

### III. EL MAR TERRITORIAL MEXICANO

B. Acuerdos bilaterales . . . . .	82
1. Acuerdos de delimitación del mar territorial . . . . .	82
a) Delimitación del mar territorial entre México y países vecinos . . . . .	83
(1) Acuerdos de delimitación con Estados Unidos . . . . .	83
(2) Acuerdos de delimitación con Guatemala . . . . .	89
b) Delimitación del mar territorial entre México y otros países	90
2. Acuerdos de pesca en el mar territorial . . . . .	92
a) Acuerdos de pesca con Estados Unidos. . . . .	92
b) Acuerdo de pesca con Japón . . . . .	98
c) Acuerdo de pesca con Cuba . . . . .	99
C. Participación en foros regionales . . . . .	100
1. Foros inter-americanos . . . . .	101
2. Foros latinoamericanos . . . . .	106
D. Participación en foros mundiales . . . . .	107
1. Confemar I. . . . .	107
2. Confemar II . . . . .	109
3. Comisión de Fondos Marinos y Confemar III . . . . .	110

### III.A.3.d). *Necesidad de codificar la legislación nacional sobre paso inocente.*

Como puede apreciarse por el estudio detallado de la legislación mexicana aplicable a las actividades de extranjeros en el mar territorial, las disposiciones pertinentes se encuentran dispersas en una gran cantidad de leyes, reglamentos y decretos, que hacen difícil su observancia, pues no se puede esperar que sus destinatarios las conozcan en forma efectiva. Es necesario, por tanto, que se unifiquen tales disposiciones, de ser posible, en un solo instrumento legislativo, que regule todo lo relativo a la navegación y operaciones extranjeras en el mar territorial mexicano. Es necesario, además, que las disposiciones se detallen de forma adecuada, para asegurar que los buques extranjeros sepan a qué atenerse cuando pretendan ejercer un paso verdaderamente inocente. Esta necesidad ya fue apuntada con anterioridad por Bernardo Sepúlveda, al comentar que:

“No hay duda que el Estado mexicano es titular de derechos soberanos sobre su mar territorial; pero este derecho no puede ser ejercido en abstracto. Es por ello conveniente que la legislación secundaria provea de competencias específicas a las autoridades en materia civil, fiscal, sanitaria, de defensa, etc., a fin de que en su caso, exista un ordenamiento preciso que funde jurídicamente las diversas acciones en el área de jurisdicción marítima mexicana”.<sup>135</sup>

### III.B. *Acuerdos bilaterales.*

La posición de México a nivel bilateral, sobre el tema del mar territorial, ha sido una de las áreas más controvertidas de la práctica del país en el derecho del mar. Por una parte, se ha apoyado en tratados bilaterales de los que ha sido parte, interpretándolos de manera caprichosa y más allá de sus verdaderos alcances originales, para fundamentar actos unilaterales de dudosa validez jurídica. Por la otra, ha tenido enormes dificultades en concluir acuerdos con países vecinos o que tradicionalmente han realizado actividades en su mar territorial.

#### III.B.I. *Acuerdos de delimitación del mar territorial.*

México ha concluido diversos acuerdos bilaterales sobre delimitación del mar territorial, no sólo con Estados vecinos sino también, en una ocasión, con un Estado distante o no contiguo.<sup>136</sup>

*La Anchura del Mar Territorial y el Senado de la República*, Cámara de Senadores del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México) 1965, p. 101.

<sup>135</sup> *Loc. cit.* en nota 38 *supra*, en la p. 162.

<sup>136</sup> Ver sección III. B. I. b) *infra*.

### III.B.I.a.) *Delimitación del mar territorial entre México y países vecinos.*

De los tres territorios extranjeros con los que el de México colinda, con ninguno de ellos se pudo llegar a un acuerdo inmediato sobre la delimitación de las respectivas fronteras marinas. El acuerdo con Guatemala se logró hasta 1882. Con el territorio de Belice, dada su situación política de dependencia y las reclamaciones de soberanía tanto de Guatemala como de México, tal delimitación no se ha contemplado, ni aún en el Tratado sobre Límites con Honduras Británicas celebrado en Gran Bretaña en 1893.<sup>137</sup> Finalmente, desde el punto de vista de este autor y a pesar de respetables opiniones contrarias de distinguidos especialistas mexicanos sobre la materia, la primera vez que se delimitó la frontera marítima con Estados Unidos, fue hasta 1970. En cierto sentido, la posición de México sobre la cuestión de la anchura del mar territorial, se fundamentó en la manera en que ésta fue supuestamente acordada con Estados Unidos en el Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848.<sup>138</sup> Es más, la escasa literatura publicada sobre el tema por especialistas mexicanos, en la que juegan un papel central los interesantes escritos de Alfonso García Robles, gira alrededor de dicho Tratado.

#### III.B.I.a).(1). *Acuerdos de delimitación con Estados Unidos.*

En los primeros tratados celebrados entre México y Estados Unidos, de 1828<sup>139</sup> y de 1831,<sup>140</sup> respectivamente, no se hizo ninguna mención a la frontera marítima entre los dos países. El primero de ellos fue el Tratado de Límites, que remedando el Tratado de 1819 entre Estados Unidos y España fijó la línea divisoria internacional, a lo largo del Río Salina que separa a Texas y Louisiana. Dicha línea, de conformidad con el Artículo 2 del Tratado, se iniciaba en la desembocadura del citado río en el Golfo de México, pero las partes se abstuvieron de prolongarla sobre el mar. El segundo instrumento fue el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, cuyo clausulado se refiere naturalmente a diversas actividades marítimas por parte de los barcos de las partes en sus respectivas costas, pero sin fijar límites marinos de ninguna clase.

