

DELIMITACION DEL AMBITO ESPACIAL DEL MAR INTERNO MEXICANO Y EL APROVECHAMIENTO DE SUS RECURSOS PESQUEROS

Lic. Sergio Alberto Inclán

Antecedentes.

El mar desde siempre ha sido de gran utilidad para el hombre, ha servido como medio a través del cual se ha dado la pesca, la navegación, el comercio y la comunicación entre los pueblos.

El mar, a través de las rutas mercantiles, constituyó sin duda un factor importante para el desarrollo y progreso de la civilización. Es así que, por las ventajas que ofrecían los mares, no tardaron en surgir los problemas por la delimitación de los espacios marinos, a fin de reglamentar la conducta humana en el vasto mar.

Es dentro del marco del Derecho Tradicional del mar, cuando se da la figura del mar territorial, la cual surge como una zona de protección y defensa para los países costeros.

La primera regla que delimitaba el mar territorial se dio bajo estas circunstancias; Hugo Grocio sostuvo que el mar territorial debía limitarse al alcance del control que pudiesen ejercer los estados costeros, sobre esas aguas adyacentes a su territorio. Otro holandés, Cornelius Van Bynkershoek, en 1703, afirmó que el control del estado costero debía concretarse al alcance de las armas. Esta idea fue completada por el italiano Ferdinand Galiani en 1782, cuando calculó el alcance del cañón más sofisticado de la época, en tres millas. Así surge la primera regla de delimitación de un espacio marino, aunque con efectos exclusivos de protección y defensa.

Durante el siglo XIX, se dieron varios acuerdos bilaterales que adoptaban la regla de las 3 millas para el mar territorial. Tal fue el caso de la Convención de Pesca firmada por la Gran Bretaña y los Estados Unidos, el 20 de octubre de 1818.

Esta regla de tres millas perduró a lo largo de mucho tiempo, dadas las presiones e influencias que ejercían las potencias marítimas en el ámbito de las relaciones internacionales. Sin embargo, esta regla nunca fue universal, ya que hubo países latinoamericanos, escandinavos y del mediterráneo que no la acogieron.

Surgiría una corriente distinta en las colonias iberoamericanas las cuales, al momento de alcanzar su independencia, concibieron la zona de mar territorial, no sólo como un criterio de defensa y protección, sino fundamentalmente, como una fuente importante de alimentación a través de la pesca.

La práctica de los países latinoamericanos durante el siglo XIX, trae como consecuencia el debilitamiento de la regla tradicional de tres millas.

Efectivamente, los países latinoamericanos iban más allá de las tres millas, tal fue el caso de Chile en 1855, cuando estableció una zona de doce millas (en su código Andrés Bello), ejemplo que fue seguido por países como Ecuador en 1857, El Salvador en 1860 y Argentina en 1869.

Los países de la región empezaron con esta

misma tendencia a principios de nuestro siglo, lo que crearía una gran incertidumbre jurídica, por las diferencias que existían en cuanto a las reclamaciones de millaje en los mares territoriales.

Esto hizo que la Liga de las Naciones decidiera incluir el tema de la anchura del mar territorial, en la agenda de la Conferencia que se venía preparando.

La Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional que se celebró del 13 de marzo al 12 de abril de 1930, y en la cual participaban 48 estados (entre ellos México), fue un fracaso en su intento por delimitar el mar territorial, ya que por un lado las potencias marítimas se aferraban a la tradicional regla de tres millas, ya que obviamente significaba un mayor acceso a las aguas cercanas del territorio de los estados costeros, y por otro lado los países pobres que contemplaban distintos criterios de millaje pero mayores al de tres millas.

Sin embargo, la Conferencia de La Haya tuvo logros importantes como el fijar el status jurídico del mar territorial y la zona contigua, lo que ayudó para terminar con la confusión que existió a lo largo de tantos años respecto a este problema. Esta Convención aludió también a las líneas de base para fijar la extensión del mar territorial.

El presidente de los Estados Unidos Harry S. Truman el 28 de septiembre de 1945 emitió dos proclamas. La primera, la número 2667, establecía que el gobierno de los Estados Unidos consideraba a los recursos naturales del subsuelo y lecho marinos en la plataforma continental por debajo del alta mar contiguas a sus costas, como pertenecientes a los Estados Unidos sujeto a control y jurisdicción.

