la restrictiva norma de las tres millas en la ley de 1902.

Todos estos instrumentos demuestran que el legislador era víctima de dos confusiones. Primera, a nivel internacional, respecto a si había una forma universal para la anchura del mar territorial, debido a la franca decadencia que entonces sufría la de las tres millas. Segunda, como resultado de lo anterior, la inseguridad respecto a si la Constitución de 1917 y la Ley de 1902 eran idénticas o incompatibles.

La Ley de 1902 fue modificada en 1935, ocasión que tuvo el legislador de apreciar, como le ordenaba la Constitución de 1917, qué anchura fijaba el derecho internacional para el mar territorial, cinco años después del fracaso de La Haya. El Decreto de Reforma a la Ley Bienes Inmuebles de la Nación, del 31 de agosto de 1935,<sup>48</sup> establece en su artículo único: “I. El Mar Territorial, hasta la distancia de nueve millas marítimas (16.668 kilómetros), contados desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional.”

Dos de los considerandos de este decreto son extremadamente relevantes para comprender la apreciación que, al elaborarlo, formuló el legislador sobre el derecho internacional en la materia:

**CONSIDERANDO:** Que en la Conferencia Internacional reunida en La Haya en el año de 1930 para la codificación del derecho internacional, quedó esclarecido que no existe en los Estados ni una práctica ni un criterio uniformes en cuanto a determinar la extensión de las aguas territoriales, por lo que puede afirmarse que no hay una costumbre jurídica internacional sobre este particular;

**CONSIDERANDO:** Que como tampoco ha concurrido México a la celebración de un tratado colectivo sobre aguas territoriales, es preciso atender a los tratados particulares y a los antecedentes propios de

<sup>47</sup> D. O., 30 junio 1930.

<sup>48</sup> D. O., 31 agosto 1931.

nuestro país, los que muestran que generalmente se ha aceptado la extensión de nueve millas para determinar los límites de México en la zona marítima, extensión que inclusive se ha ampliado en algunos tratados, pero que en ningún caso se han restringido. En tal virtud, como la fracción I del artículo 4º de la Ley de 18 de diciembre de 1902 dispone que el mar se considera territorial solamente hasta la distancia de tres millas marítimas; contrariando así los preceptos mexicanos y sobre todo, a partir de 1917, en pugna con el Artículo 27 Constitucional que establece que el Mar Territorial se fije conforme a las normas del derecho internacional las que, como ya se ha indicado, para México fijan una extensión mayor, es indudable la necesidad de modificar tal precepto.

Es necesario proceder a formular ciertos análisis y críticas. El legislador comete una equivocación al afirmar que, debido al fracaso de la Conferencia de La Haya, se haya creado un vacío jurídico. Si ese hubiera sido el caso, México no tendría que haberse limitado a extenderse a nueve millas. La falta de acuerdo en la conferencia no quiere decir que no hubiera ciertos criterios que los Estados estuvieran obligados a seguir al delimitar su mar territorial, los cuales están indicados por las mismas propuestas presentadas en la conferencia. Estas propuestas, si bien no coincidían en una anchura uniforme, sí expresaban un ámbito razonable dentro del cual un Estado podía esperar que no le objetaran su reclamación. Las propuestas variaron, como se dijo, entre las tres y doce millas. Un Estado que se arriesgara a reclamar el máximo, tendría posibilidades limitadas de éxito, pues seguramente un buen número de Estados lo objetaría. Era pues cosa de prudencia buscar un justo medio. Nueve millas era quizá un riesgo bien calculado. Aún así, la única reclamación que nadie podría objetar seguía siendo la de las tres millas, lo que tiene obviamente sus implicaciones.

Al reclamar nueve millas, México actuó con cierta prudencia, por haberse ceñido a lo razonable, si para tal estimación se toman como parámetro las posiciones expresadas apenas unos años antes en la conferencia. La legalidad de la medida se argumentaría, en todo caso, no en que no hubiera regla o límite internacional alguno, como erróneamente asevera el decreto, sino en que se mantuvo dentro de límites más o menos razonables. Aun así, tratándose de un acto unilateral y, dado que en el derecho internacional, por ser una disciplina jurídica consensual, nadie está obligado a aquello que no ha consentido, la validez de la reclamación respecto a otros Estados en concreto dependía de si estos la aceptaban.

El segundo considerando citado hace alusión a tratados bilaterales celebrados por México con anterioridad, que sin duda son los mismos a que hace referencia el reglamento de 1927.<sup>49</sup>

Entre 1848 y 1908 se celebraron trece tratados bilaterales que hacen referencia a límites marítimos de algún tipo. Tres de ellos son con Estados vecinos: el de Guadalupe-Hidalgo, de 1848, el de la Mesilla, de 1853, ambos con Estados Unidos, y el de límites con Guatemala, de 1882. Otro más se refiere a un territorio vecino a México pero colonizado por otro Estado. Nos referimos al tratado con Gran Bretaña, aplicable a Belice, de 1888. Los demás son, como en este último caso, meros tratados tradicionales de amistad, comercio y navegación celebrados con Alemania en 1882, Suecia y Noruega en 1885, Francia en 1886, Ecuador en 1888, República Dominicana en 1890, El Salvador en 1893, Holanda en 1897, China en 1899 y Honduras en 1908.<sup>50</sup>

El tratado con Estados Unidos, en 1848, establecía que la línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzara en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra (nueve millas), frente a la desembocadura del Río Grande, corriendo por la mitad de dicho río. Respecto a la parte occidental de la frontera estipula que ésta siga el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el Mar Pacífico, sin en este caso prolongarla sobre el mismo hasta distancia alguna. García Robles asegura que en estas disposiciones ambos países se reconocieron un mar territorial de nueve millas.<sup>51</sup> No fue así en realidad. La disposición de las nueve millas se incluyó, a propuesta de Estados Unidos, para respetar una disposición de derecho interno, adoptada por Texas en 1836, mas no para delimitar los mares territoriales de ambos países. Se trataba de una cuestión puramente local. Pretender extender tal delimitación, sea al Océano Pacífico o a todos los litorales alrededor de ambos países, es decir, por ejemplo, a las aguas de Guerrero, de Oregon, de Massachusetts o de Yucatán, sería una inaceptable exageración.<sup>52</sup> La prueba de que no fue esa la voluntad de las partes es, en primer lugar, que Estados Unidos protestó la adopción del decreto de 1935 que pretende apoyarse en el tratado de 1848. En segundo lugar, que México, 54 años después, en 1902, legisló un mar territorial de tres millas. Si México hubiera estimado que su mar territo-

<sup>49</sup> Ver nota 46 *supra*.

<sup>50</sup> Para los textos de estos tratados ver Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México, México, Senado de la República, 1972, vols. I y II.

<sup>51</sup> *Op. cit.* en nota 4 *supra*.

<sup>52</sup> Para un estudio más detallado de este asunto, ver Székely Alberto, *Méjico y el derecho internacional del mar*, México, UNAM, 1979, pp. 84-89.

rial era, desde 1848, de nueve millas, hubiera entonces legislado así en 1902. O, ¿es posible que el legislador de 1902 quisiera reducir el mar territorial mexicano? Además, si hubiera sido el caso de que, efectivamente, en 1848 se hubiera acordado un límite de nueve millas a los mares territoriales respectivos, el asunto hubiera permanecido regido por la norma *res inter alios acta*, es decir, que hubiera sido aplicable sólo a las partes en el tratado, pero que no hubiera sido oponible a terceros Estados y, mucho menos, como se pretende en el decreto de 1935, *erga omnes*. Esto último podría haberse intentado exitosamente sólo arguyendo que los otros doce tratados bilaterales, por disponer la misma cosa, hubieran contribuido a crear algún tipo de costumbre. Ni siquiera fue así pues, como se verá, disponían cosas distintas. En todo caso, si en 1935 se recurre al tratado de 1848, y no en 1902, es porque podía manipularse el argumento en supuesto provecho de México. Como se vio anteriormente, la reclamación de México se mantenía, en 1935, dentro de límites razonables, por lo que era innecesario recurrir a estos otros argumentos.

El tratado con Guatemala, en 1882, limita la disposición del de 1848 con Estados Unidos, seguramente porque se pensó que fijar fuera de tierra la punta extrema de la frontera serviría de orientación al punto medio, casi incalculable por la continua movilidad del río Suchiate. En todo caso, no parece haber sido más que una lamentable instancia de imitación, como se hizo con tantas leyes y tratados, pues la disposición de este tratado de 1882 para fijar la frontera marítima definitiva nunca se ha llevado a cabo. Una vez más, en el mejor de los casos, aun si por mera imitación, la delimitación sólo podría haberse aplicado entre las partes.