Al final de la guerra con Estados Unidos en 1847, se inició la negociación que culminó en el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo, firmado en la ciudad de Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848.<sup>141</sup> Su

<sup>137</sup> Para el texto ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. II, p. 327.

<sup>138</sup> Ver nota 2 *supra*.

<sup>139</sup> Tratado de Límites, firmado en la Ciudad de México el 12 de enero de 1828. (Para el texto ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. I, p. 55).

<sup>140</sup> Tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado en la Ciudad de México el 5 de abril de 1832. (Para el texto ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. I, p. 83.

<sup>141</sup> Ver nota 2 *supra*.

Artículo V, en su primer párrafo, dispone en cuanto a la parte oriental de la frontera que

“La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Grande... correrá por mitad de dicho Río...”

Respecto a la parte occidental de la frontera, el mismo párrafo establece que la línea divisoria

“...seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el Mar Pacífico.

Como se dijo anteriormente, fue con base en este tratado bilateral que, por largo tiempo, el Gobierno de México y algunos connotados especialistas nacionales mantuvieron que se había establecido, a través de tal instrumento, un mar territorial de 9 millas (tres leguas) tanto para México como para Estados Unidos. El Decreto de 1935 que reformó la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902,<sup>142</sup> extendió el mar territorial mexicano de 3 a 9 millas con base, según el cuarto Considerando del Decreto, en los “... tratados particulares y a los antecedentes propios del país...” Sin duda, uno de esos tratados particulares es el de Guadalupe Hidalgo. Por otra parte, el especialista mexicano que más ha escrito sobre el tema del mar territorial del país, Alfonso García Robles, ha defendido decididamente la misma tesis. Su obra escrita gira alrededor de la idea de que México y Estados Unidos acordaron, en el Tratado de 1848, un mar territorial de 9 millas.<sup>144</sup> Es más, su tesis fue de enorme influencia en la participación de la Delegación de México, de la que fue su presidente, a las Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en 1958 y 1960, respectivamente. La apología oficial a las 9 millas de mar territorial mexicano que, a pesar de las protestas de Estados Unidos, tuvieron vigencia desde 1935 y hasta 1969, fue fundamentada en gran parte por las opiniones de García Robles. Al término de la Segunda Conferencia sobre Derecho del Mar, salió publicado en el *American Journal of International Law*, un artículo del Delegado de Estados Unidos, Arthur H. Dean,<sup>145</sup> en el que, entre otras cosas, formuló ciertas ase-

<sup>142</sup> Ver nota 29 *supra*.

<sup>143</sup> Ver sección III. A. I. *supra*.

<sup>144</sup> Ver nota 14 *supra* y, también de Alfonso García Robles, *La Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial* (México: Fondo de Cultura Económica), 1959; “Desarrollo y Codificación de las Normas Básicas del Derecho del Mar hasta 1960”, en *México y el Régimen del Mar*, Vol. I. (México: Secretaría de Relaciones Exteriores), 1974, pp. 15-36; “La Anchura del Mar Territorial”, en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Internacional* (Colegio de Abogados de México; Librería de Manuel Porrúa, S. A.: México), 1960, pp. 9-44.

<sup>145</sup> Dean, Arthur H. “The Second Geneva Conference on the Law of the Sea” 54 *AJIL*, 1961, p. 751.

veraciones, sobre el mar territorial de México y su posición sobre el tema ante la Conferencia. Estas aseveraciones merecieron una respuesta a manera de comentario por parte de García Robles, publicada en la propia revista especializada.<sup>146</sup> Arthur H. Dean a la vez publicó, en el mismo foro, su réplica a los comentarios de García Robles.<sup>147</sup> El anterior intercambio académico es de enorme utilidad para apreciar la posición de ambos países respecto a los efectos del Tratado de 1848,

Para García Robles, no hay duda que el Tratado de 1848, así como el Tratado de Límites entre ambos países de 1853 (Tratado Gadsden o de la Mesilla),<sup>148</sup> que contiene iguales provisos a los del arriba transcrito Artículo V, establecen un mar territorial de 9 millas para México y para Estados Unidos.

