

TEMAS DE DERECHO DEL MAR EN LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Alberto Székely

I. *La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*

El 10 de diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica, después de más de una década de negociaciones a nivel mundial, la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar abrió a la firma una Convención, que regula el nuevo régimen jurídico internacional aplicable a los Océanos.¹ Dicho evento constituyó la Conferencia legislativo-diplomática de mayor envergadura en la historia moderna de las relaciones internacionales, tanto por la universalidad de su participación como por su duración y por la importancia de sus objetivos. La Conferencia fue preparada por cinco años, de 1968 a 1973, iniciándose formalmente en diciembre de dicho año en Nueva York, y desenvolviéndose a través de prolongados períodos de sesiones sustantivas, durante muchos de los cuales se pensó que sería imposible lograr un acuerdo general sobre las materias a su consideración. Salvando enormes escollos, que requirieron de capacidad creativa y de sofisticada imaginación diplomática por parte de un buen número de delegaciones estratégicas, se logró, al final, la nueva Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.² Cuando la adopción de su texto fue puesta a votación, el 30 de abril de 1983,³ de las 169 delegaciones con derecho a voto 18 de ellas, desafortunadamente, no intervinieron en la votación, siendo la mayoría provenientes de pequeños países en desarrollo que, seguramente, de haber votado, lo habrían hecho

afirmativamente. Esto se puede deducir ya que, durante los nueve años de la Conferencia, no registraron objeción alguna a los textos que se negociaban. De las votantes, 130 delegaciones se manifestaron a favor, 17 se abstuvieron y cuatro lo hicieron en contra. La abrumadora mayoría de apoyo a la Convención permitió la celebración de la sesión final de la Conferencia, en Montego Bay, a pesar de que no se había logrado el objetivo, estipulado en su Reglamento, de llegar a un acuerdo sobre el texto de la Convención por la vía del consenso. Los 17 abstencionistas estaban divididos en dos grupos. Por una parte, delegaciones occidentales que, como muestra de solidaridad con Estados Unidos, prefirieron esa alternativa, sin que por ello tuvieran que manifestarse en contra. Por la otra, 9 delegaciones socialistas que registraron su gesto de protesta por algunas disposiciones de la Convención, que consideraban demasiado generosas para las compañías mineras transnacionales. Los votos a favor son ilustrativos del nivel y generalidad de la aceptación de la Convención, pues incluyen 19 países desarrollados, demostrando así que la Convención no puede clasificarse como un mero acuerdo entre las mayorías en desarrollo. Ni siquiera los votos en contra pueden demeritar sustancialmente la casi universalidad del apoyo a la Convención. Para Israel, por razones obvias, resultaba inaceptable que el Acta Final de la Conferencia estuviera abierta a la firma de los movimientos de liberación nacional, aún en calidad de observadores. Turquía y Venezuela objetaban un par de disposiciones de la Convención relativas a la delimitación, entre Estados vecinos, de sus respectivas zonas económicas exclusivas y plataformas continentales. Finalmente, la conocida posición antagónica de Estados Unidos, al votar en contra, se basó en su disgusto con las disposiciones de la Convención en cuanto al régi-

¹ Ver documento A/CONF.62/PV.193, del 11 de marzo de 1983, de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

² Ver documento A/CONF.62/122.

³ Ver Boletín de Prensa de Naciones Unidas SEA/494, de esa fecha.

men internacional para los fondos marinos.⁴ Como puede apreciarse, tres de los votos en contra se refieren sólo a dos o tres Artículos de la Convención, habiendo incluso evidencia de que el resto del texto les era aceptable. Así, los Estados Unidos quedaron aislados del resto de la comunidad internacional, al rechazar la adopción de la Convención, por encontrar inaceptable uno de sus capítulos fundamentales.⁵

La hora de la verdad llegó el 10 de diciembre de 1982, cuando firman la Convención 117 Estados, entre los que se encuentran ocho de las delegaciones que no habían participado en la adopción del texto en abril, una potencia occidental, y todas las socialistas, de entre las que se habían abstenido en dicha ocasión. En los siguientes nueve meses, hasta el 15 de septiembre de 1983,⁶ 12 países adicionales habían firmado la Convención, entre los que hay que destacar, por su carácter de potencia marítima, al Japón. Por otra parte, hasta dicha fecha, ocho Estados habían procedido a ratificar la Convención, además del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia. Según el Artículo 308 de la Convención, este instrumento internacional entrará en vigor 12 meses después de que se depositen 60 instrumentos de ratificación o adhesión.