De los otros once tratados, en diez de ellos las partes contratantes se reconocen ya sea un mar territorial de tres leguas (nueve millas) o de veinte kilómetros (once millas), pero siempre aclarando que “[...] esta estipulación no tendrá efecto sino en lo relativo a la vigilancia y aplicación de los reglamentos aduanales y de las medidas para evitar el contrabando, y no podrá extenderse a las demás cuestiones del derecho internacional marítimo [...]”. Sólo el de El Salvador extiende esas jurisdicciones al “derecho de policía” y para “objetivos concernientes a la seguridad del país” pero, también aquí, “en ningún caso podrá aplicarse a las demás cuestiones del derecho internacional marítimo”.

Sin duda, todos estos tratados establecen típicas zonas contiguas, desde luego bajo el principio *res inter alios acta*, donde el Estado costero ejerce competencias específicas. A pesar de la nomenclatura empleada, llámele mar territorial o no, lo que importa es el régimen jurídico que se

desea aplicar en la zona en cuestión. En el undécimo tratado, con Ecuador, sin limitación alguna, aquí sí, las partes se reconocen un mar territorial de veinte kilómetros.

En conclusión, tampoco este argumento era aceptable, desde el punto de vista del derecho internacional, para basar la extensión a nueve millas en el decreto de 1935.

Finalmente, el decreto claramente acusa a la ley de 1902 de estar violando la Constitución de 1917, ya que la primera establece tres millas, mientras que la segunda, al dejar la anchura a lo que ordene el derecho internacional, establece alguna distancia no especificada, ya que el derecho internacional no especifica, según dice el decreto con base en el frasco de la conferencia de 1930, absolutamente nada. En este sentido, entonces, lo único que podría fijar una ley menor a la Constitución, para respetar así a esta y, por ordenamiento de la misma, al derecho internacional, sería un mar territorial sin anchura especificada. ¿Cómo puede afirmarse que no hay regla de derecho internacional en la materia, y después asegurar que la ley de 1902 contraría a la Constitución, que estipula que hay que ceñirse al derecho internacional? Es imposible contrariar una norma que no existe, es decir, colocarse en la hipótesis conductual de una norma no legislada.

Además, por el estudio arriba realizado de los multicitados tratados bilaterales, tampoco es correcto el decreto al afirmar que la ley de 1902 contraría precedentes mexicanos.

Así que todos esos argumentos errados no hacían sino empeorar las posibilidades de que se considerara que el decreto, simplemente con base en los resultados de La Haya, se considerara razonable. Por lo menos no lo fue para Estados Unidos, precisamente, quien objetó expresamente la reclamación del decreto, el 20 de mayo de 1936,<sup>53</sup> y la mantuvieron incluso hasta 1967. No por eso, sin embargo, dejó ese país de pagar las multas impuestas a 42 de sus barcos, entre 1956 y 1963 nada más, que fueron sorprendidos violando el mar territorial mexicano en contravención del decreto de 1935. Tampoco por esto último obtuvo México el reconocimiento de Estados Unidos a su mar territorial de nueve millas.

Desde el punto de vista del derecho positivo mexicano, el decreto de 1935 continúa en vigor por más de dos décadas, es decir, mientras el

<sup>53</sup> En nota despachada con el número 3554 por la Embajada de Estados Unidos en México (ver Whiteman, Marjorie M., *4 Digest of International Law*), Washington, Department of State, 1965, pp. 1212-1213.

legislador consideró que el derecho internacional, a cuyas disposiciones le obligaba la Constitución de 1917, no había variado.

Sin embargo, poniendo a un lado la variedad de leyes en las que oscilaba entre remisiones a las leyes internas, a la propia Constitución o al derecho internacional y, en ocasiones, a todas estas fuentes juntas, así como una interminable serie de errores en cuanto al lenguaje jurídico empleado en esas leyes.<sup>54</sup> Solamente se registró un caso importante en que estuvo a punto de efectuarse una seria violación al derecho internacional, en cuanto a la anchura del mar territorial mexicano.<sup>55</sup>

En la parte II de este trabajo se había ya hecho referencia a las erróneas interpretaciones de que fue objeto la Proclama Truman, una de las cuales dio lugar a diversas reclamaciones sobre una zona llamada “mar epicontinental”. También entonces se dijo que México había sido el primer país en imitar la reclamación de los Estados Unidos sobre la plataforma continental.

Al hacerlo, sin embargo, incurrió en una enorme equivocación que impidió que la legislación pertinente fuera puesta en vigor, lo que en realidad fue afortunado en última instancia, pues tal equivocación se hubiera traducido, al mismo tiempo, en una seria violación al derecho internacional.

México incurrió en la interpretación de que, habiendo Estados Unidos publicado simultáneamente sus dos proclamas, éstas implicaban la reclamación tanto de la plataforma continental como de las aguas suprayacentes.

En el texto de la iniciativa que se introdujo al Congreso, para reformar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional se dispone: “Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zócalos submarinos y, además, las aguas territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional [...]”<sup>56</sup>

Como se puede apreciar, esta iniciativa pretendía reclamar, además del mar territorial, la propiedad de las aguas epicontinentales. Como las únicas aguas sobre las que el Estado puede tener propiedad, aparte de las internas, son las del mar territorial, entonces el resultado final de la reclamación era, efectivamente, sobre una zona, encima de la plataforma, de mar territorial. Obviamente, teniendo México una amplia plataforma,

<sup>54</sup> Ver Székely, Alberto, *op. cit.*, en la nota 52 *supra*, para un análisis detallado de dichas leyes.

<sup>55</sup> *El Universal*, 30 de octubre de 1945.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

por ejemplo, en el Golfo de México, la reclamación apropiaba unilateralmente una gran porción de alta mar, por lo que se hubiera violado el derecho internacional. Además, se hubieran contradicho los propios términos de la reforma a la Constitución, pues ésta ordenaba ceñir la extensión de las aguas territoriales a los que fijara el derecho internacional.

La iniciativa llegó muy lejos. Fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso y por las legislaturas de los estados. Afortunadamente, hubo quien se percata de tiempo de la violación al derecho internacional que estaba por cometerse. Una vez informado de lo anterior, el Ejecutivo, con juiciosa prudencia, ilustrativa de la práctica respetuosa que desde entonces seguiría el país respecto a estas cuestiones del derecho internacional del mar, se abstuvo de cumplir el requisito de promulgación de la reforma en cuestión, con lo que nunca llegó a estar en vigor.

Desde este momento, México esperó pacientemente el desarrollo del derecho internacional, contribuyendo, a través de la diplomacia multilateral, a que surgieran las instituciones jurídicas nuevas que fueran necesarias para cubrir sus intereses.

Durante la conferencia de 1958, México jugó un papel central en el llamado “movimiento en pro de las doce millas”. Precisamente, la propuesta en la conferencia a que se hizo referencia en la parte II de este trabajo, que por un voto falló en conseguir un acuerdo sobre esa anchura, fue un documento propuesto por México, en copatrocino con la India.<sup>57</sup> Fue ésta quizá la principal semilla que permitió que, en la década de los sesenta, dicha posición se convirtiera, a través de la práctica de los Estados, en una costumbre de derecho internacional.

México esperó que se evidenciara esa costumbre en la forma más clara posible, procediendo así con mayor cautela que en 1935, a pesar de que podría, ante el nuevo fracaso de 1958, haber usado los mismos argumentos que con el fracaso de 1930.

Cuando el gobierno decidió finalmente legislar sobre la materia, en una prudente estrategia procedió en dos etapas, que es quizá lo que debió haber hecho en 1935.

El 20 de enero de 1967 se publicó la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, misma que estableció en tres millas más allá del mar territorial que, desde 1935, era de nueve millas.<sup>58</sup> Para evitar confrontaciones, concluyó también sendos acuerdos bilaterales con los dos países que habían venido pescando tradicionalmente en esas tres millas: Esta-

<sup>57</sup> Documento A/CONF. 13/C. 1/L.79.

<sup>58</sup> D. O., 29 de diciembre de 1967.

dos Unidos y Japón, por los cuales renunciaron a cualquier derecho en un plazo de cinco años.<sup>59</sup>

El siguiente paso se tomó el 26 de diciembre de 1969, con el Decreto que reforma el Primero y Segundo párrafos de la fracción II del artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales,<sup>60</sup> la que había sido adoptada apenas unos meses antes, el 30 de enero del mismo año,<sup>61</sup> derogando la ley de 1942 y que confirmaba las nueve millas. El nuevo decreto modifica la anchura vigente desde 1935 y la extiende a doce millas, en concordancia con la práctica para entonces ya aceptada en el derecho internacional consuetudinario.

Desde entonces, México cuenta con un mar territorial de doce millas.