En 1836, entre los actos destinados a reafirmar su pretensión de Estado independiente, la República de Texas expidió su Ley Fronteriza, en la que establecía su límite en el Golfo de México hasta 3 leguas marinas (9 millas). En 1960, la Suprema Corte de Estados Unidos emitió sentencia en la disputa entre el Gobierno Federal de dicho país y el estado de Texas, sobre los límites de la Plataforma Continental de este último. La Corte tuvo que considerar, para formular su decisión, los términos del Tratado de 1848. La sentencia del referido tribunal es interpretada en forma opuesta por García Robles y por Dean. El primero cita un pasaje en que la Suprema Corte afirma que la línea divisoria, prevista por el Tratado, en efecto separaba el territorio marítimo de ambos países. En aquella ocasión, el Gobierno Federal americano había argüido, ante la Corte, que el Artículo V del Tratado no establecía una frontera para separar los territorios marítimos de ambos países, sino simplemente separar sus derechos para ejercitar ciertos tipos de jurisdicciones extraterritoriales respecto a aduanas y contrabando. La Corte correctamente rechazó tal interpretación, ya que el Tratado no hace ninguna referencia a dichas jurisdicciones extra-territoriales. Por su parte, Dean contesta que en realidad la Corte no se pudo pronunciar sobre la cuestión de la frontera marítima internacional entre México y Estados Unidos, ya que el caso ante ella trataba de una disputa doméstica. Aquí Dean se equivoca, pues en efecto la Corte dictaminó que el Tratado separaba el territorio marítimo de ambos países. En lo que Dean estuvo correcto, fue al recordar que la inclusión de la cláusula de las 9 millas fue resultado de una propuesta de Estados Unidos, en las negociaciones de 1848, y que la contra-propuesta mexicana omitía del todo referencia a las 9 millas. Dean explica que lo que pretendía la Delegación americana era lograr que el Tratado reflejara una disposición de derecho interno, para lo cual tenía instrucciones expresas de su Gobierno. Dicha disposición era precisamente la contenida en la Ley Fronteriza de la República de Texas, de 1836. El resul-

<sup>146</sup> García Robles, Alfonso. "The Second United Nations Conference on the Law of the Sea - A Reply", 55 *AJIL*, 1961, pp. 669-675.

<sup>147</sup> "Responsible of Arthur A. Dean", 55 *AJIL*, 1961, pp. 675-679.

<sup>148</sup> Ver nota 3 *supra*.

tado de la negociación fue el de adoptar casi todos los términos de la propuesta americana, incluidos los de las 9 millas.

García Robles, además, cita una nota de protesta enviada por la Gran Bretaña al Gobierno de Estados Unidos, inmediatamente después de concluido el Tratado de 1848, en la que objeta el Artículo V por incluir un límite mayor al entonces permitido por el derecho internacional, que era el de las 3 millas. Cita también la contestación del Secretario de Estado americano a la Gran Bretaña, en la que señala que tal estipulación afecta solamente los derechos de México y Estados Unidos, y que "Si por su mutua conveniencia ha sido considerado apropiado concluir tal acuerdo, ninguna tercera parte tiene derecho de quejarse". Para García Robles, esta contestación constituye una aceptación implícita, por parte del Gobierno americano, de que el efecto del Artículo V era precisamente el de reconocerse mutuamente un mar territorial de 9 millas. Sin embargo, para Dean la respuesta a la Gran Bretaña no hace sino indicarle a tal país que el asunto incumbe a México y a Estados Unidos únicamente, sea lo que fuese que dispusiera el Tratado, y que por lo tanto el Secretario de Estado no interpretó el Artículo V en un sentido o en otro.

Finalmente, Dean señala que otra prueba de que el Tratado no buscaba establecer un límite al mar territorial de ambos países, es que se abstuvieron de adoptar un límite para el Pacífico como el que se acordó para el Golfo de México. Para García Robles, las 9 millas deben aplicarse por analogía a la punta occidental de la línea divisoria en la costa del Pacífico.

El objeto de interpretar un Tratado es el de desentrañar el sentido del texto, a fin de descubrir cuál fue la voluntad de los negociadores. Para este autor, ninguno de los argumentos de García Robles y de Dean son determinantes, pues ambos utilizan datos generalmente correctos, pero que, por ser opuestos, mantienen la oscuridad del Tratado. Es cierto, por ejemplo, que la citada Suprema Corte, en 1960, dictó que el Artículo V separaba el territorio marítimo entre ambos países. Pero también es cierto que la Corte no se estaba pronunciando sobre la aplicación internacional del Tratado sino, únicamente, sobre sus efectos internos en cuanto a Texas y al Gobierno Federal. Es correcto interpretar la respuesta del Secretario de Estado americano a la nota británica de 1848, en el sentido de que para Estados Unidos el Artículo V sí establecía un límite de 9 millas a los respectivos mares territoriales. Pero también es correcto interpretarla en el sentido de que todo lo que buscaba el Secretario de Estado era, lejos de confirmar la interpretación de Gran Bretaña al Artículo V, indicarle que la regla *res inter alios acta*, en el derecho de los tratados, hacía del instrumento de 1848 una cuestión exclusivamente bilateral y, por lo tanto, no de la incumbencia de Londres. También es verdad que los negociadores se abstuvieron de extender el límite a las costas del Pacífico. Pero también es verdad que cualquier interpretación genero-

sa del Tratado aplicaría el límite del Golfo de México al Océano Pacífico. Finalmente, es cierto que la propuesta de las 9 millas fue presentada por Estados Unidos, y que el hecho de que la contrapropuesta de México omitiera tal límite demuestra que este último país no tenía interés en delimitar la frontera marítima. Sin embargo, también es cierto que eventualmente, México aceptó la propuesta de Estados Unidos, lo que significa que estaba de acuerdo con el citado límite. Dados estos resultados contradictorios, que se basan en los trabajos preparatorios y en el mismo texto del Tratado, hay que recurrir a otros medios para descubrir la voluntad de los negociadores.

De acuerdo con los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, la interpretación debe hacerse también tomando en cuenta cualquier práctica posterior en la aplicación del Tratado que permita establecer el acuerdo de las partes respecto a su interpretación, así como las circunstancias de la conclusión del propio Tratado.