Mucho se ha escrito ya sobre el papel central desempeñado por México en esta Conferencia,⁷ lo cual fue corroborado, en forma por demás ilustrativa, al constituirse en el tercer país que ratificó la Convención, después de Fiji y Zambia.

Según iban progresando las negociaciones a través de los diversos períodos de sesiones de la Conferencia, cuando la Delegación de México estimó que se habían consolidado acuerdos generales respecto a algunos de los temas más importantes, el Gobierno procedió a legislar al efecto, a fin de aprovechar de inmediato los beneficios que, de

esos acuerdos, el país podría derivar.⁸ Aun cuando se corría un cierto riesgo, que era bien calculado, de que la Conferencia no tuviera éxito eventualmente, y de que no se pudiera acordar una Convención, la Delegación de México estimó que no habría marcha atrás respecto a algunos de los asuntos que habían sido objeto de un acuerdo generalizado, y que éstos, en todo caso, sobrevivirían a cualquier destino de la Conferencia, cristalizándose tarde o temprano en el derecho consuetudinario internacional.⁹ Todo lo anterior argumentó a favor de la elaboración del Decreto que apareció en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de febrero de 1976, por el que se adicionó un Párrafo Octavo al Artículo 27 Constitucional para establecer una Zona Económica Exclusiva de 200 Millas, así como del de la Ley Reglamentaria respectiva, publicada en ese órgano oficial el día 13 del mismo mes.

La pieza central del nuevo derecho del mar es, precisamente, la Zona Económica Exclusiva de 200 Millas, que da al Estado costero derechos de soberanía sobre los recursos vivos y no vivos, renovables y no renovables, tanto en las aguas como en el suelo y subsuelo de la misma, así como respecto a otras actividades de exploración y explotación económica de la Zona, como protección de energía derivada del agua, corrientes y vientos, además de jurisdicciones para el establecimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras, y jurisdicción para la investigación científica marina y para la protección y preservación del medio ambiente marino.¹⁰ La aceptación jurídica de la Zona es considerada por algunos como un logro de los países en desarrollo, y como un elemento concreto del Nuevo Orden Económico Internacional.¹¹

II. *Aplicación de la Convención*

Quizá el mismo hecho de que la Conferencia haya desembocado, exitosamente, en la adopción

⁴ Sobre las razones por las que Estados Unidos votó en contra de la adopción de la Convención, y se ha abstenido de firmarla, ver Jones, William B., "The International Sea Bed Authority Without U.S. Participation", 12 *Ocean Development and International Law*, N. 3-4, 1983, pp. 151-172.

⁵ Para un análisis más detallado de la votación para la adopción de la Convención ver Székely, Alberto, "La Convención del Mar", 3 *PROA*, México, junio-julio de 1982, pp. 5-10.

⁶ Ver 1 *Law of the Sea Bulletin*, September 1983.

⁷ Ver Decreto de ratificación en el *Diario Oficial* del 3 de enero de 1983, y el de su publicación en el del 1o. de junio del mismo año. El instrumento de ratificación fue entregado al depositario de la Convención el 18 de marzo de 1983.

⁸ Para un análisis de la práctica de México en el Derecho del Mar, ver Székely, Alberto, *México y el Derecho Internacional del Mar*, UNAM, 1979.

⁹ Ver Castañeda, Jorge, "El Nuevo Derecho del Mar", en *Seis años de las relaciones internacionales de México, 1970-1976*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976, pp. 186-204.

¹⁰ Para una historia legislativa de la adopción del concepto de Zona Económica Exclusiva, ver Extavour, Wiston Conrad, *The Exclusive Economic Zone*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Ginebra, 1979.

¹¹ Respecto a esta concepción, ver Castañeda, Jorge, "La Zona Económica Exclusiva y El Nuevo Orden Económico Internacional", XIX *Foro Internacional*, No. 1, septiembre de 1978, pp. 1-16.