El régimen jurídico aplicable en el mar territorial es, de acuerdo con el derecho de mar y con la legislación nacional citada, el siguiente:<sup>62</sup>

a) Es una zona cuyas aguas, suelo, subsuelo y espacio superestante, el Estado ejerce soberanía.

b) Esta soberanía incluye, desde luego, a los recursos naturales, sean vivos o no vivos, renovables o no renovables.

c) La única limitación a esa soberanía es el derecho de los buques extranjeros al paso inocente, que consiste en el derecho de navegar por o a través del mar territorial de un Estado, mientras no sea perjudicial a la paz, el orden o la seguridad de ese Estado.

d) El límite interior del mar territorial se mide, normalmente, a partir de líneas de base que coinciden con la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada en las cartas a grande escala.

e) Excepcionalmente, en lugares donde la costa tenga profundas escotaduras y aberturas o en los que haya una franja de islas situadas en su proximidad inmediata, el Estado puede trazar líneas de base rectas, que unan los puntos apropiados, sin que éstas puedan apartarse de una manera apreciable de la dirección general de la costa. Además, las líneas así trazadas deben ser publicadas en cartas marinas.

f) Las islas tienen derecho a un mar territorial, al igual que las elevaciones que emergen en pleamar, siempre que estén en todo o en parte

<sup>59</sup> Para los textos ver nota 50 *supra*, vol. XVIII, pp. 939-947, y vol. XIX, pp. 5-11, respectivamente.

<sup>60</sup> D. O., 26 de diciembre de 1969.

<sup>61</sup> D. O., 30 de enero de 1969.

<sup>62</sup> Ver Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua, de 1958, de la que México es parte desde 1966, así como los artículos 2 a 32 del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación, de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, citado en la nota 42 *supra*.

a una distancia del continente o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial.

Hasta la fecha, México no ha publicado cartas marinas oficiales con el trazado de líneas de base rectas para todo su mar territorial, contraviniendo así el artículo 4º de la Convención de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua.

## 2. *La zona contigua*

Como se ha dicho, en la zona contigua el Estado costero ejerce una serie de competencias especiales, en materia fiscal, aduanera, migratoria y sanitaria.

De conformidad con la Convención de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua, ésta no puede exceder de doce millas a partir de la línea de base desde la que se mide el límite del mar territorial.

Ahora, de conformidad con la Convención de 1982, adoptada por la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, la zona contigua podía extenderse hasta 24 millas, lo cual, como se verá más adelante, se hizo en la Ley Federal del Mar de 1986.

La legislación mexicana había establecido zonas contiguas en diversas ocasiones. En la ley de 1902,<sup>63</sup> hasta los veinte kilómetros (once millas), pero sólo para ejercer competencia en materia fiscal. El reglamento de 1927,<sup>64</sup> como ya se dijo, confundió la ley de 1902 y adoptó como su ámbito de aplicación la zona contigua establecida por ésta, en lugar del mar territorial.

La Ley General de Bienes Nacionales de 1942<sup>65</sup> establece una vaga zona contigua, sin anchura específica y para competencia de tipo penal.

Tampoco fija una distancia, en 1951, el Código Aduanero, al extender su aplicación en una zona más allá del mar territorial.<sup>66</sup>

La Ley General de Bienes Nacionales del 30 de enero de 1969 crea una típica zona contigua de tres millas, estrictamente apegada a los términos de la Convención de 1958.<sup>67</sup> Sin embargo, ésta desaparece con el decreto que reforma tal ley, el 26 de diciembre del mismo año, para

<sup>63</sup> Ver *supra* nota 9.

<sup>64</sup> Ver nota 46 *supra*.

<sup>65</sup> D. O., 3 de julio de 1942.

<sup>66</sup> D. O., 31 de diciembre de 1951.

<sup>67</sup> Ver nota 60 *supra*.

extender el mar territorial a doce millas.<sup>68</sup> Esto, por cierto, pasó inadvertido para el legislador al elaborar el Código Sanitario de 1973, al extender su aplicación a las zonas adyacentes al mar territorial creadas para prevenir la contaminación.<sup>69</sup> Ninguna zona de ese tipo existía entonces, pues la zona contigua había desaparecido de la legislación mexicana desde 1969.

### 3. *Las aguas interiores*

Todas aquellas aguas, marinas o no marinas, dentro del territorio del Estado, con excepción del mar territorial, son aguas interiores. Es decir, son aquellas que están dentro de las líneas, de base o rectas, a partir de las cuales se mide el límite interno del mar territorial. Pueden ser ríos, lagos, aguas portuarias, aguas marinas entre la costa y las líneas de base rectas (es decir, de escotaduras y aperturas profundas o entre la costa y una franja de islas) y, finalmente, bahías internas.

Como México no ha delimitado en cartas oficiales sus líneas de base normales y rectas, con la excepción que se verá respecto al Golfo de California, es difícil determinar con precisión todas sus aguas interiores. Sin embargo, ésta es una dificultad principalmente académica. Las aguas interiores de México son las que están en su territorio, aparte de su mar territorial.

Lo importante es determinar si México tiene bahías internas, ya que indudablemente tiene de todos los otros tipos de aguas interiores.

La respuesta, puede adelantarse, es negativa. Esto a pesar de una artificial controversia, sobre todo a nivel doctrinal, que se suscitó internamente en la década de los sesenta, respecto al estatus jurídico del Golfo de California.<sup>70</sup>

En 1964, el profesor César Sepúlveda sugirió que se le considerara, al Golfo de California, como un mar mexicano.<sup>71</sup> Le siguió una iniciativa de ley de los diputados del Partido Acción Nacional, presentada sin éxito en 1965, para incluir al Golfo dentro del territorio nacional.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Ver nota 61 *supra*.

<sup>69</sup> D. O., 13 de marzo de 1973.

<sup>70</sup> Ver Székely, Alberto, *op. cit.*, en la nota 43 *supra*, capítulo IV, y del mismo autor su estudio "The Patrimonial Sea to the Rescue of the Gulf of California", 17 *Natural Resources Journal*, 1977, pp. 113-122.

<sup>71</sup> "¿Mare Nostrum?, el Golfo de California", *Excélsior*, México, 2 de septiembre de 1964.

<sup>72</sup> Ver nota 70 *supra*.

Para que una bahía pueda ser considerada como interna, necesita llenar los siguientes requisitos, de conformidad con la Convención de 1958, e igualmente con el texto integrado de la Conferencia sobre Derecho del Mar: sus costas deben pertenecer a un solo Estado, su superficie debe ser igual o mayor a la de un semicírculo cuyo diámetro sea una línea trazada entre los puntos más sobresalientes de su boca y, finalmente, la distancia entre esos dos puntos no debe sobrepasar las 24 millas. La boca del Golfo de California mide cerca de 144 millas, por lo que no es posible considerarla como bahía interna. Por lo tanto, el mar territorial se adentra como una franja a lo largo de las costas del Golfo. Antes de la creación de la zona económica exclusiva, el resto del Golfo, fuera de la franja del mar territorial y de la parte norte del mismo, era alta mar. La parte norte fue objeto del trazado de líneas de base rectas con base en la Convención de 1958, cerrando aberturas y escotaduras profundas, al igual que franjas de islas a lo largo de la costa. Esto se hizo en el decreto del 30 de 1968,<sup>73</sup> y constituyó la única respuesta oficial a aquellos que pretendían que México cerrara todo el Golfo, lo que hubiera sido contrario al derecho internacional.

Otra posibilidad de considerar a una bahía como parte de las aguas interiores de un Estado, es si puede reclamársele como bahía histórica, es decir, si se ha ejercido soberanía sobre la misma en forma continua e ininterrumpida, con el conocimiento de la comunidad internacional y, lo que es más importante, con su consentimiento, así sea solamente tácito.

Los defensores de la “nacionalización” de todo el Golfo, quisieron apoyar sus demandas en esta institución. Sin embargo, fallaron lamentablemente en sus esfuerzos por probar que México hubiese ejercido, continua e ininterrumpidamente y con el consentimiento de la comunidad internacional, su soberanía sobre el Golfo. Muy por el contrario, la legislación mexicana, a través de su historia, demuestra que México siempre lo consideró como alta mar, claro está, fuera de la franja de mar territorial y, después del decreto de 1968, fuera de la mitad norte que quedó encerrada como aguas interiores, pero con base en el sistema excepcional para medir el mar territorial de conformidad con la Convención de 1958.

En las aguas interiores, el Estado costero ejerce tan plena soberanía como puede ejercerla en cualquier otra parte de su territorio, y sin la limitación de paso inocente que existe en el mar territorial.

<sup>73</sup> *Diario Oficial*, 30 de agosto 1968.

#### 4. Plataforma continental

Desde un punto de vista geológico, la plataforma continental o insular es la prolongación natural del continente o de la isla por debajo del mar, desde el punto en que se sumerge hasta aquel en que la prolongación termina al tocar los fondos oceánicos; punto que tiene el nombre de “margen continental”.

Desde el punto de vista jurídico, también tanto el límite interno como el externo de la plataforma continental.

Como nunca se puso en duda que el Estado fuese soberano sobre el suelo y subsuelo de su mar territorial, jurídicamente la plataforma continental empieza en el límite exterior del mar territorial en el suelo submarino.

El límite externo, según la Convención de 1958 sobre Plataforma Continental,<sup>74</sup> podía fijarse de conformidad con la doble fórmula ya citada en la parte III de este trabajo, es decir, los doscientos metros de profundidad o hasta donde la profundidad de las aguas permita la explotación de los recursos.