En primer lugar, la práctica inmediatamente posterior de las partes en el Tratado de 1848, demuestra que ninguno de los dos países pretendió reconocerse mutuamente un mar territorial de 9 millas. Como ya se señaló con profundidad en la primera parte de este capítulo,<sup>149</sup> México no legisló el establecimiento y delimitación de su mar territorial sino hasta 1902, en la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación. Esta Ley prueba claramente que para México, el Tratado de 1848 no establecía un límite al mar territorial mexicano. De lo contrario, la Ley hubiera reclamado no un mar territorial de 3 millas, sino uno de 9 millas. Si para el Gobierno de México el Tratado de 1848 había establecido 9 millas, con la Ley de 1902 estaba disminuyendo su mar territorial, por lo menos con respecto a Estados Unidos, lo cual no hubiera tenido razón de ser. La mejor interpretación es, por tanto, que el Gobierno de México no interpretó el Tratado de 1848 en el sentido de la tesis de las 9 millas, sino hasta 1935, por razones meramente unilaterales y de conveniencia propia. Esta fue la primera práctica posterior en la que México interpretó el Tratado de 1848 en favor de las 9 millas de mar territorial. La reacción de protesta de Estados Unidos no tardó en registrarse,<sup>150</sup> lo que también significa que la primera práctica posterior americana fue en contra de las 9 millas, oponiéndose así a la primera manifestación de la interpretación que México quería dar al Tratado.

México podría haber argüido que las dos prácticas de 1935, al ser opuestas, no podían ser tomadas en cuenta para interpretar el Tratado en un sentido o en otro. Sin embargo, la Ley de 1902 también es contraria a la propia práctica de México en 1935. La Ley de 1902 y la nota de protesta de Estados Unidos ante el Decreto de 1935, concuerdan en considerar que el límite permitido por el derecho internacional para el mar territorial es el de las 3 millas. La conclusión es que la tesis de las 9 millas aparece como una inno-

<sup>149</sup> Ver sección III. A. I. *supra*.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

vación de la política exterior de México en 1935, aun cuando ésta resultaba contradictoria con la interpretación que se podía inferir de la Ley de 1902. Por su parte, Estados Unidos nunca perdió oportunidad de reiterar su oposición a la tesis de las 9 millas en el Tratado de 1848. Dado el carácter consensual del derecho internacional, el cambio de posición de una contraparte en un tratado, respecto a la interpretación de los términos del mismo, como lo fue el cambio mexicano de 1902 a 1935, no tiene efectos sobre la parte que objeta tal cambio. Ante la oscuridad del Tratado, la Ley de 1902 indica que la voluntad del Gobierno en 1848 no fue la de establecer un límite de 9 millas al mar territorial. El único posible argumento contrario sería aseverar que lo que pasó, en 1902, fue que el legislador se había olvidado de lo acordado en 1848, lo cual sería totalmente inadmisibile para cualquier observador, sobre todo tratándose de un país tan sensiblemente consciente de los límites de su territorio como era México, especialmente después de la guerra con Estados Unidos.

En segundo lugar, las circunstancias en las que se celebró el Tratado de 1848 ayudan a interpretar más claramente su Artículo V. El Tratado tenía el propósito de establecer los límites fronterizos, exclusivamente de aquellos lugares en los que los territorios de ambos países son contiguos. Lo anterior significa que el Artículo V tenía un objeto concretamente localizado, es decir, la frontera constituida por una línea divisoria, de este a oeste, desde la desembocadura del Río Bravo hasta la costa californiana.

De lo anterior se desprende que la cláusula de las 9 millas tenía un objetivo puramente local, es decir, la punta oriental de la línea divisoria. No hay razón para extender dicha cláusula a toda una faja paralela a todas las costas de ambos países. Ni México tenía el propósito de reconocerle a Estados Unidos, a través del Tratado de 1848, un mar territorial de 9 millas frente a las costas de Nueva Inglaterra, o de Florida, o de Oregon, ni Estados Unidos tenía por qué querer reconocerle a México un mar territorial de 9 millas frente a Yucatán, o frente a Quintana Roo o Guerrero. Lo que se buscaba en el Tratado estaba circunscrito a una sola localización geográfica, que es la que se trataba de determinar con una línea divisoria. Interpretar que las 9 millas deben aplicarse a las costas del Pacífico por analogía, es bastante generoso de por sí, pero aplicar la analogía a todos los puntos de la costa mexicana parece ser una pretensión bastante exagerada y a todas luces contraria a las circunstancias en que se concluyó el Tratado.

Estados Unidos mantuvo su postura de objeción a un mar territorial mexicano mayor de 3 millas hasta 1967. Para entonces el derecho consuetudinario internacional había ya consagrado la regla de las 12 millas de mar territorial. Como se vio en la primera parte de este capítulo,<sup>151</sup> México procedió en dos pasos para el establecimiento de su mar territorial de 12 millas. En

<sup>151</sup> *Ibidem.*



1967 estableció una Zona Exclusiva de Pesca de 3 millas adicionales a las 9 de mar territorial adoptadas en 1935.<sup>152</sup> Estados Unidos entonces finalmente reconocieron las 9 millas mexicanas, pero sólo porque México estuvo dispuesto a reconocer los derechos históricos de pesca de Estados Unidos en las nuevas 3 millas adicionales, por lo que se concluyó el Convenio sobre Pesca Tradicional en las Zonas Exclusivas de Pesca Contiguas a los Mares Territoriales de México y Estados Unidos, del 27 de octubre de 1967.<sup>153</sup> En 1969, finalmente, se modificó la Ley de Bienes Nacionales para adoptar las 12 millas.<sup>154</sup>