de la Convención, dé la apariencia de que, al contar la comunidad internacional con un nuevo régimen jurídico, que codifica y desarrolla el derecho internacional del mar, las relaciones de los Estados en el medio marino podrán desenvolverse, en el futuro, en forma más armoniosa y pacífica, como lo indica el propio preámbulo de la Convención y que, por tanto, se ha concluido con un importante episodio en la historia jurídica del mar. En realidad todos estos desarrollos no son sino el umbral, y el primer paso, de una nueva era del derecho del mar. En efecto, por muy sofisticado que resultó el texto de la Convención, éste no provee sino el marco jurídico general, que estipula la pauta de conducta a partir de la cual los Estados deberán de practicar sus relaciones marinas internacionales. El texto de la Convención está salpicado de disposiciones que prevén la necesidad de que los Estados apliquen, a través de la detallada legislación nacional que para el efecto deberán adoptar, las normas meramente generales de la Convención. Así, será la práctica de los Estados, especialmente a nivel legislativo, la que dará sustancia y contenido específico al amplio marco legal contemplado en la Convención. En otras palabras, este nuevo derecho del mar, que se abrió a la firma en Jamaica, deberá ser puesto en práctica por los Estados en los años venideros, de lo que resultará un derecho del mar mucho más nutrido que el que ahora podemos identificar en el texto de la Convención. Además, el sofisticado conjunto de mecanismos para la solución pacífica de las controversias, que incluye la propia Convención, dará lugar a que, por la vía de la jurisprudencia y de precedentes decisorios, vayan tomando forma nuevas normas específicas, que surjan a partir de la aplicación en la práctica de las normas generales de la Convención.

Cada Estado de la comunidad internacional debe, por tanto, proceder a tomar las medidas necesarias, tanto para aprovechar los beneficios que pueden derivar de la Convención, como para cumplir debidamente las obligaciones que ésta le impone. De hecho, lo anterior ha venido ya sucediendo, con la paulatina adopción de la legislación nacional marina y de una vasta red de tratados, subregionales, regionales y aun generales, basados en los presupuestos de la Convención. Es en verdad mucho lo que tiene que hacer un Estado para dar pleno efecto al larguísimo articulado, sin precedente quizá en tratado multilateral alguno, de la Convención. Este instrumento internacional constituye, de esta suerte, un llamado a la acción,

tanto unilateral, a través de la adopción de legislación, como bilateral y multilateral, por la vía de la concertación de acuerdos o tratados internacionales de todo tipo.

III. *México y el nuevo derecho del mar*

¿Qué es lo que todo lo anterior significa para México?, simplemente, que a fin de aprovechar y observar la Convención, hay ciertos temas que, ineludiblemente, deben ser suscritos en la agenda de la política exterior de nuestro país. Esto último es especialmente cierto para un Estado que, como México, ha adquirido beneficios concretos a través de la Convención, para ejercer derechos de soberanía y jurisdicciones en una zona marina sólo comparable, por su dimensión y riquezas, a la que ostentan otros ocho o nueve países del mundo. La propia dimensión de nuestros litorales, su colindancia con cinco países, muy diversos entre sí, la atracción que sus recursos marinos puede ejercer para ambiciosos intereses extranjeros, así como la incrementada intensidad con que el país realiza actividades propias en el mar, han hecho ya imperativo asumir la posición activa a que se ha aludido. La tarea ha sido iniciada con la adopción de algunas disposiciones fundamentales que se han adicionado al derecho nacional,¹² así como con la celebración de algunos acuerdos bilaterales de delimitación,¹³ de pesca¹⁴ y de otros regionales para la preservación del medio marino, como en el Caribe.¹⁵

¹² Ver Decreto por el que se Adiciona el Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para establecer una Zona Económica Exclusiva situada fuera del Mar Territorial, *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1976; Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, relativa a la Zona Económica Exclusiva, *Diario Oficial* 13 de febrero de 1976; Decreto que fija el Límite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de México, *Diario Oficial*, 7 de julio de 1976; Decreto por el que se reforma el Artículo 37 de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, *Diario Oficial*, 13 de febrero de 1976; Decreto por el que se establece el Cobro de Derechos y Productos por permisos de excepción y explotación comercial de ciertas especies de tónidos que realicen embarcaciones extranjeras en la Zona Económica Exclusiva Mexicana, *Diario Oficial*, 21 de enero de 1980.

¹³ Intercambio de notas entre México y Estados Unidos, del 24 de noviembre de 1976, y entre México y Cuba del 26 de julio de 1976.

¹⁴ Acuerdos de Pesca con Estados Unidos, del 24 de noviembre de 1976, y con Cuba, del 26 de julio de 1976.