Mediante la segunda proclama, la número 2668, se declara que el gobierno de los Estados Unidos considera propio establecer zonas de conservación en esas áreas del alta mar contiguas a sus costas, en actividades pesqueras que han sido desarrolladas y mantenidas, o puedan ser en el futuro, en una escala substancial. Los Estados Unidos argumentaron esta proclama a razones de preservación y conserva-

ción de recursos pesqueros contiguos a las costas de la Unión Americana.

Las proclamas Truman tuvieron un gran impacto en países principalmente latinoamericanos. México, a raíz de estos ordenamientos, mediante la declaración del entonces Presidente de la República, Avila Camacho, el 29 de octubre de 1945, reivindicaba la plataforma continental adyacente a las costas mexicanas, así como las riquezas naturales que se encontraban en la zona. La declaración mexicana establecía también que se aprovecharía, vigilaría y se ejercería control sobre las zonas de protección pesquera. Por su parte Argentina el 11 de octubre de 1946, declaraba la soberanía nacional argentina sobre el mar epicontinental. Panamá el 17 de diciembre de 1946, declaraba que la jurisdicción nacional se extendía hasta la plataforma continental para efectos de pesca.

Otras declaraciones fueron aún más allá en la interpretación de las proclamas Truman. Tal fue el caso de Chile el 23 de junio de 1947, Perú el 1.º de agosto del mismo año y Costa Rica el 22 de julio de 1948, quienes sostuvieron que, como sus plataformas continentales eran tan estrechas dada la inclinación continental en esa zona, se compensarían estableciendo zonas marítimas de protección de doscientas millas. Esta pretensión, contraria al Derecho Internacional de la época, fue el antecedente al movimiento de la Zona Económica Exclusiva de doscientas millas, la cual constituye la parte central del nuevo Derecho del Mar.

Las declaraciones fueron inclinándose paulatinamente a la adopción de un nuevo Derecho del Mar; sin embargo, en ese momento se consideraban contrarias y violatorias del Derecho del Mar, por ser apropiaciones unilaterales de zonas de alta mar.

La Comisión de Derecho Internacional había empezado sus trabajos, estudios y revisión del derecho internacional, a fin de preparar la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Mientras la comisión trabajaba, tres países latinoamericanos se abocaron al estudio de las reglas del mar, y en el mes de agosto de 1952, en la ciudad de Santia-

go, se celebró la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, en la cual participaron Chile, Perú, Ecuador, firmándose varios documentos entre los que destaca la Declaración de Santiago, por la cual establecían soberanía y jurisdicción sobre doscientas millas desde la costa, argumentando que el límite tradicional de mar territorial y la zona contigua, no eran suficientes para las necesidades de sus pueblos.

La Segunda Conferencia sobre Explotación y Conservación y Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, se llevó a cabo en 1954 en la ciudad de Lima, en la cual se aprueba un convenio complementario de la Declaración de Santiago, y en la que tres países se comprometían a salvaguardar el principio de la soberanía en la zona de doscientas millas.

Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La Asamblea General de la O.N.U., mediante su resolución 1105 (II) del 21 de febrero de 1957, y tomando como base los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, convocó esta Conferencia en la cual se tratarían de resolver los problemas que habían ocasionado pugnas entre las naciones, como el caso de la anchura del mar territorial y lo relativo a la plataforma continental.

Fueron 86 los estados partipantes en la Conferencia, la que se realizó del 24 de febrero al 27 de abril de 1958 en la ciudad de Ginebra. Se crearían 5 comisiones las cuales elaboraron 4 convenciones relativas a: mar territorial y zona contigua; alta mar; pesca y conservación de recursos vivos en alta mar; y sobre la plataforma continental, así como un protocolo de firma facultativo sobre jurisdicción obligatoria en la solución de controversias, lo que constituyó un logro significativo en la Conferencia, ya que todas las pugnas o litigios que se originaran por las distintas convenciones sobre el Derecho del Mar, serían resueltas en la Corte Internacional de Justicia (salvo excepciones que contempla

el propio protocolo).

La Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua firmada el 29 de abril de 1958, en su artículo 1o. establece que. . . “la soberanía de un estado se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de m.t.”.