El Convenio de 1967 instruyó a la Comisión Internacional de Límites y Aguas, creada por ambos países en 1889, para que trazara la línea fronteriza marítima tanto en el Golfo de México como en el Pacífico, hasta una distancia de 12 millas, las primeras 9 de las cuales eran mar territorial y las otras 3 eran zona exclusiva de pesca. La Comisión, a través de su Acta 229, del 4 de enero de 1968, fijó provisionalmente los límites de la frontera en el Golfo de México. Finalmente, en el Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas y para Mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de México el 23 de noviembre de 1970 y ratificado el 18 de abril de 1972,<sup>155</sup> por primera vez se logró una delimitación definitiva del mar territorial entre ambos países. El Artículo V de este Tratado establece líneas divisorias de 12 millas en el Golfo de México y en el Pacífico, las cuales debían ser trazadas por la Comisión Internacional citada a través de planos titulados "Límite Marítimo Internacional en el Golfo de México" y "Límite Marítimo Internacional en el Océano Pacífico". La Comisión elaboró los planos, y fueron aceptados por ambos países, como anexos al Tratado, por intercambio de notas diplomáticas completado el 21 de diciembre de 1970.<sup>156</sup> Así terminó un capítulo áspero en las relaciones de México y Estados Unidos, mismo que se inició en 1935 con la reclamación unilateral mexicana a un mar territorial de 9 millas.

### III.B.1.a).(2). *Acuerdos de delimitación con Guatemala.*

México concluyó un Tratado de Límites con Guatemala, firmado en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1882,<sup>157</sup> cuyo Artículo III establecía un límite frente al Río Suchiate similar al adoptado con Estados Unidos

<sup>152</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 89.

<sup>153</sup> Ver nota 2 *supra*.

<sup>154</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 95.

<sup>155</sup> *Diario Oficial*, 12 de julio de 1972; para el texto ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. XIX, pp. 659-669.

<sup>156</sup> Para los planos y el texto de la nota mexicana ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. XIX, pp. 679-681. Ver también "International Boundary Study, Series A, Limits in the Seas", N. 45 (Office of the Geographer, U. S. Department of State: Washington), 11 august 1972.

<sup>157</sup> *Ibidem*, Vol. I, p. 481.

para el Río Bravo en el Tratado de 1848. El Tratado estipulaba la construcción de monumentos o señales que servirían para identificar los límites que separan a los dos países. El plazo señalado por el Tratado para el trazo definitivo de la línea divisoria y para la construcción de los monumentos, fue prorrogado a través de diversos convenios. La línea marítima nunca se ha llegado a trazar, y sólo México ha construido los monumentos o balizas del lado de su territorio. La continua movilidad de la desembocadura del Suchiate, ha hecho imposible acordar una línea definitiva. El resultado de la falta de acuerdo ha sido bastante negativo, dando lugar a los incidentes violentos que se registraron a finales de 1959, cuando algunos barcos pesqueros mexicanos fueron atacados por Guatemala bajo el pretexto de que habían invadido las aguas territoriales de aquel país. Lo anterior provocó la adopción en México del Decreto que Dispone que las Embarcaciones de Matrícula Nacional sólo Podrán Desarrollar Actividades de Pesca en el Mar Territorial Mexicano o en Alta Mar, excepto cuando se acredite ante el Órgano Competente que las Autoridades de un País Extranjero han Otorgado Autorización para Realizar esas Actividades en su Jurisdicción, del 26 de marzo de 1960.<sup>158</sup> Además, este Decreto establece zonas de prevención de 9 millas paralelas a la frontera marítima con otros países, en las que queda prohibido a embarcaciones mexicanas realizar actividades de pesca, a fin de evitar los graves incidentes que pueden resultar al cruzar, incluso involuntariamente, dichas fronteras.

### III.B.1.b). *Delimitación del mar territorial entre México y otros países.*

Como se vio en la primera sección de este capítulo,<sup>159</sup> la reclamación en 1935 de un mar territorial de 9 millas, fue fundamentada por el Gobierno y, más tarde, por Alfonso García Robles; no sólo en el Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848, sino en una serie de tratados bilaterales concluidos con diversos países. El argumento consistía en aseverar que en dichos tratados las partes se habían reconocido, mutuamente, mares territoriales de 9 millas. García Robles incluso utiliza la mención de estos tratados para probar que la regla de las tres millas venía cayendo en creciente desuso.<sup>160</sup> En gran medida, la implementación por 35 años de la reclamación de 1935, se basó en el supuesto reconocimiento en dichos tratados de un mar territorial mexicano de 9 millas. García Robles menciona 13 tratados, incluyendo los 2 tratados con Estados Unidos en 1848 y 1853 y el de Guatemala de 1882. Los otros tratados constituyen parte de una serie de convenciones sobre Amistad, Comercio y Navegación, concluidos por México durante la segunda mitad del siglo pasado y la primera década del presente. Estos tratados fueron celebrados con Alemania en 1882, Suecia y Noruega en 1885, Francia en 1886,

<sup>158</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 82.

<sup>159</sup> Ver sección III. A. I. *supra*.