¹⁵ Convención para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la región del Gran Caribe, Cartagena, 1983, firmado por México y por otros 12 países, por la Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, todas estas acciones han derivado de la necesidad de enfrentar problemas cotidianos, a los que se ha hecho frente, sin mediar la planeación adecuada y proyectada hacia el futuro. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, ofrece un cierto marco general respecto a la actitud del país, a mediano plazo, sobre todo por lo que hace al mejor aprovechamiento de las riquezas marinas nacionales. Sin embargo, es menester abocarse a la formulación de una política marina nacional, planeada de antemano en forma coherente y, dentro de lo realista, ambiciosa. Un elemento importante de dicha política es internacional en sí, ya que deben establecerse los criterios sobre la manera de regular cualquier pretensión de actividad extranjera en las zonas marinas nacionales, de conformidad con nuestro derecho y con el internacional. Quizá deba ser éste el tema central de dicha agenda. Esta deberá nutrirse, además, de los temas específicos que resultan de la aplicación de la Convención, algunos de los cuales derivan de problemáticas actuales que el país ya ha venido enfrentando.

Es por ello que se sugiere imprescindible la elaboración de una agenda de la política exterior mexicana, en cuanto al derecho del mar. Los temas serían, quizá necesariamente, los siguientes:

a) Codificación, adecuación y desarrollo de la legislación nacional

La legislación nacional vigente que, de una manera u otra, regula conductas que se dan en el medio marino, se encuentra actualmente dispersa en más de 300 leyes, decretos, reglamentos y otros instrumentos legales. La mayoría de ellos se encuentran desarticulados o desvinculados entre sí, además de anacrónicos respecto al nuevo orden jurídico internacional del mar. Una buena porción de estas disposiciones tienen, como destinatarios, a extranjeros, sean Estados o personas físicas o jurídicas, sobre todo cuando se trata de disposiciones internas que derivan de ordenamientos de tipo internacional. Poco puede esperarse, respecto a la eficacia del cumplimiento, por parte de los destinatarios, de dichas normas, cuando el conocimiento de ellas se dificulta al estar desperdigadas en la enorme constelación de dispositivos e instrumentos legales que constituye el derecho interno. Se impone, por tanto, una codificación de las mismas, en un número muy reducido y manejable de nuevos instrumentos legislativos. Estos, además, deberán adecuarse a las disposiciones generales de la Convención para

prevenir discrepancias que impidan que el país derive de ella los máximos beneficios. Además, dichos instrumentos deben cumplir con lo que ordenan algunos artículos de la Convención, para reglamentar en su detalle las disposiciones generales de la misma, trátese de la determinación de los límites concretos de nuestras zonas marinas nacionales, del régimen de explotación de los diferentes recursos sobre los que se tiene soberanía o derechos de soberanía, o del ejercicio concreto y reglamentado de las nuevas jurisdicciones que se han obtenido.

Con relación a todo lo anterior, podría decirse que los esfuerzos se encuentran ya encaminados con el adelantado proceso que ha llevado a cabo el Poder Ejecutivo para elaborar una ley marco, a nivel federal, que codifica la legislación nacional aplicable, así como las disposiciones de la Convención, adecuándolas entre sí y desarrollándolas. Este ejercicio es, además, indubitablemente urgente. Esta última aseveración se basa en la toma de una actitud realista, respecto a las probabilidades que tiene la Convención de entrar en vigor en un futuro cercano. La historia de los tratados multilaterales contemporáneos demuestra, claramente, que la etapa de conclusión de acuerdos internacionales más lenta y difícil es la relacionada con su ratificación por parte de los Estados. La diversidad de realidades políticas, económicas, sociales, e incluso jurídicas, en cada uno de los más de 160 Estados que constituyen la comunidad internacional actual, hace difícil prever que los órganos competentes de cada uno de ellos, en apego a sus regímenes jurídicos, puedan proceder, a corto plazo, a comprometerse en forma integral a la más amplia convención internacional que se ha negociado, y que en el futuro regulará su conducta en más de dos terceras partes de la superficie de la Tierra. En este sentido, no es de sorprender el hecho de que, después de nueve meses de abierta a la firma, la Convención haya sido ratificada, solamente por poco menos de una sexta parte del número de Estados que se requieren para su entrada en vigor. Dentro de este enfoque realista, entonces, hay que esperar que pase quizá un lustro antes de que la Convención entre en vigor. Esto no impide, desde luego, que las relaciones entre Estados se sigan dando, incluso en forma vertiginosa, en el medio marino y que, por tanto, independientemente del destino que experimente la Convención, deba procederse a legislar en lo interno y a concertar normas convencionales, a partir de la propia Convención.