Fue precisamente la insatisfacción sobre la vaguedad de tal fórmula lo que llevó a nuevas negociaciones sobre el límite exterior, en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del mar. En el referido texto integrado,<sup>75</sup> se adopta ahora una fórmula que es todavía más complicada, aunque pretende ser más cierta que la de 1958. Como el Estado tiene derecho a una zona económica exclusiva de hasta doscientas millas, el mínimo límite exterior de jurisdicción nacional en el suelo y subsuelo marino sería tal distancia. Cuando la plataforma excede de esas doscientas millas, entonces el Estado costero puede extenderla mediante líneas de base rectas cuya longitud no exceda de sesenta millas marinas, que unan puntos fijos definidos con arreglo a coordenadas de latitud y longitud. En estos puntos fijos, el espesor de las rocas sedimentarias debe ser por lo menos el 1% de la distancia más corta desde ese punto al pie del talud continental o deben estar situados como máximo a sesenta millas del pie del talud continental.

La plataforma de México no parece exceder en ninguna parte las doscientas millas. Cuando mucho se trataría de una pequeñísima fracción en el borde exterior de la Sonda de Campeche. Por lo tanto, el régimen

<sup>74</sup> Para el texto ver nota 50 *supra*, vol. XIV, pp. 429-435. México es parte de esta Convención desde 1966.

<sup>75</sup> Ver nota 42 *supra*.

de las doscientas millas prevalece como límite exterior máximo a la plataforma continental mexicana.

Como se recordará, el intento por reclamar y delimitar la plataforma continental en 1945 fue abandonado, por incluir una reclamación sobre el mar epicontinental. Lo importante es que la abandonada iniciativa<sup>76</sup> reclamaba la plataforma continental como parte del territorio nacional, hasta los doscientos metros de profundidad. El límite externo no era sino una imitación del incluido en la Proclama Truman y que, eventualmente, se convirtió en norma consuetudinaria, hasta que vino la alternativa de la Convención de 1958. Lo interesante es que esa Convención no especifica bien el régimen jurídico aplicable a la plataforma. Su artículo 2º estipula que el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía “sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos”. No concreta si el Estado costero tiene soberanía sobre la plataforma misma para otros efectos. Para México, sin embargo, el Estado ejerce plena soberanía sobre la plataforma, no sólo para los efectos de explorarla o de explotar sus recursos.

Así se dispuso cuando por fin se legisló sobre la materia, una vez que se adoptó la Convención de 1958. Para algunos Estados, sin embargo y aunque no parezca más que una cuestión académica, no existe tal soberanía.

El 20 de enero de 1960 se publicó el decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción 1 del párrafo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución,<sup>77</sup> en el que se declara el dominio directo (?) de la nación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental o insular, a la cual se describe como parte del territorio nacional.

El límite exterior, sin embargo, no fue legislado por el decreto de 1960. Se estima entonces que México no ha optado por ninguna de las dos alternativas ofrecidas por la Convención de 1958, de la que es parte desde 1966. La creación de la Zona Económica Exclusiva no resuelve estrictamente el asunto, ya que el decreto de 1976 que la estableció estipula, específicamente en su artículo 9, que sus disposiciones “[...] no modifican al régimen de la plataforma continental”.<sup>78</sup> Desde el punto de vista de los recursos de la plataforma, todos ellos están de todos modos

<sup>76</sup> Ver nota 56 *supra*.

<sup>77</sup> *Diario Oficial*, 20 de enero 1960.

<sup>78</sup> *Diario Oficial*, 13 de febrero de 1976.

subsumidos a los derechos de soberanía obtenidos por la Zona Económica Exclusiva.<sup>79</sup>

### 5. La Zona Económica Exclusiva

Ya se estudió en la parte III de este trabajo el papel central desempeñado por México en las negociaciones que condujeron a la consagración jurídica internacional de la Zona Económica Exclusiva de doscientas millas. Fue en esa oportunidad cuando incluso se analizó a fondo su régimen jurídico.

Baste por tanto señalar que México, una vez que estimó que se había logrado un consenso en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, procedió a legislar la creación de la zona mexicana. Lo anterior lo hizo con estricto apego a las normas adoptadas en el texto oficial de la Conferencia,<sup>80</sup> mediante el decreto que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una Zona Económica Exclusiva, del 6 de feb. de 1976,<sup>81</sup> y de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional relativo a la Zona Económica Exclusiva, del 13 de feb. de 1976.<sup>82</sup>

Como la creación de la Zona supuso la derogación de la libertad de pesca que había imperado en una franja de 188 millas más allá del mar territorial, hubo que modificar la Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972,<sup>83</sup> para regular la pesca de excedentes por parte de embarcaciones extranjeras. Esto se hizo mediante el decreto por el que se reforma el artículo 37 de esa Ley,<sup>84</sup> y con base en el cual se concluyeron similares tratados bilaterales con Cuba y con Estados Unidos, el 26 de julio y 24 de noviembre de 1976, estableciéndose el procedimiento de obtención y pago de licencias para dar accesos de ciertos excedentes a las embarcaciones de esos países. Por cierto que uno de esos excedentes, el camarón, dejó de estar cubierto por esos acuerdos, al llegar la capacidad de captura mexicana al máximo de rendimiento sostenible de esa especie.<sup>85</sup>

<sup>79</sup> Para mayor información y análisis, ver Székely, Alberto, "Bases jurídicas para nuestra soberanía sobre los hidrocarburos del Golfo de México", *La Gaceta de Tlatelolco*, México, núms. 6 y 7, Secretaría de Relaciones Exteriores, junio y julio de 1978, pp. 7-15.

<sup>80</sup> Ver nota 41 *supra*.

<sup>81</sup> *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1976.

<sup>82</sup> Ver nota 78 *supra*.

<sup>83</sup> *Diario Oficial*, 25 de mayo de 1972.

<sup>84</sup> *Diario Oficial*, 13 de febrero de 1976.

<sup>85</sup> Para mayor estudio de estos acuerdos, ver Székely, Alberto, *op. cit.*, en la nota 52 *supra*.

El límite exterior de la Zona Económica Exclusiva fue objeto de un decreto, del 7 de junio de 1976,<sup>86</sup> que sirvió de base para que México, una vez publicada la carta oficial,<sup>87</sup> confirmara sus límites marinos fronterizos en negociaciones con Cuba y con Estados Unidos, en las mismas fechas de los referidos acuerdos de pesca.<sup>88</sup>

Hay que señalar que la delimitación de la Zona Económica Exclusiva a partir de la isla Revillagigedo, especialmente de isla Clarión, permite que dentro de las doscientas millas de México queden algunos de los mejores depósitos de nódulos polimetálicos que hay en los fondos marinos del mundo.<sup>89</sup>

## V. LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 1982 Y LA LEY FEDERAL DEL MAR DE 1986.

El 30 de abril de 1982 es una fecha que no puede pasar inadvertida en los anales históricos de la diplomacia mexicana. Como ya se dijo, en Nueva York, después de casi tres lustros de negociaciones en Naciones Unidas, fue adoptada ese día la nueva Convención sobre Derecho del Mar.

Dicho instrumento internacional constituye, sin duda, uno de los más positivos e históricos logros de la organización mundial, sin precedente en la diplomacia multilateral. El alcance y el enfoque del acuerdo masivo obtenido en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, después de once períodos de sesiones a lo largo de nueve años, que fueron precedidos de otros cinco años de trabajos preparatorios en la Comisión de Fondos Marinos, no tiene paralelo con la conclusión de cualquier otro tratado multilateral. Si se piensa que la Conferencia tuvo una participación virtualmente universal, puesto que rebasó aun la misma membresía de las Naciones Unidas, y que la tarea que se impuso fue la de acordar un régimen jurídico mundial, para regular prácticamente todas las formas de conducta humana en casi tres cuartas partes de la superficie del planeta, puede entonces comprenderse mejor la envergadura y transcendencia del acontecimiento.

<sup>86</sup> *Diario Oficial*, 7 de junio de 1976.

<sup>87</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Relaciones Exteriores, primera edición, junio de 1976.

<sup>88</sup> Ver nota 85 *supra*.

<sup>89</sup> Ver Székely, Alberto, "Los recursos minerales en los fondos marinos dentro de los límites de la jurisdicción nacional mexicana", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 69, julio-septiembre de 1977, pp. 155-176.

## DERECHO DEL MAR

La Convención divide las áreas marinas y submarinas del mundo, para efectos jurídicos, en aquellas que se encuentran dentro de los límites de la jurisdicción nacional de los Estados que componen la comunidad internacional, y las que están más allá de ellos. Regula la exploración y la explotación de todos los recursos marinos, los vivos y los no vivos, y sean o no renovables. Rige igualmente cualesquiera otros aprovechamientos económicos que puedan obtenerse del mar, tales como la producción de energía hidráulica o térmica derivada del agua, de las mareas, de las corrientes o de los vientos marinos. Estipula avanzadísimas normas para la protección y preservación del medio marino, con fundamento en una conciencia ecológica internacional que no tiene precedente en las relaciones internacionales. Además, establece un sistema jurídico para la investigación científica marina, dentro del marco de un concepto de cooperación internacional nunca logrado en ningún otro foro.