Sin embargo esta Convención no pudo resolver el problema de fijar el límite del mar territorial. Las potencias marítimas, no obstante amarga experiencia de la conferencia de 1930, seguían con la pretensión de las tres millas; esto constituyó el elemento que ocasionaría el fracaso de la Conferencia por llegar a un acuerdo, en cuanto a la delimitación de los mares territoriales.

La Convención a la que nos referimos adoptó la figura de la zona contigua y afirmó que en una zona de alta mar contigua a su m.t., el estado ribereño podrá adoptar medidas de fiscalización para evitar infracciones en materia aduanera fiscal, etc. 12 millas.

La Convención sobre la plataforma continental firmada el 29 de abril de 1958, define esta zona como el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona de mar territorial hasta una profundidad de 200 metros.

Asimismo el artículo número dos establece 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 naturales.

Las cuatro Convenciones fueron aprobadas por nuestro país mediante decretos de fechas 17 y 20 de diciembre de 1965 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1966.

Las posiciones de los estados no variaron mucho en relación con la Conferencia de La Haya. Sin embargo, se tuvo optimismo para pensar que en poco tiempo habría un acuerdo internacional, ya que quizá el fracaso se debía a las pretensiones tan extremas que se habían planteado a lo largo de la Conferencia de Naciones Unidas, y los estados parecían empezar a acceder, con lo que las posiciones se acercaron poco a poco.

Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Al no llegar a un acuerdo para fijar el límite del mar territorial en la Primera CONFEMAR, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución que convocaba a una segunda Conferencia, la cual se reunió del 17 de marzo al 26 de abril de 1960 con la participación de 88 países.

La Conferencia tenía la importante tarea de reglamentar la anchura del mar territorial y los límites de las pesquerías, entre otros puntos.

Sin embargo, la Segunda CONFEMAR, al igual que la Primera fracasó y no pudo resolver estos problemas, tal y como lo había previsto el representante de Ecuador el cual, desde el momento de la discusión de la convocación de la Conferencia, indicó que si los países continuaban con sus mismas pretensiones, si no había cambios en sus posiciones como cuando terminó la Primera CONFEMAR, tal y como sucedió, una segunda conferencia fracasaría al igual que su antecesora.

Efectivamente, las posiciones sostenidas por los países desarrollados y los países pobres, seguían siendo prácticamente las mismas, motivo por el cual, el resultado de la Conferencia fue negativo.

México elevó una propuesta desde los inicios de la conferencia, en la cual contemplaba varios criterios de anchura de mar territorial y zona exclusiva de pesca, de tal manera que trataba de conciliar las posiciones adversas a través de compensaciones. Esta propuesta no tuvo aprobación sobre todo por los países ricos.

Dado los fracasos de las tres conferencias que hemos analizado, se acentuaron cada vez más los actos unilaterales de delimitación de mares territoriales, zona contigua, reconocimiento de plataforma continental y sobre explotación de recursos vivos.

Para citar algunos ejemplos de estos actos, en el mes de mayo de 1970 Uruguay decidió reunir en Montevideo, a países latinoamericanos cuya soberanía o jurisdicción fuera de doscientas millas náuticas. Así surge la De-

claración de Montevideo sobre Derecho del Mar, en la que se reconoce para el estado ribereño; derecho de disponer de los recursos del mar adyacentes a sus costas así como el lecho y subsuelo marinos, para elevar el nivel económico de sus pueblos; el derecho a la explotación, utilización y conservación de recursos del mar adyacentes a sus costas de la plataforma continental, recursos de los fondos marinos oceánicos hasta el límite de jurisdicción del estado, así como regular el régimen de las pesquerías.

En el mes de junio de 1972 en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, se reunió una conferencia de la cual surge la Declaración de Santo Domingo, en la que se hacen proposiciones relativas al mar territorial, mar patrimonial, plataforma continental, y fondos marinos y oceánicos. Esta declaración reconocía doce millas de mar territorial. La mayor contribución de la Declaración de Santo Domingo fue el introducir y definir el concepto de mar patrimonial, a la terminología del Derecho del Mar. Define al mar patrimonial, como una zona adyacente al mar territorial, en la cual el estado ribereño tiene derechos de soberanía sobre recursos naturales tanto renovables como no renovables.