Para México, como se ha dicho, cobra especial importancia proceder a desempeñar esta tarea. La realización de sus propias actividades en sus zonas marinas nacionales, y las que pretendan efectuar Estados extranjeros, incluso las personas físicas o morales que no tienen nuestra nacionalidad, hacen imposible que el país espere, para actuar, la entrada en vigor de la Convención. Se requiere, por tanto, dotar a dichas actividades del marco, de la autoridad y de la reglamentación jurídicas que, por un buen tiempo, no podrá proveer la Convención. De ahí, la urgente necesidad de contar con una nueva legislación nacional del mar.

b) Aprovechamiento y conservación de las riquezas marinas

Se ha subrayado ya, aquí, cuán indispensable es contar con una política respecto al aprovechamiento de los recursos del mar. En cuanto a los recursos vivos, el orden jurídico nacional se basa en una altamente criticada Ley Federal para el Fomento de la Pesca¹⁶ que, a pesar de haber sido adoptada hace apenas una década, está reglamentada por un ordenamiento que tiene medio siglo de vigencia.¹⁷ A pesar de la reforma al Artículo 37 de dicha Ley, que regula la participación excepcional de extranjeros de la pesca,¹⁸ hay un franco divorcio entre la legislación pesquera y las disposiciones de la Convención. Más importante aún, debe perfeccionarse una política planeada que permita al país beneficiarse en forma óptima de lo conquistado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; pero quizá más urgente que lo anterior, sea el caso de vastos recursos naturales que se han identificado en el lecho de la Zona Económica Exclusiva Marina.

La concepción común y generalizada que existe sobre el significado del establecimiento de la Zona ha estado siempre asociada con la idea de la exclusividad nacional sobre la pesca, pues el origen de la misma estuvo relacionado, a partir de las primeras reclamaciones que para el efecto formularon algunos Estados sudamericanos, desde 1947, con el objetivo de excluir a los extranjeros de la pesca en un área marina más amplia, adyacente a las costas, que la que permitía el derecho

tradicional del mar, es decir, el mar territorial.¹⁹ Sin embargo, como ya se ha dicho, los derechos de soberanía del Estado costero en la Zona aplican, no solamente a los recursos vivos sino, también a los no vivos, sea que se encuentren en las aguas, en el suelo o en el subsuelo de la misma. Estos recursos pueden ser, principalmente, minerales disueltos en las aguas del mar, hidrocarburos en el subsuelo, o recursos minerales, generalmente de tipo metálico, y en la forma de nódulos, que yacen en el suelo o lecho marino. La impresionante abundancia de estos últimos fue, por cierto, lo que motivó originalmente, a la Asamblea General de Naciones Unidas, a convocar una nueva conferencia que revisara el régimen jurídico internacional de los mares.

Desde finales del siglo pasado, la investigación oceanográfica realizada por el buque inglés H.S. Challenger, identificó la existencia de importantes yacimientos de nódulos polimetálicos, que aparentemente se forman con partículas que provienen de los ríos y que descienden por las plataformas continentales a los lechos marinos, adhiriéndose a cualquier objeto por virtud de corrientes submarinas, sirviéndoles de núcleo hasta formar los referidos nódulos. No fue sino hasta iniciada la segunda mitad de este siglo, que los avances en la tecnología permitieron identificar el fenomenal potencial de recursos minerales que, a través de los siglos, se ha constituido en los lechos marinos, en la forma de cuantiosos yacimientos de nódulos, y que constituyen una increíble reserva de metales que, en las minas terrestres, se agotarán en un plazo relativamente corto. Dichas reservas son estratégicas para el desarrollo de la industria mundial, y su abundancia sobrepasa, más allá de los límites de la imaginación, la de las minas terrestres.²⁰

El conocimiento de todo lo anterior inspiró la histórica propuesta de Malta, en la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1967,²¹ de declarar dichos recursos como Patrimonio Común de la Humanidad, cuando se encuentran en los lechos marinos más allá de los límites de las zonas marinas de los Estados. El objetivo de la propuesta era evitar, así, una carrera colonialista a los fondos marinos, que indudablemente ganarían las poten-

¹⁶ *Diario Oficial*, 25 de mayo de 1972.

¹⁷ Reglamento de la Ley General de Pesca, *Diario Oficial*, 10 de febrero de 1933.

¹⁸ Ver nota 12 *supra*.

¹⁹ Ver Székely, Alberto, *Latin America and the Development of the Law of the Sea* (Oceana Publications: Dobbs Ferry, New York), 1976, Vol. I.

²⁰ Mero, John L., *The Mineral Resources of the Sea* (Elsevier Publishing Co.: Amsterdam), 1965.