<sup>160</sup> Ver nota 144 *supra*.

Ecuador en 1888, Gran Bretaña en 1888, República Dominicana en 1890, El Salvador en 1893, Holanda en 1897, China en 1899 y Honduras en 1908.<sup>161</sup>

Fuera de los tratados con los dos países vecinos, en todos y cada uno de los otros once tratados bilaterales, con la excepción única del tratado con Ecuador, las partes contratantes se reconocen ya sea un mar territorial de 3 leguas (9 millas) o de 20 kilómetros (11 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 Tratado con El Salvador extiende esas jurisdicciones al "derecho de policía" y para "objetos concernientes a la seguridad del país", pero "en ningún caso podrá aplicarse a las demás cuestiones del derecho internacional marítimo". Otro Tratado bilateral que García Robles no incluyó en su lista fue el concluido con Italia en 1890,<sup>162</sup> el cual estipula que el límite del mar territorial mexicano sólo se podrá aplicar a los barcos italianos en la misma forma en que se aplique a naves de otras naciones con los que tenga tratados.

No hay duda que todos estos tratados establecen límites de zonas contiguas, y no de mares territoriales, pues es en ese tipo de zona donde la autoridad del Estado costero se constriñe al ejercicio de competencias o jurisdicciones de carácter limitado. El hecho de que se haya usado el término "mar territorial" no tiene significado, dado que inmediatamente se aclara de qué tipo de zona se trata. En esta obra ya se ha visto cómo se abusa de la utilización inadecuada e indiscriminada de la terminología del derecho del mar, error en el que se especializan, por cierto, los legisladores de los países latinoamericanos.<sup>163</sup> Es verdaderamente sorprendente que García Robles, y otros especialistas que han apoyado su tesis,<sup>164</sup> no hayan reparado en el hecho de que todos esos tratados bilaterales en realidad reconocían a las partes jurisdicciones propias de una zona contigua, y no de un mar territorial. La única excepción, es el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Ecuador, de 1888, en el que las partes se reconocen mutuamente un mar territorial de 20 kilómetros, sin limitarlo de ninguna manera.

Hay que precisar, finalmente, que aún en el caso de que estos tratados hubieran en realidad establecido límites a los mares territoriales de las partes propiamente hablando, éstos no servirían de base para hacer reclamaciones unilaterales generales, es decir, aplicables *erga omnes*, ya que la regla *res inter alios acta* hace que los tratados bilaterales se circunscriban a las relaciones de los dos países partes exclusivamente.

<sup>161</sup> Ver Vols. I y II de la publicación del Senado citada en la nota 2 *supra*.

<sup>162</sup> *Ibidem*, Vol. II, p. 227.

<sup>163</sup> Ver Székely, Alberto. *Op. cit.* en la nota 50 *supra*.

<sup>164</sup> Ver notas 37 y 38 *supra*.

### III.B.2. *Acuerdos de pesca en el mar Territorial.* (Ver Anexos IX y X)

El único estudio que se ha realizado sobre la cuestión de los tratados bilaterales que ha concluido México, para permitir a extranjeros la pesca dentro de su mar territorial, fue elaborado por Fernando Castro y Castro en 1974.<sup>165</sup> El autor analiza una historia plagada de fracasos constantes, en los intentos de acordar tratados con los tres países que tradicionalmente han pescado en el mar territorial mexicano, es decir, Estados Unidos, Japón y Cuba. La presente sección resumirá, completará y pondrá al día el citado estudio.

#### III.B.2.a). *Acuerdos de pesca con Estados Unidos.*

Según Castro y Castro, el incremento de la actividad pesquera por parte de barcos de Estados Unidos frente a las costas occidentales mexicanas, tuvo como efecto que en la Convención para Impedir la Importación Ilegal de Mercancías, Narcóticos y Otros Productos, la Migración Ilegal de Extranjeros, así como para Favorecer el Mejoramiento de la Salud Humana y Proteger la Vida Animal y Vegetal, y para Conservar y Desarrollar los Recursos de Vida Marina frente a Algunas de sus Costas, firmada en Washington el 23 de diciembre de 1925,<sup>166</sup> se estableciera una "Comisión Internacional de Pesquerías —México y Estados Unidos—", con poderes recominatorios para, según el Preámbulo de la Sección Tercera del instrumento citado:

1. Facilitar, a las autoridades respectivas, la labor de conservación y fomento de los recursos de la vida marina en las aguas del océano frente a determinadas porciones de la costa de cada país;
2. Impedir el contrabando de toda clase de productos marinos;
3. Y estudiar y hacer recomendaciones con respecto al cobro de los impuestos que causen el pescado y demás productos marinos.

De acuerdo con el Artículo X de la Convención, el ámbito de su aplicación comprendía "... las aguas frente a las costas del Pacífico de Baja California, México, y California, Estados Unidos de América, incluyendo las aguas tanto territoriales como extraterritoriales; entendiéndose por estas últimas la prolongación al Oeste de las primeras". Pero no hace la Convención ninguna referencia al límite exterior de las aguas territoriales. Sin embargo, esa omisión no tiene ningún significado, ya que ambas partes contaban, en 1925, con legislación nacional estipulando la misma anchura, 3 millas, para sus respectivos mares territoriales. Lo interesante es que se hayan incluido las "aguas extraterritoriales", sobre todo en forma indefinida. Esto tampoco ofrece ningún

<sup>165</sup> "Convenios Bilaterales de Pesca: Práctica y Legislación Mexicana", en *México y el Régimen del Mar* (Secretaría de Relaciones Exteriores: México) 1974, pp. 106-135.