Una de las grandes conquistas de la Conferencia fue la de haber acordado, respecto a las áreas submarinas que se encuentran más allá de los límites de la jurisdicción nacional, los llamados Fondos Marinos y Oceánicos Internacionales y su Subsuelo, un régimen que es prueba fehaciente del alcance de la imaginación humana, cuando se trata de formular nuevos esquemas para enfrentar los retos del futuro. Específicamente se establece, por primera vez en la historia, un régimen de explotación colectiva internacional de recursos naturales, que lleva a la realidad y a la práctica, quizá también por vez primera, los postulados centrales de quienes han abogado por un nuevo orden económico internacional.

Se trata de la explotación de los riquísimos yacimientos minerales, en la forma de depósito de nódulos polimetálicos que se encuentran en los suelos oceánicos, y que como ya se indicó han sido declarados patrimonio común de la humanidad. Para su aprovechamiento se dispone la creación de una nueva organización intergubernamental, llamada Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, que asegurará la distribución de los beneficios resultantes en forma equitativa entre toda la humanidad, pero dando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo.

La transferencia de tecnología a nivel internacional ha sido uno de los grandes objetivos de los países que buscan promover su desarrollo, para salir del atraso en que se encuentran actualmente sus poblaciones, que representan la mayor parte de la humanidad. La han buscado a través de largas luchas y en todos los foros. Sin embargo, la única instancia en que la han logrado a nivel sustantivo, ha sido precisamente en la Conferencia del Mar. Se trata de la transferencia obligatoria a los países

en desarrollo, de la tecnología que utilizarán las potencias industrializadas para explotar las ya descritas riquezas minerales submarinas. La Autoridad contará con el apoyo operacional de la Empresa de los Fondos Marinos, que será el órgano encargado de llevar a cabo la explotación colectiva de esos recursos.

Hay que hacer notar, sin embargo, que a pesar de lo logrado respecto a los Fondos Marinos Internacionales, la pieza central del nuevo derecho del mar es la Zona Económica Exclusiva de doscientas millas marinas.

Es pertinente hacer un breve análisis de la votación con que se adoptó la Convención. Hay que señalar, antes que nada, que según lo convenido desde el principio por la Conferencia, la adopción debía darse ideal y prioritariamente por consenso, es decir, con la anuencia de todos los Estados y sin tener que recurrir a la votación. El que ésta misma tuviera lugar demuestra que el consenso fue imposible al final de cuentas. Un estudio de las razones por las cuales no se dio el consenso, y por las que algunas delegaciones no se sumaron a los votos afirmativos, será la más incuestionable indicación de hasta qué punto puede decir que la Convención produjo o no un nuevo régimen jurídico internacional global para regular la conducta humana en el mar.

De las 169 delegaciones con derecho a voto que participaron en la conferencia, dieciocho de ellas desafortunadamente no intervinieron en la votación. Se trata de un conjunto de países pequeños y en su mayoría en desarrollo que de haber participado en la votación lo habrían hecho afirmativamente. Así puede presumirse por el hecho de que nunca registraron, durante los nueve años de la Conferencia, ninguna objeción a su articulado. Se trata de Albania, Antigua/Bermuda, Belice, Nauru, Comoros, Dominica, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Gambia, Santa Sede, Kiribati, Liberia, Maldivas, Islas Salomón, Sudáfrica, Tonga, Vanuatu y Tuvalú.

De todos éstos merece mención aparte el caso de Ecuador, país que legisló en 1965 un mar territorial de doscientas millas, es decir, una extensión que no permite la Convención, ya que limita la anchura de dicha zona a doce millas. Sin embargo, durante las negociaciones en la Conferencia, Ecuador estuvo de acuerdo en sumarse al consenso en el sentido de que la zona de doscientas millas fuera no Mar Territorial sino Zona Económica Exclusiva. En consecuencia, la ausencia ecuatoriana en la votación debe entenderse como un asunto interno que era además previsible y que debería ser resuelto por las autoridades de ese país sin afectar lo acordado internacionalmente. En este sentido, la propia Convención ofre-

ce una válvula de escape para el puñado de Estados que se encuentran en esta situación. Su artículo 310 permitirá a Ecuador hacer una declaración o manifestación, al momento de afirmar, ratificar o adherirse a la Convención, a fin, de entre otras cosas, como dice ese ordenamiento, armonizar sus leyes y reglamentos nacionales con las disposiciones de la misma, pero desde luego siempre que no excluya o modifique sus efectos jurídicos. Ecuador tendrá entonces que preparar cuidadosamente una declaración, por medio de la cual se indique de alguna manera que, si bien ese país tiene legislado un mar territorial de doscientas millas, la aplicación de esto frente a terceros Estados se hará en estricto apego a lo dispuesto por la Convención, es decir, que se respetarán las libertades de la comunidad internacional en esa zona. Por lo que hace a las otras delegaciones, como podrá notarse, se trata de países muy pequeños que normalmente tienen dificultades logísticas y presupuestarias para mantener delegados en conferencias internacionales tan prolongadas y tan especializadas como es la del Mar.

En la votación, por otra parte, 130 delegaciones votaron a favor, 17 se abstuvieron y 4 votaron en contra.

En cuanto a las abstenciones, sus protagonistas se pueden dividir en dos tipos. Por una parte, algunas delegaciones occidentales que adoptaron esa posición sólo como una muestra de solidaridad, aunque no completa, a la que mantuvo su líder principal, es decir, Estados Unidos. En este caso se encuentran Bélgica, la República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda, España y el Reino Unido, quienes optaron, al no votar en contra, por limitar su gesto solidario a una abstención, para dejar más abiertas las puertas para firmar, ratificar o adherirse a la Convención cuando llegue el momento para cualquiera de esas posibilidades. La verdad es que la delegación de Estados Unidos fracasó en obtener un solo voto en contra de la Convención por parte de los miembros de la Comunidad Económica Europea, signo muy positivo respecto a los prospectos de la participación de éstos en ella. El otro grupo abstencionista lo integra una parte del bloque de países socialistas de Europa oriental (Bulgaria, Bielorrusia, Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Hungría, Polonia, Ukrania y la Unión Soviética), además de Mongolia. La posición de éstos constituye también un gesto, en este caso de protesta, por algunas concesiones otorgadas por los países en desarrollo a las potencias occidentales, en la última hora de la negociación, sobre todo para asegurar cierto acceso preferencial a la explotación de minerales en los fondos marinos internacionales a las potencias occidentales, cuyas compañías mineras han realizado cuantiosas inversiones

para la prospección de esa zona y para el desarrollo de la tecnología que se empleará en dicha explotación. Afortunadamente ese bloque escogió no votar en contra y, además, dar seguridades a los países en desarrollo en el sentido de que serán partes de la Convención. En todo caso, su posición se refiere cuando más a una sola disposición de las acordadas por la Conferencia. En conclusión, las abstenciones no pueden ser interpretadas como un rechazo a la Convención, y es realistamente posible esperar que quienes las formularon se unan al consenso por la vía de su aceptación formal a la misma.

También hay que señalar que entre los 130 votos afirmativos se cuenta con los de diecinueve países desarrollados (Australia, Austria, Canadá, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Japón<sup>14</sup>, San Marino, Nueva Zelanda, Noruega, Lichtenstein, Suiza, Portugal, Mónaco y Suecia), lo que significa que la Convención está muy lejos de ser simplemente un acuerdo entre las mayorías en desarrollo.

Finalmente, los votos en contra. Israel no tiene absolutamente nada en contra de disposición alguna de la Convención. Su voto contrario se debe a una resolución independiente, adoptada por la Conferencia, por la cual se estipula que aquellos movimientos de liberación nacional que participaron en la misma como observadores (en este caso léase la Organización de Liberación Palestina), estarán autorizados a firmar el Acta Final de la Conferencia en calidad también de observadores. No parece ser necesario hacer comentario alguno respecto a lo que esta resolución implica para Israel. Lo que sí se debe indicar, es que su posición nada tiene que ver con el derecho del mar acordado.

Turquía y Venezuela votaron en contra por objetar solamente dos artículos de la Convención. Se trata de las disposiciones que regulan la delimitación entre Estados vecinos de sus zonas económicas exclusivas, por una parte y, por la otra, sus plataformas continentales. A pesar de arduos esfuerzos en la Conferencia, por varios años, no se pudo encontrar una fórmula de delimitación que resultara totalmente aceptable para esos dos países. Sus contrapartes en el Mar Egeo y en el Caribe, Grecia y Colombia, sí la aceptaron y por eso votaron a favor de la Convención. En todo caso, se trata de problemas localizados, de índole bilateral y que sin duda son superables. Venezuela ejerció, tanto como México, un papel de eminente liderazgo en la Conferencia, al tener la presidencia de la Segunda Comisión, encargada de ese tema. Emotivamente, el voto negativo de Venezuela es objeto de gran pena, no sólo por parte de esa delegación, como lo expresó, sino de toda la comunidad internacional.