El nuevo derecho del mar estaba en gestación, la Declaración de Malta en 1967 buscó el que se reconociera a los fondos marinos y oceánicos fuera de jurisdicción nacional, como patrimonio común de la humanidad. Esta declaración junto con la incertidumbre jurídica a la que nos hemos referido y la práctica de los estados, constituyeron los elementos principales para que se convocara a la Tercera CONFEMAR ya dentro del nuevo Derecho del Mar.

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Mediante resolución 2750 (XXV) la Asamblea General de la O.N.U. convocó esta Conferencia, la cual ha sido la más completa dado el gran número de temas a tratar (250 aproximadamente) y además de ser la más larga en la historia de la diplomacia internacional.

Desde su convocación, se buscó que la

conferencia fuera universal es decir, que participaran el mayor número de países posible. Esto obviamente creaba problemas serios, dadas la diferencias entre los estados, algunos ribereños, otros sin litoral, grupos de interés, movimiento de liberación nacional, etc., para llegar a un acuerdo general a fin de reglamentar las distintas zonas del mar.

La primera sesión de la Conferencia se llevó a cabo del 3 al 5 de diciembre de 1973 en la ciudad de New York, en donde se trataron cuestiones de organización y procedimiento. Esta sesión fracasó en su intento por establecer un reglamento de procedimiento para la Conferencia, pero tuvo éxito en cuanto al establecimiento de la estructura misma de la reunión, ya que se creó una comisión general, tres comisiones principales y una comisión de redacción que trabajarían sobre los temas de la agenda.

Es necesario hacer notar que la III CONFEMAR no tuvo un documento básico para el inicio de las negociaciones, preparatorio a la celebración de la misma, es decir, que a diferencia de los textos preparatorios elaborados por la Comisión de Derecho Internacional para la primera y segunda CONFEMAR, la Comisión de Fondos Marinos y Oceánicos, que fungió como verdadera comisión preparatoria, se limitó a la elaboración de listas de temas que se deberían tocar y que no constituían en sí, un documento preparatorio de negociación que entorpeciera las negociaciones.

Los trabajos preparatorios de la primera y segunda CONFEMAR que se referían a aspectos de negociación, habían sido demasiado serios, por lo que no constituían un instrumento de ayuda, sino que obstaculizaban las negociaciones aun antes de iniciada la Conferencia.

Durante la segunda sesión de la Conferencia en Caracas, celebrada del 20 de junio al 29 de agosto de 1974, se repartieron los temas en las distintas comisiones. Para efectos de este trabajo, diremos que la segunda comisión fue encargada del mar territorial, zona contigua, plataforma continental, zona económica exclusiva y los regímenes de las islas. También durante este periodo, se adoptó el reglamento que establecía las reglas de procedimiento para

las negociaciones. El Artículo 27 del reglamento, buscaba principalmente un mecanismo mediante el cual se agotaran todas las posibilidades a fin de llegar a un consenso, antes de acudir a las votaciones. Textualmente el Artículo dice "ningún asunto de fondo se someterá a votación sin que la mayoría prevista en el párrafo primero del Artículo 39 (son las dos terceras partes de los países presentes) determine previamente que se han agotado todos los esfuerzos por llegar a un acuerdo".

Por otro lado se faculta mediante este reglamento, a los estados y al presidente de la Conferencia, para aplazar en ciertos casos, y bajo ciertos requisitos, las votaciones en cuestiones de asuntos de fondo. El aplazamiento en las votaciones tenía como fin, que el presidente hiciera lo posible para que se llegara a un acuerdo general.

Tras varias sesiones y después de 9 años de negociaciones, finalmente el 30 de abril de 1982 se aprobó el proyecto de convención que consta de 320 Artículos con ocho anexos, lo que constituye la reglamentación internacional de los espacios marinos, y un logro extraordinario en la diplomacia internacional.

Consideramos que entre las causas principales que permitieron un feliz término de esta Conferencia fueron: el que no existieran trabajos preparatorios que entorpecieran las negociaciones tal y como lo demostraba la experiencia, el reglamento de procedimientos que establecía el mecanismo del acuerdo general o consenso, antes de acudir a las votaciones, y además el deseo de llegar a una solución global por parte de la mayoría de las naciones.

Nuestro país aprobó la Conferencia el 29 de diciembre de 1983, la aprobación está publicada en el Diario Oficial del 18 de febrero de 1983.