²¹ Ver 1967 *Yearbook of the United Nations*, p. 41.

cias industrializadas. Con base en dicha propuesta de creó un Comité de los Fondos Marinos,²² se adoptó una resolución, en 1969, que establecía una moratoria a cualquier actividad de los Estados en dichos fondos, en tanto se negociaba un régimen y un mecanismo internacionales para la explotación de los mencionados recursos,²³ se proclamó una histórica y solemne declaración que formalizó jurídicamente el concepto de Patrimonio Común de la Humanidad en 1970²⁴ y, finalmente, se convocó a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.²⁵ Concurrantemente con estos acontecimientos, se fortalecieron las demandas de algunos Estados en favor del derecho a establecer una zona jurisdiccional de 200 millas, que les permitiera aprovechar en forma exclusiva los recursos pesqueros dentro de la misma. De tal manera, la preparación de la Conferencia contempló no solamente la elaboración de un régimen y mecanismo internacionales para los fondos marinos, sino todos los temas del derecho del mar en general. Como también se ha indicado, ambos objetivos fueron logrados en la Convención, al consagrar jurídicamente y regular todo lo relativo a la Zona Económica Exclusiva, y al establecer un régimen y mecanismo internacionales para los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

Los yacimientos de nódulos polimetálicos se han identificado en los lechos de los distintos océanos del mundo, pero se ha encontrado que están especialmente concentrados dentro de una faja en el Océano Pacífico Central, que corre desde las Islas de Clarión y de Clipperton a lo largo de una falla, en el suelo del mar, configurada por dos líneas relativamente paralelas que llegan al oriente de las islas de Hawai. Dentro de esta área, conocida como la Fractura Clarión-Clipperton, se encuentran los yacimientos más atractivos de nódulos polimetálicos. En la parte oriente de la fractura, se han identificado muy importantes depósitos, que están dentro de los límites de la Zona Económica Exclusiva mexicana, alrededor precisamente de Clarión y que, por consiguiente, no forma parte del Patrimonio Común de la Humanidad,

sino que están sujetos a los derechos de soberanía de México.²⁶

La Delegación de México a la Conferencia, sabiendo que el país no contaría por mucho tiempo con los medios financieros y tecnológicos para explotar esos yacimientos luchó porque el mecanismo para ello más allá de la jurisdicción nacional, es decir, los yacimientos del Patrimonio Común, permitiera una activa participación en el mismo de países en desarrollo. Ese mecanismo se ha concretizado, a través de la Convención, en el establecimiento de un nuevo organismo internacional, que se denomina la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, cuyo brazo operacional, la Empresa Internacional de los Fondos Marinos, explotará los citados minerales, permitiendo la participación en dicha actividad a los países en desarrollo. Es por esa vía que México, paulatinamente, irá adquiriendo los medios para, eventualmente, explotar los yacimientos que se encuentran dentro de su propia jurisdicción nacional. Desafortunadamente, todo lo anterior es conocido solamente dentro del ámbito de la Secretaría de Relaciones Exteriores; otras autoridades competentes del Poder Ejecutivo Federal se han mantenido desinteresadas en el asunto, a pesar de las instancias que se les ha hecho para que se involucren activamente.

Esto es, por lo tanto, un tema más que requiere de una planeación coherente, que ligue la programación futura del aprovechamiento de esos recursos, con la participación diplomática de México en las actividades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

c) Delimitación de Zonas Marinas Nacionales

Hay ciertas disposiciones de la legislación nacional que ya establece los límites de algunas de nuestras zonas marinas nacionales. Sin embargo, la tarea no se ha cumplido, sobre todo a la luz de los requerimientos de la Convención.²⁷ Se requiere establecer las líneas de base, rectas o normales, a partir de las cuales se mide tanto la an-

²² Ver Resoluciones 2340 (XXII) y 2467 A (XXIII), adoptadas por la Asamblea General en 1967 y 1968.

²³ Resolución 2574 A (XXIV), del 15 de diciembre de 1969.

²⁴ Resolución 2749 (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

²⁵ Resolución 2750 C (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

²⁶ Ver Székely, Alberto, "Los Recursos minerales de los fondos marinos dentro de los límites de la jurisdicción nacional mexicana" XVIII *Foro Internacional*, No. 1, 1977, pp. 155-176.