<sup>166</sup> Para el texto ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. V. p. 237.

problema, en el sentido de que se pudiera interpretar como una violación a la libertad de pesca de otros Estados en Alta Mar, ya que no podía pretenderse una aplicación de la Convención más que interpartes.

Lo más interesante de esta Convención, es sin duda el alto ánimo de cooperación bilateral que demuestran sus cláusulas, lo que se convertiría en algo inusitado en las relaciones pesqueras entre ambos países por largo tiempo en el futuro. Una disposición ilustrativa de tal ánimo puede encontrarse en el segundo párrafo del Artículo XII:

“Las Altas Partes Contratantes convienen en que las autoridades de sus respectivos puertos rehusarán el permiso de entrada a cualesquier pesca o productos marinos que se intente introducir en los puertos procedentes de las aguas que se especifican en el Artículo X, cuando las autoridades del puerto tengan razones para creer que el patrón ha obtenido su carga violando las leyes de alguna de las dos Altas Partes Contratantes, los reglamentos que puedan ser adoptados por la Comisión o los preceptos de esta Convención. En tales casos se podrá imponer multas o decomisar la carga obtenida así ilegalmente, vendiéndose en pública subasta al mejor postor. . .”

Es evidente que uno de los problemas que se trataba de atacar con estas disposiciones, y la razón por la que se extiende su ámbito espacial de aplicación a las aguas extraterritoriales era, además de la cuestión de evasión fiscal, la viciosa práctica denominada con el nombre de “changueo”, que persiste hasta la fecha, y por medio de la cual se realizan transacciones comerciales en Alta Mar, en las que barcos pesqueros mexicanos transfieren productos obtenidos por ellos en el mar territorial mexicano, los cuales están reservados a la pesca nacional y, por tanto, fuera del alcance de barcos pesqueros extranjeros.

No hay indicios de que la Comisión haya llevado a cabo sus tareas. La legislación mexicana hace referencia a la misma en los Artículos 75 y 79 del Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial, del 5 de marzo de 1927,<sup>167</sup> en el que separa, del régimen general de multas, las que podía imponer la Comisión según el Artículo XII de la Convención de 1925. Lo cierto es que para 1930, se hizo necesario institucionalizar la pesca extranjera en el mar territorial mexicano, mediante el establecimiento de las primeras Oficinas de Pesca mexicanas en el extranjero, en Galveston, Texas y en La Habana, Cuba, para expedir registros y permisos a embarcaciones extranjeras para pescar en el mar territorial mexicano, lo cual estaba permitido, como ya ha sido señalado, en los Artículos 33, 75 y 79 del citado Reglamento de 1927. En realidad el establecimiento de esas oficinas pretendía regularizar una situación que en la práctica se traducía en la pesca libre dentro del mar territorial mexicano, por parte de extranjeros, sin que el Gobierno del país los perturbara.

<sup>167</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 19.

Los siguientes años fueron testigos de no menos de 5 intentos por parte de México y Estados Unidos, por convenir un acuerdo de pesca bilateral. Todos esos intentos fracasaron a lo largo de tres décadas y media. A lo largo de todo ese periodo, solamente se pudo convenir en dos acuerdos de investigación científica, pero que por sí mismos no autorizaban la pesca por parte de barcos americanos en el mar territorial mexicano. El primero de ellos resultó en la elaboración de diversos estudios científicos, mientras que el segundo ni siquiera se llegó a implementar. Por canje de notas diplomáticas, fechadas en la ciudad de México el 17 de abril, el 22 de mayo y el 24 de octubre de 1942, se acordó el Memorándum de Convenio sobre la Misión de Pesquerías,<sup>168</sup> con base en el cual se formularon los citados estudios, lo que fue facilitado a través de prórrogas al Convenio de 1944, 1946, 1948 y 1950. Los estudios tendían a llenar el objetivo convenido de realizar una investigación biológica y estadística y un plan para la administración, reglamentación y dirección científica de la pesca del camarón y otras especies marinas en aguas mexicanas, que serviría para aumentar el abastecimiento de alimentos provenientes de pesquerías y de protegerlas contra el agotamiento, aumentando la eficiencia de las operaciones de pesca y mejorando los medios de vida de las personas dedicadas a empresas pesqueras.

El otro acuerdo fue la Convención para el Establecimiento de una Comisión Internacional para la Investigación Científica del Atún, del 25 de enero de 1949.<sup>169</sup> Inicialmente, los Estados Unidos habían propuesto un proyecto más amplio, en el que se establecía un régimen de pesquerías que reconocería el derecho de Estados Unidos para capturar el atún dentro de aguas mexicanas. El intento fue resistido por México, ya que Estados Unidos no quería reconocer las 9 millas de mar territorial mexicano adoptadas en 1935. El resultado de las negociaciones fue reducir la Convención al plano meramente científico. Al no llegar nunca a constituirse la Comisión, la Convención nunca llegó a implementarse. Durante el mismo año se celebró la Convención para el Establecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, entre Estados Unidos y Costa Rica,<sup>170</sup> en la que se establecía un régimen de investigación para la conservación del atún en el Pacífico Oriental. México se adhirió a dicha Convención de 1964, dos años antes de que dicho régimen se convirtiera en un sistema de explotación, mediante la adopción de una cuota global anual.<sup>171</sup>

Fuera de los dos acuerdos científicos anteriores, no se pudo llegar a ningún acuerdo que permitiera la pesca a barcos americanos en el mar territorial mexicano, sino hasta 1968.