Es absolutamente indudable que ambos países están completamente de acuerdo con el resto de la Convención.

La posición de Estados Unidos es la más lamentable, por denotar un egoísmo que sólo se puede entender a la luz del marco de referencia dentro del que se mueve la política exterior de la administración de Ronald Reagan desde su inicio. Unos días después de llegar al poder, como se recordará, el nuevo gobierno de Estados Unidos manifestó que retiraba el acuerdo que ese país había ya otorgado al consenso que, en su anterior periodo de sesiones, había logrado la Conferencia respecto a todos los puntos negociados en cuanto al régimen internacional para los fondos marinos. Ese régimen tenía un común denominador: colaborar entre todos en la explotación de los minerales de la zona, en forma ventajosa tanto para países desarrollados como para los que están en vías de desarrollo. La administración Reagan decidió retractarse y no compartir, sino tratar de asegurar un sistema de libre acceso para sus compañías a los recursos en cuestión. De no haber sido por esta nueva disposición, la Convención se hubiera adoptado en 1980 ó 1981. La Comunidad internacional fue excesivamente comprensiva y aceptó realizar más de año y medio de renovados esfuerzos para tratar de satisfacer las demandas de Estados Unidos. A pesar de las generosas concesiones que se le hicieron en ese lapso, sobre todo por parte de los países en desarrollo. Estados Unidos al final decidió, por unas cuantas disposiciones en que no se le concedió íntegramente lo que pedía, votar en contra. Obvio es decir que esta actitud hostil ha resultado en una gran animosidad por parte del resto de la comunidad internacional, y ha coartado la dimensión del éxito de la Convención.

En síntesis, ni las abstenciones ni los votos en contra indican que se haya fracasado en la tarea de la Conferencia, de lograr un nuevo régimen universal para los mares, pues éstas se refieren a un reducido número de disposiciones, de entre 439 artículos acordados por consenso universal.

México votó a favor de esos 439 artículos, al estimar que protegen bien sus intereses nacionales, además de garantizar los ya apuntados beneficios. En la mayoría de ellos, su contribución es reconocida por la comunidad internacional lo que, en la política exterior del país, es un logro digno de poner en alta relevancia. En consecuencia, México fue el tercer país en ratificar la Convención, el 18 de marzo de 1983, después de Fiji y Zaire.

Hasta diciembre de 1989, sólo 42 Estados habían ratificado la Convención, es decir, dieciocho menos de los sesenta requeridos para su en-

trada en vigor, y ninguno de ellos es un país desarrollado. Lo anterior es un resultado directo de la posición de rechazo asumida por Estados Unidos. A pesar de todo ello, se reconoce universalmente que, salvo algunas disposiciones relativas a los fondos marinos internacionales, la Convención constituye una evidencia de la práctica aceptada por los Estados, misma que es parte del derecho consuetudinario internacional.

Previendo la precariedad de la Convención debida a la actitud estadounidense, el gobierno de México tomó el camino de proteger sus intereses a través de su legislación interna. Por ello, el Ejecutivo envió al Congreso una Iniciativa de Ley Federal del Mar, que quedó aprobada el 18 de enero de 1985 y publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1986. Tan importante como los 65 artículos de la Ley, resulta la Exposición de Motivos que da sustancia a su objeto y propósito, y que constituye quizá el documento más importante de la práctica de México en el derecho internacional del mar, razón por la cual a continuación se reproduce:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores,  
H. Congreso de la Unión,  
Presentes.

El Ejecutivo a mi cargo, consciente de la profunda y fundamental transformación que experimentó el régimen internacional del mar, durante la década de los setentas, en el seno de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y percatedo de la urgente e impostergable necesidad de adecuar nuestro derecho positivo interno a ese nuevo orden jurídico internacional, sobre todo a fin de poder aprovechar al máximo y de inmediato los muchos beneficios que de él deriva nuestro país, ha elaborado la Iniciativa de Ley Federal del Mar que se somete ahora al H. Congreso de la Unión.

Esta Iniciativa tiene la importante característica de contribuir a la ordenación de la legislación vigente en la materia, pues codifica y desarrolla, en un cuerpo jurídico integral, a manera de una ley marco, las principales normas nacionales vigentes aplicables a nuestras zonas marinas, así como las nuevas normas internacionales en la materia, poniendo al día y adecuando las primeras a las segundas. Esto no es sino consecuencia lógica del destacado papel que México ha desempeñado siempre en el desarrollo del derecho del mar. México participó muy activamente en los largos trabajos de la ya citada Conferencia,

que se extendieron por casi quince años desde su fase preparatoria hasta su culminación. Este evento mundial superó los precedentes en la historia de las relaciones internacionales, por tratarse de un foro legislativo internacional de alcance virtualmente universal, ya que la participación de los Estados fue prácticamente total, rebasando incluso la membresía de la propia Organización de las Naciones Unidas. Su tarea consistió nada menos que en la elaboración del tratado más extenso y ambicioso que se ha negociado, para regular la conducta humana en más de dos terceras partes de la superficie del planeta. Durante sus trabajos, la Conferencia, que concluyó en diciembre de 1982, fue dando frutos reales y concretos, especialmente para los países en vías de desarrollo. El más importante de ellos es, sin duda, el derecho ya reconocido a todo Estado ribereño de establecer una Zona Económica Exclusiva de 200 millas, que es en sí misma la pieza central del nuevo régimen internacional del mar.

El papel de México en el difícil proceso de consagración de esa institución fue igualmente central, como lo demuestra el hecho de que hubiera sido uno de los primeros en aprovechar esos frutos, al establecer el 6 de febrero de 1976 su propia Zona Económica Exclusiva, mediante la adición de un Párrafo Octavo al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que lo tornó en un Estado verdaderamente pionero en la materia. Desde entonces, los ojos de la comunidad internacional han estado orientados hacia nuestro país, para observar la manera en que las normas internacionalmente acordadas son puestas en práctica en la vida real. Lo anterior ha implicado el enfrentar incontables obstáculos. Por una parte, era necesario que se cobrara una auténtica conciencia nacional respecto al significado del mar para nuestro país, del cual está singularmente dotado, no tanto por sus dimensiones incomparables sino, principalmente, por sus portentosas riquezas. En este sentido, cobra fundamental importancia el marco de referencia que ofrece el Plan Nacional de Desarrollo, que reconoce en el mar una fuente impresionante para la realización de los altos objetivos de la Nación.

Por otra parte, se imponía enfrentar el grave problema de aquellos intereses extranjeros que entonces existían, respecto a la pesca en aguas que otrora fueran de Alta Mar pero que, gracias al desarrollo del nuevo orden jurídico, habían pasado a integrarse dentro de nuestra jurisdicción nacional. Dicho nuevo orden ponía a la disposición de México la normatividad imprescindible para desconocer esos intereses, dentro de un marco legal. A través de bien planeados esfuerzos en el ámbito diplomático, se logró concertar con los Estados interesados acuerdos bilaterales, que redundaron en que la "exclusividad" de la zona de 200 millas se convirtiera, en poco tiempo, en algo más que una

mera noción. Nuestro país ha logrado, paulatinamente, hacer que se desvanezca la presencia pesquera extranjera en las aguas de nuestras zonas marinas. Toca ahora a la Nación, por tanto, abocarse por entero y con incrementados esfuerzos, al íntegro aprovechamiento racional de nuestros recursos marinos. Pero para que esto sea permanente, es menester que el esfuerzo sea parte de una planeación marina inteligente e integral, que no nos devuelva al *statu quo* anterior, ya que el nuevo derecho del mar no tolera el desperdicio de recursos en un mundo angustiosamente requerido de alimentos, por lo que dispone que los Estados costeros den acceso a extranjeros a sus excedentes, a cambio de una retribución o beneficio económico real.

La referida Conferencia produjo la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982 y abierta a la firma, en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre del mismo año. Pero el régimen oceánico de ella acordado no ofrece sino el marco general, la pauta que la comunidad internacional se ha impuesto a sí misma, a partir de la cual los Estados deban orientar sus políticas, para la doble tarea de hacer que los mares sirvan a la humanidad, a la vez que se cuide de preservar su equilibrio ecológico. En efecto, las normas de la Convención son generales. Es la práctica de los Estados la que les dará su contenido real. Dicha práctica deberá llevarse a cabo a partir de la legislación nacional que cada país adopte, y constituirá el verdadero derecho del mar aplicado. Además muchas de sus disposiciones, precisamente por su índole general, no son de ejecución automática, sino que requieren de que se les legisle a nivel nacional para los efectos de su plena aplicación. Más aún, una buena cantidad de artículos de la Convención obligan a los Estados a legislar internamente para hacerlos efectivos, para cumplirlos y, sobre todo, para que los derechos que de ellos obtienen puedan oponerse eficazmente a terceros. Como puede apreciarse, la legislación nacional se convierte en el instrumento fundamental para la política marina del país. Es de todas estas ideas de las que se desprende el objetivo de la Iniciativa de Ley.