²⁷ Ver Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, Artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982, y Decreto que fija el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva de México, *Diario Oficial*, 7 de junio de 1976.

chura del Mar Territorial como la de la Zona Económica Exclusiva, al igual que el límite exterior del primero. También debe procederse al establecimiento del límite exterior de la Plataforma Continental o Insular. Según la Convención, México tiene derecho a establecer una zona marina más, con la que ahora no cuenta, de 12 millas adyacentes al límite exterior del Mar Territorial, es decir, la Zona Contigua, en la que el país puede ejercer ciertas competencias especiales, en materia de sus reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios y migratorios. Debe establecerse esta zona y fijarse su límite exterior. Todos estos límites, interiores o exteriores, deben ser publicados en cartas marinas a gran escala, o en listas de puntos con sus coordenadas geográficas, y tienen que ser depositadas, según la Convención, ante el Secretario General de las Naciones Unidas. Los mismos elementos están pendientes respecto a la delimitación de la mitad norte del Golfo de California, que se efectuó por Decreto el 30 de agosto de 1968,²⁸ culminando así con una larga controversia interna sobre el status de dicha porción de nuestros mares.²⁹

Hay otros quehaceres que enfrentar en este tema, por lo que hace a la delimitación de las líneas divisorias en la colindancia entre nuestras zonas marinas y la de otros Estados vecinos.

El 24 de noviembre de 1976, se efectuó un intercambio de notas por la que se acordó la línea divisoria entre la Zona Económica Exclusiva mexicana y la Zona de Conservación y Administración Pesquera de los Estados Unidos, ambas hasta 200 millas,³⁰ y que se trazó a partir de la línea fronteriza marítima que se acordó por Tratado, entre ambos países, en 1970, para delimitar sus respectivos mares territoriales, hasta 12 millas por lo que hace al lado mexicano.³¹ El intercambio de notas de 1976 está vigente. En 1978 se le trató de formalizar a través de un Tratado,³² mismo que fue aprobado por el Senado mexicano, pero que ha permanecido atorado en el de los Estados Unidos,

²⁸ Decreto por el que se delimita el Mar Territorial mexicano en el interior del Golfo de California, *Diario Oficial*, 30 de agosto de 1968.

²⁹ Székely, Alberto, "A Select Bibliography on the Legal Status of the Gulf of California", 16 *Natural Resources Journal*, N. 3, July 1976, pp. 587-590.

³⁰ Ver Nota 13 *supra*.

³¹ Tratado para resolver las diferencias fronterizas y para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera nacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, *Diario Oficial*, 12 de julio de 1972.

³² *Diario Oficial*, 22 de enero de 1979.

debido a una errónea interpretación de sus disposiciones, por parte de un grupo de geólogos norteamericanos.³³

Con Cuba, el 26 de julio de 1976, se efectuó también un intercambio de notas, por el cual se delimitó la colindancia entre las respectivas zonas de 200 millas, en el Estrecho de Yucatán.³⁴ Queda pendiente la delimitación de la colindancia de nuestras Aguas Marinas Interiores, Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental, con Guatemala y con el nuevo Estado de Belice y, probablemente también, en el Caribe, en su colindancia con las mismas zonas establecidas por Honduras, trazadas a través de su isla llamada Swan.

Todo lo anterior requerirá de intensa actividad diplomática que, para prevenir posibles conflictos, debería iniciarse a la brevedad posible.

d) Reglamentación de la investigación científica marina por extranjeros

El Derecho Nacional Mexicano enfrenta una verdadera laguna, por lo que hace a la reglamentación de la investigación científica, por extranjeros, en las zonas marinas mexicanas. Hasta la fecha, los permisos a embarcaciones científicas extranjeras, que han realizado actividades en dichas zonas, se han otorgado con base en las fórmulas de la Convención, pero con fundamento en meros criterios de carácter administrativo que maneja el Poder Ejecutivo Federal. Es indispensable proceder a la legislación detallada de esos criterios, en forma coherente e indisolublemente ligada con la política científica nacional, tomando en consideración los proyectos legislativos que para el efecto se han venido formulando, y que incluso se contemplan como parte de la nueva legislación federal que se programa, y que será codificadora del derecho nacional y desarrolladora de las normas generales de la Convención.³⁵

e) El problema del atún

Quizá el problema más candente que ha tenido que enfrentar el país, durante el proceso del esta-

³³ Ver Székely, Alberto, "A Commentary with the Mexican View on the Problem of Maritime Boundaries in U.S.-Mexican Relations", 22 *Natural Resources Journal*, N. 1, January 1982, pp. 155-159.

³⁴ Ver Nota 13 *supra*.

³⁵ Ver Székely, Alberto, "El Régimen Jurídico de la Investigación Científica Marina en México", 43 *Ciencia y Desarrollo*, CONACYT, marzo-abril 1982, pp. 74-89.

blecimiento y consolidación de su Zona Económica Exclusiva, sea el referente a la imposibilidad de llegar a un acuerdo regional para la conservación y explotación del atún que, como especie altamente migratoria, viaja a lo largo de las costas del Océano Pacífico Oriental, desde Valparaíso, Chile, hasta Baja California.