Delimitación de los espacios marinos interiores mexicanos y su reglamentación pesquera.

El espacio marino mexicano está dividido en el Océano Pacífico, Golfo de California, Mar Caribe y Golfo de México. Tomando como base el Artículo 133 que establece que los tratados aprobados por el Senado son ley suprema

de toda la unión, las reformas a los Artículos 27, 42, 48, etc. las leyes reglamentarias y la Tercera CONFEMAR que ha sido aprobada por nuestro país, podemos afirmar que la delimitación de los espacios marinos interiores mexicanos y su reglamentación para el aprovechamiento de los recursos naturales, concretamente los pesqueros es la siguiente:

Aguas Marinas Interiores.— Son aguas marinas interiores (Art. 8 III CONFEMAR) las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial y que incluye desembocaduras de los ríos, bahías y puertos.

En esta zona, el Estado Mexicano tiene plena soberanía para el aprovechamiento y exploración de los recursos naturales, renovables y no renovables.

Mar Territorial.— La soberanía del Estado Mexicano, según la Conferencia, se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores, a la franja de mar adyacente designada como Mar Territorial.

México poseé un mar territorial de 12 millas; esta distancia fue establecida mediante decreto de fecha 26 de diciembre de 1969, por el cual se reformaban los párrafos primero y segundo de la fracción II del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales, cumpliendo lo establecido en el Artículo 27, en el sentido de fijar el Mar Territorial en los términos que fije el Derecho Internacional.

La práctica internacional se había inclinado por las 12 millas de Mar Territorial en la década de los 60 lo que quedó confirmado en la Tercera Conferencia, al establecer este millaje en su artículo tercero.

En esta zona, el Estado Mexicano tiene plena soberanía sobre todos los recursos naturales renovables y no renovables, por lo que la actividad pesquera está reservada a los mexicanos.

La única obligación del Estado Mexicano es respetar el derecho de paso inocente para las embarcaciones extranjeras, derecho que está reconocido en el Artículo 17 de la CONFEMAR.

Cabe señalar que el 6 de enero de 1960 se dio un Decreto que reformaba los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo de la fracción I

del Artículo 27 Constitucional, que establecía el dominio directo de la nación, sobre todos los recursos naturales del mar territorial, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, y de las aguas interiores o esteros. También reformaba el Artículo 42, que se refiere a la composición del territorio nacional, y el Artículo 48 que establecía la dependencia del gobierno federal, de todas las islas, arrecifes, plataforma continental, zócalos submarinos, mares territoriales y aguas interiores.

Zona Económica Exclusiva.

La Zona Económica Exclusiva es una área situada más allá del Mar Territorial y adyacente a este, a una distancia de 200 millas contadas desde las líneas de base por las cuales se mide la anchura del Mar Territorial.

En esta zona, el Estado Mexicano tiene derechos de soberanía para fines de exploración, explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales tanto vivos como no vivos, del lecho y subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, por lo que la actividad pesquera está reservada para los mexicanos. Sin embargo, el Artículo 62 de la Conferencia, obliga al Estado Mexicano, a que cuando no tenga la capacidad para explotar la captura permisible, dará acceso a otros estados al excedente de esa captura, a través de acuerdos.

México estableció y delimitó su Zona Económica Exclusiva mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976 que adicionaba el Artículo 27 Constitucional.

Este decreto fue completado por la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 27 Constitucional sobre la zona, el 13 de febrero del mismo año, y el Decreto que fijaba el límite exterior de la zona publicado el 7 de junio del mismo año.

Plataforma Continental.

La Plataforma Continental comprende lecho y subsuelo en áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial, y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas.

En esta zona, México ejerce soberanía para efectos de exploración y explotación de recursos naturales; estos derechos son exclusivos, es decir, que nadie puede explotarlos aunque México no tenga la capacidad para aprovecharlos.

Las reglas internacionales para el ámbito de validez marítimo mexicano están dadas; ahora constituye un reto para el país, que los cuan-

tiosos recursos pesqueros que se encuentran en las distintas zonas que hemos analizado, contando con el alta mar en donde existe la libertad de pesca, que lo sitúan entre los primeros diez países con riquezas marinas, puedan ser aprovechados óptima y racionalmente, para contribuir, mediante la alimentación principalmente, para el crecimiento y fortalecimiento de nuestra nación.