Es éste precisamente el momento de proceder a la tarea de ordenar el sistema legislativo nacional en la materia, dentro de nuestra concepción ya definida de lo que su política marina debe ser. Nunca antes se había podido proceder a tal empresa, ya que el derecho internacional del mar adolecía de graves defectos y lagunas y, sobre todo, de una carencia filosófica respecto a la posición del ser humano frente al aprovechamiento de sus mares. La situación ahora es, afortunadamente, la opuesta. El que se haya negociado ya un nuevo régimen internacional constituye, entre la multitud de cosas que tal logro puede significar para el futuro, un reto. Cada uno de los Estados están pen-

## DERECHO DEL MAR

dientes de cómo los demás proceden a aplicar y llevar a la práctica los acuerdos obtenidos. En este sentido, las medidas legislativas que se vayan adoptando marcarán el sendero por el que se orientará la práctica internacional. Precisamente por ello, esta Iniciativa de Ley hará de México, una vez más, un país precursor cuya conducta contribuirá a marcar dicha orientación, sobre todo por su estricto apego al texto y al espíritu de las nuevas normas internacionales, lo que constituyó una política central de redacción de la Iniciativa, al considerar que en cualquier momento podría esgrimirse tal apego como la mejor defensa ante cualquier desafío, desde el exterior, al pleno goce y ejercicio de los derechos de nuestro país.

A los motivos antes descritos hay que añadir todavía un elemento fundamental, que pone de manifiesto que la legislación que ahora se introduce no es mera aspiración, sino imperatividad. Cuando se estableció la Zona Económica Exclusiva mexicana, se procedió sobre la fundada convicción de que la Conferencia, a corto plazo, produciría una Convención avalada por una razonable mayoría de los Estados. Este pronóstico resultó cierto e, incluso, superado unos años después. Al establecer dicha Zona, el Gobierno de México no conducía irresponsablemente al país a actuar, unilateralmente, ante la ausencia de una Convención en la materia. Aún en aquella etapa en que la Convención era un mero proyecto, una abrumadora mayoría de países sostenía la posición de que las disposiciones del proyecto de Convención, exceptuando algunas relativas a los Fondos Marinos Internacionales, habiendo sido objeto de un consenso internacional en la Conferencia, constituían una evidencia de la voluntad jurídica de la comunidad internacional y de que, como resultado de ello, no había paso atrás posible en cuanto a los derechos y obligaciones acordados para los Estados en la etapa de la negociación. Lo anterior estaba respaldado por el irrefutable hecho de que una apreciable cantidad de Estados, entre ellos México, con la referida adición constitucional y con los acuerdos bilaterales de 1976, habían ya procedido a poner en práctica varias de las más importantes de sus disposiciones, tanto unilateralmente como a través de incontables acuerdos internacionales, sin esperar a que hubiera una convención internacional en completo e indubitable vigor. De tal suerte, en aquella etapa el proyecto de Convención servía de base confiable, por constituir una evidencia escrita de la práctica internacional de los Estados. Los eventos posteriores no han hecho sino fortalecer la validez de los acuerdos logrados en la Conferencia. En efecto, como ya se dijo, la Convención fue adoptada el 30 de abril de 1982, por 130 Estados a favor, 17 abstenciones y sólo 4 en contra. El 10 de diciembre del mismo año, 117 de estos Estados procedieron a firmar la Convención, entre ellos México. Hasta el 10 de diciembre

de 1984, cuando se cerró la etapa de firma de la Convención, el número sin precedentes de Estados que se convirtieron en signatarios de ese instrumento internacional fue de 133. Sin embargo, para su entrada en vigor la Convención requiere que pasen 12 meses después de que se registren 60 actos de ratificación o adhesión. La historia práctica de los tratados multilaterales demuestra que ésta es la parte del proceso más lenta en la conclusión de un acuerdo de ese tipo, ya que los Estados normalmente toman un largo tiempo antes de comprometerse jurídicamente a nivel internacional. En el caso de esta Convención, la situación es mucho más difícil, no sólo por su trascendente materia, sino por tratarse de la Convención más voluminosa que se ha concluido en la historia de las relaciones internacionales. Todo esto se complica más aún por la actitud disidente de un pequeño número de potencias industrializadas occidentales, que se han negado siquiera a firmar la Convención. Aunque esta postura se verá con el tiempo aislada, desvanecida y eventualmente limitada a un par de Estados que, en última instancia, no tendrán más opción que la de ceder, por un buen lapso constituirán un importante obstáculo al proceso de ratificación. En los casi tres años que han transcurrido desde que se abrió a la firma la Convención, sólo 24 de los más de 150 Estados participantes en la Conferencia la han ratificado, entre ellos México. El cálculo más optimista no permite prever la entrada en vigor de la Convención antes de quizá tres o cuatro años. Debe determinarse, entonces, qué situación prevalece durante este penosamente prolongado periodo. Por muy largo que éste sea, no es de esperarse que se pierdan para cuando entre por fin en vigor la Convención, ninguno de los derechos conquistados en sus disposiciones. Sin embargo, el problema yace en el posible cuestionamiento que se pueda pretender hacer, respecto del ejercicio de los mismos durante el periodo de transición.

Uno de los primeros actos de mi Gobierno consistió en someter la Convención a la aprobación del Honorable Senado de la República, el 14 de diciembre de 1982. Para México, sumarse a la aceptación de la Convención, y fue el segundo país en hacerlo, resultaba naturalmente fácil, por haber sido importante protagonista de muchas de sus disposiciones centrales. Por ello, nuestro país conocía la Convención muy a fondo, pues había sido parte importante de su proceso de elaboración. Además, por tratarse de un instrumento relativo a los derechos de soberanía sobre nuestros recursos naturales, su elaboración a lo largo de la Conferencia estuvo siempre en el centro del debate político nacional.

Al haber obtenido la aprobación del Senado a la Convención, el 29 de diciembre de dicho año, se publicaron en el *Diario Oficial* los decretos de aprobación y promulgación, el 18 de febrero y el 1º de

junio de 1983, respectivamente. El Ejecutivo a mi cargo procedió a depositar, ante el Secretario General de las Naciones Unidas, el instrumento de ratificación del Gobierno de México, el 18 de marzo de 1983, fecha que coincide con la consumación de otro capítulo de la larga lucha del pueblo de México por la soberanía sobre sus recursos naturales.

Al ser un tratado celebrado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, deben considerarse los efectos en nuestro derecho interno y, conforme al Artículo 133 de la Constitución para contemplarse, junto con la misma, como ley suprema de toda la Unión. Sin embargo, el hecho de que dicho tratado sea una convención multilateral que aún no ha entrado en vigor a nivel internacional, adquiere una relevancia jurídica que no puede ser subestimada. Tal vez pueda aseverarse que ésta es una cuestión simplemente académica, por lo que hace a la aplicación meramente interna de la Convención y respecto al Estado mexicano en relación con sus propios ciudadanos, en el sentido de que, habiendo ya mediado los actos legislativos requeridos constitucionalmente, es de observarse en ese ámbito interno. No hay que olvidar, sin embargo, que el efecto central de la Convención, por lo que hace a nuestro país, es el de reafirmar nuestra soberanía, los derechos inherentes a ésta, así como su jurisdicción sobre nuestros mares y recursos. Por ello, los principales destinatarios de las obligaciones de respeto correlacionados a los derechos que nuestro país deriva de la Convención, son todos los demás Estados de la comunidad internacional y, concretamente, las personas físicas y morales extranjeras que tienen interés en realizar actividades precisamente de aquel pequeño número de Estados desarrollados que han rechazado la Convención hasta ahora. Estos intereses extranjeros, dentro del largo periodo en que se prevé que la Convención esté sin entrar en vigor, e incluso tal vez después de ello, pretenderán cuestionar sin duda, como lo han hecho ya, la validez jurídica de actos emprendidos por el Estado mexicano con base en derechos dispuestos a su favor por la Convención. Cuestionarán nuestra autoridad para ejercerlos ante la ausencia de un instrumento legislativo apropiado, sea interno o internacional. Lo anterior de ninguna manera desvirtuará esos derechos, pero provocará conflictos que afectarán los intereses nacionales, y que en última instancia podrían obstaculizar el pleno goce de la soberanía permanente de México sobre sus recursos naturales.

Por todo lo anteriormente aseverado y argumentado, no es tolerable una actitud pasiva por parte de nuestro país, que se limite a esperar la entrada en vigor de la Convención. El lugar que se ha dado a nuestro mar y a sus recursos en el Plan Nacional de Desarrollo torna una actitud así en una verdadera incongruencia. Urge pues dotar al

país de la autoridad jurídica esencial para ejercer sus derechos en el ámbito marino, para oponerlos principalmente, a los intereses extranjeros. El único medio para alcanzar este objetivo es la adopción de legislación interna que incorpore desde luego, al derecho positivo nacional, las normas del nuevo orden jurídico internacional en la materia.