Antes de la consagración jurídica del concepto de Zona Económica Exclusiva, la pesca del atún en esa región se había efectuado dentro del marco de la Comisión Interamericana del Atún Tropical,³⁶ pero, obviamente, dentro de un espacio de jurisdicción marina radicalmente diferente al del nuevo derecho del mar, es decir, en una porción que antes era de Alta Mar, y en el que aplicaba la consiguiente libertad de pesca. El régimen de la CIAT tendía, básicamente, a la conservación del recurso, estableciendo una cuota global máxima de captura para cada una de las especies de atún dentro de la región, y que tenía que ser observada por todas las flotas. En la práctica, algunos Estados ribereños empezaron a exigir ciertas cuotas especiales, garantizadas, a fin de proveer al desarrollo de sus incipientes flotas. Esto fue aprovechado especialmente por México, que llegó a surgir como la segunda flota más importante de la región, después de la de Estados Unidos, y para quien tal sistema era sumamente relevante, dada la fuerte concentración del recurso frente a las costas del país. Sin embargo, estas cuotas se sujetaban a un difícil proceso de negociación con Estados Unidos.

Con la aparición del concepto de Zona Económica Exclusiva, fue evidente para los Estados costeros que el régimen de la CIAT resultaba inadecuado, ya que una parte considerable del mar en el que éste aplicaba dejaba de ser Alta Mar, para sumarse a las distintas zonas económicas exclusivas. Por ello, México anunció su intención de promover la negociación de un nuevo acuerdo regional, que contemplara las nuevas realidades jurídicas. Para ello, se lanzó a una intensa iniciativa de labor diplomática, que se sustentaba a la vez en lo acordado al respecto en la Conferencia. Esto último, que se plasmó en el Artículo 64 de la Convención, reconocía que, por el carácter migratorio del recurso, era necesario proveer a su conservación a través de acuerdos regionales, pero en el entendido de que, en todo caso, las especies alta-

mente migratorias están sujetas a los derechos de soberanía que ejerce el Estado costero sobre todos los recursos de su Zona Económica Exclusiva.

Después de numerosas reuniones diplomáticas, todas ellas promovidas por México, y eventualmente con el copatrocinio de Costa Rica, en las que participaron Estados Unidos, los demás Miembros de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, y los demás Estados ribereños de la región, no tardó en perfilarse una posición contraria por parte de los Estados Unidos, que se resistía a perder el acceso que, garantizado con base en la libertad de pesca, había gozado por años y que ahora se vería derogado por el establecimiento de zonas de 200 millas. Para tal fin, dicho país dio una interpretación al Artículo 64 de la Convención favorable a sus intereses, enfatizando la necesidad de proceder regionalmente a la conservación y explotación del recurso, pero desdeñado a la vez su reconocimiento a los derechos de soberanía de los Estados costeros sobre el mismo.

La imposibilidad de lograr un nuevo acuerdo regional, sobre todo por la postura de Estados Unidos, sumada a la necesidad de ejercer efectivamente y de inmediato los derechos de soberanía sobre el atún, guiaron a México en 1978 a denunciar la Convención que estableció la CIAT,³⁷ y a adoptar la legislación nacional para regular la explotación de las especies altamente migratorias en su Zona Económica Exclusiva.³⁸ Lo anterior llevó a los Estados Unidos, en aplicación de su Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976,³⁹ a imponer un embargo a las importaciones del atún provenientes de México. Desde entonces, las distintas iniciativas de negociación de un posible arreglo no han conducido a una solución de la controversia. Por ello, es éste uno de los importantes asuntos pendientes, relacionados con el derecho del mar, que deben desahogarse en el marco de la diplomacia del país.

IV. Conclusiones

Por todo lo anteriormente apuntado, es fácil percatarse de la enorme tarea que queda por realizar en el futuro próximo en materia del derecho del mar. Cada una de las actividades que aún deben emprenderse constituyen un formidable reto para la

³⁶ Convención para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical, de 1948, *Diario Oficial*, 19 de marzo de 1964.

³⁷ La denuncia entró en vigor a partir de noviembre de dicho año.

³⁸ Ver Nota 12 *supra*.

³⁹ 16 U.S.C. 1801.

política exterior mexicana. La única posible garantía de que todo esto se desempeñará en beneficio de los intereses de la nación, será el estricto apego

a las normas y principios aplicables del Derecho Internacional, que ha caracterizado tradicionalmente a la diplomacia nacional.