En todos los casos, las normas rectoras han sido las de la Convención. En el caso de la legislación nacional codificada una buena parte de sus disposiciones han sido simplemente incorporadas a la Iniciativa de Ley, cuando no era necesario hacerles ajuste alguno para conformarlas con las del derecho internacional, según aparecen éstas dispuestas en la Convención.

La Iniciativa consta de 65 artículos y 4 transitorios, y está dividida en dos títulos. El primero incluye disposiciones generales sobre los ámbitos de aplicación de la Ley, los regímenes aplicables a las instalaciones marítimas, a la conservación y utilización de los recursos naturales vivos o no vivos y al aprovechamiento económico del mar, a la protección y preservación del medio marino y a la investigación científica marina. El Segundo se refiere al régimen más específico aplicable a las distintas Zonas Marinas Mexicanas, es decir, el Mar Territorial, las Aguas Marinas Interiores, la Zona Contigua, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental o Insular incluyendo, para cada una de ellas, su definición, los poderes, derechos, jurisdicciones y competencias que ejerce la Nación, su delimitación en cuanto a su anchura y sus límites tanto interiores como exteriores y de colindancia con Estados vecinos, y su régimen de navegación y sobrevuelo.

La Iniciativa de Ley debe considerarse como reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las disposiciones de ésta cuyas materias toca, es decir, los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo de su Artículo 27. También debe considerarse como de jurisdicción federal y de orden público, en el marco del sistema nacional de planeación democrática.

La Iniciativa de Ley introduce, en la legislación nacional, una importante cantidad de disposiciones hasta ahora no previstas y que derivan del derecho internacional del mar.

Por primera vez se reglamenta en nuestra legislación nacional el derecho de paso inocente que, en nuestro Mar Territorial, tienen las embarcaciones extranjeras, para asegurar que en su ejercicio se respeten los requisitos del derecho internacional. Peor aún, el silencio de nuestro derecho nacional en la materia, subsistía paralelamente a una disposición de la Ley de Vías Generales de Comunicación, su Artículo 189, que estipulaba la libertad de navegación de embarcaciones extranjeras en nuestro Mar Territorial, lo cual significaría una renuncia de

nuestro país a exigir que esa navegación, en lugar de libre, se realice pacíficamente y con sujeción a nuestras leyes y reglamentos.

Se proveen también las normas para asegurar la jurisdicción nacional en nuestras islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas, tan necesarias ahora para la explotación de nuestros recursos naturales.

También, por primera vez, se establece una normatividad general que permitirá reglamentar el aprovechamiento de otros usos del mar, distintos de la explotación de los tradicionales recursos vivos y no vivos, como es la utilización de minerales disueltos en sus aguas, la producción de energía hidráulica o térmica derivada de las mismas, de las corrientes y de los vientos, la captación de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo, y el establecimiento de comunidades pesqueras, todo lo anterior con base en su incidencia directa sobre materias de derecho del mar.

Se da a las Aguas Marinas Interiores un régimen jurídico propio, independiente del aplicable a otras zonas marinas de jurisdicción nacional. Hasta ahora, nuestra legislación las había asimilado al régimen del Mar Territorial, un tanto inadecuadamente ya que en las primeras no existe la limitación a nuestra soberanía que prevalece en el segundo, por el derecho de paso inocente a embarcaciones extranjeras.

Se crea, de conformidad con el derecho internacional, una nueva zona marina de jurisdicción nacional, la Zona Contigua, con una anchura de 12 millas marinas a lo largo del límite exterior de nuestro Mar Territorial, para protegerlo a éste y al territorio nacional en general, y en la que nuestro país tiene derecho de ejercer una serie de competencias especiales, en materia aduanera, fiscal, migratoria y sanitaria. Nuestro país había contado en anteriores ocasiones con zonas como ésta. En 1969 la Ley General de Bienes Nacionales creó una Zona Contigua de tres millas adicionales a las que a la sazón tenía nuestro Mar Territorial. Cuando la anchura de este último fue extendida a 12 millas, por reforma a dicha Ley el mismo año, desapareció la Zona Contigua que ahora se propone restablecer pero esta vez hasta 24 millas de la costa.

Otra de las conquistas obtenidas a través de la Convención, fue la del derecho de regular en nuestras zonas marinas la investigación científica extranjera que, en muchos casos, al cuantificar recursos, se traduce en una presión para dar acceso a su explotación. Ha habido en nuestra legislación nacional una laguna en esta materia, por lo que lo acordado sobre ello en la Conferencia sólo había venido siendo aplicado administrativamente por nuestro Gobierno. La Iniciativa de Ley introduce en nuestro orden jurídico una normatividad general que per-

mitirá reglamentar este aspecto, tan relacionado como lo está con la defensa de nuestros recursos naturales.

La idea de la Zona Económica Exclusiva ha sido tradicionalmente relacionada con nuestros derechos sobre los recursos vivos en la misma. Apenas ahora se viene cobrando conciencia respecto a otros recursos, distintos de la pesca, como son los minerales. Se ha identificado ya la existencia de incomparables yacimientos de nódulos polimetálicos en el suelo de nuestra Zona, especialmente en el Golfo de California y alrededor de las Islas Revillagigedo y Clarión. La Iniciativa de Ley proporciona ya un régimen jurídico para la explotación y conservación de esos recursos.

La preocupación del Ejecutivo a mi cargo por proveer a la preservación ecológica del medio marino, se ilustra plenamente por la importante inclusión de un régimen jurídico en la materia, dentro del texto de la Iniciativa de Ley. En este aspecto, más que derechos respecto a los potenciales contaminadores extranjeros, es obligación propia respecto a nosotros mismos, para asegurar la calidad del medio ambiente que heredaremos a futuras generaciones. Lo anterior está así regulado en el texto de la Iniciativa.

Nuestra legislación nacional carece de normas que definan el límite exterior de nuestra Plataforma Continental, lo que no era sino un resultado lógico de la vaguedad que prevalecía en el derecho internacional sobre la materia. Con apoyo en la Convención, la Iniciativa de Ley proporciona ya los criterios para fijar ese límite, de una zona submarina nuestra que abriga tantas riquezas, especialmente de hidrocarburos.

Las normas incorporadas en la Iniciativa de Ley requieren, naturalmente, y en muchos casos, de su debida reglamentación. Por ello, el Ejecutivo a mi cargo elabora un proyecto de Reglamento de la Ley Federal del Mar, para que si esa Soberanía tiene a bien aprobar esta última, sea debidamente expedido.

Como puede apreciarse por todas las consideraciones anteriores, debo manifestar, en cumplimiento del Artículo 10 de la Ley de Planeación, que la presente iniciativa está íntimamente ligada con el Plan Nacional de Desarrollo, y tiene el objeto directo de poner en práctica diversos postulados fundamentales del mismo.

En la sección de dicho Plan relativa a las relaciones multilaterales en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, se establece que México pugnará por la eficaz aplicación del nuevo orden jurídico del mar que, obviamente, será el efecto inmediato de la nueva Ley que se propone.

También hay una estrecha y visible liga entre la iniciativa y los apartados del Plan relativos a los recursos naturales, el fomento de la

marina mercante, la promoción de una mejor integración de las regiones costeras del país al desarrollo nacional, la preservación del medio ambiente y el fortalecimiento del potencial de desarrollo de los recursos naturales, la ampliación de la capacidad productiva pesquera, la prevención de la contaminación del agua, la pesca y los recursos del mar, la estrategia respecto a energéticos y minería, el desarrollo tecnológico y científicos y, finalmente, a las líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

Por los motivos expuestos, y con fundamento en la Fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes someto al Honorable Congreso de la Unión la siguiente Iniciativa de

### Ley Federal del Mar.

## BIBLIOGRAFÍA

CASTAÑEDA, Jorge, "Las reformas a los artículos 27, 42 y 48 constitucionales, relativos al dominio marítimo de la nación y al derecho internacional", *El pensamiento jurídico de México en el derecho internacional*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1960.

\_\_\_\_\_, "El nuevo derecho del mar", *Seis años de relaciones internacionales de México, 1970-1976*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, pp. 186-204.

GARCÍA ROBLES, Alfonso, *La anchura del mar territorial*, México, El Colegio de México, 1966.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, "El derecho del mar en la legislación mexicana (sinopsis histórico-evolutiva)", *México y el régimen del mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, pp. 81-105.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo, "El Mar de Cortés, bahía vital", *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, México, núm. 18, mayo de 1972, pp. 74-83.

SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, "Derecho del mar. Apuntes sobre el sistema legal mexicano", *Foro Internacional*, México, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1972, pp. 232-271.

**SOBARZO LOAIZA, Alejandro, *Régimen jurídico del alta mar*, México, Portúa, 1970.**

**SZÉKELY, Alberto, *México y el derecho internacional del mar*, México, UNAM, 1979.**