<sup>168</sup> Para el texto ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, Vol. VIII, p. 737.

<sup>169</sup> *Ibidem*, Vol. XI, p. 93.

<sup>170</sup> *Ibidem*, Vol. XI, p. 197.

<sup>171</sup> Este régimen se estudia a profundidad en el Capítulo VII *infra*.

En 1934 el Gobierno de México analizó una propuesta americana para una Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Conservación de los Recursos Marinos y Acuáticos, con aplicación en una franja de 20 millas marinas a lo largo de las costas de ambos países. Dicha franja implicaría un reconocimiento mutuo, con efectos bilaterales, de una zona exclusiva de pesca de tal anchura, en la que cada país tenía derechos exclusivos sobre los recursos de la misma, los cuales podían ser explotados por los nacionales de ambos Estados de acuerdo con las leyes de su país. Se trataba, en realidad, de una zona conjunta, de la que indudablemente derivarían beneficios para los pescadores americanos, ya que los recursos pesqueros de la región se concentran más bien frente a las costas mexicanas. Lo anterior hizo que México presentara una contrapropuesta que, naturalmente, resultaba inaceptable para Estados Unidos, derivando en el fracaso de las negociaciones.

Quizá lo anterior impulsó a México a extender su mar territorial a 9 millas en 1935. Ante las dificultades que tal reclamación trajo a los intentos por lograr un acuerdo de pesca, Estados Unidos propuso, en 1942, la creación de una Comisión Consultiva Informal, que presentaría recomendaciones a ambos Gobiernos. Para México no era necesario que se estableciera tal órgano, estimando que los problemas podían ser tratados directamente por los dos Gobiernos. Así, las consultas fueron canceladas.

Una vez más, en 1945, Estados Unidos presentó a México un anteproyecto de Tratado sobre las Pesquerías del Pacífico, incluyendo no sólo las aguas de aquel Océano frente a las costas de ambos países, sino también las del Golfo de California, y sin prejuicio de la posición de cada una de las partes sobre la extensión de las aguas territoriales. Esto para empezar resultaba ya negativo para México, pues constituía la típica actitud norteamericana de eludir el reconocimiento a la soberanía de México sobre su mar territorial en la extensión fijada desde 1935. Otro grave problema se presentaba con una cláusula del ante-proyecto es que permitía que la vigilancia, sobre todas las aguas de la convención, la pudieran realizar, indistintamente, los barcos patrullas de cualquiera de las partes, lo que necesariamente constituiría una violación a la soberanía de México sobre su mar territorial. Además, las violaciones cometidas por embarcaciones pesqueras, en cualquier parte de las aguas de la convención, serían sancionadas por los tribunales del país de registro de las mismas, lo que implicaba que las infracciones en el mar territorial mexicano podían ser juzgadas en cortes americanas. Éstas y otras cuestiones llevaron a México, en 1947, a rechazar el ante-proyecto.

Los Estados Unidos, altamente interesados en las abundantes existencias de camarón dentro del mar territorial mexicano, en el Golfo de México, iniciaron nuevos esfuerzos en 1954 para concluir un tratado sobre la explotación, por parte de sus barcos, de dicha especie marina. Para esquivar el

problema de la anchura del mar territorial, tema que se proponía matener en *statu quo*, se sugería fijar los límites a la pesca americana con base en la profundidad de las aguas, las cuales serían medidas con líneas isobáticas de un cierto número de brazas. Este sistema inusitado resultaba inaceptable, ya que Estados Unidos pretendía se le autorizara pescar en las zonas menos profundas del mar territorial mexicano, que son precisamente aquéllas en donde más se concentran los bancos de camarón. Asimismo, la propuesta incluía una cláusula por medio de la cual los barcos americanos serían juzgados por tribunales americanos por violaciones cometidas en el mar territorial mexicano. Estas estipulaciones resultaban obviamente ventajosas unilateralmente para Estados Unidos, por lo que México las rechazó. Después de este intento, México no quiso considerar nuevas propuestas, ya que se acercaba la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 1958, y no quería convenir bilateralmente normas que podrían resultar incompatibles con las que se iban a negociar multilateralmente.

Así, los controvertidos resultados de la citada Conferencia de 1958 en la cuestión de la anchura del mar territorial, llevaron a una suspensión informal de negociaciones bilaterales en materia de pesca por toda una década. En 1965, fue México quien tomó la iniciativa, proponiendo un acuerdo en el que se reconocerían las 9 millas de su mar territorial, sin que esto implicara el abandono de la tesis sostenida por Estados Unidos sobre el tema, la cual podría seguir sustentando en foros internacionales, pero con la condición de que si se lograba un acuerdo multilateral, de una regla que concediera al Estado costero derechos exclusivos de pesca más allá de las 9 millas, tal regla prevalecería sobre el convenio entre ambos países. Todo lo anterior resultaba inaceptable para Estados Unidos, por lo que las conversaciones no prosperaron.

Al año siguiente Estados Unidos se mostró interesado de nuevo en un convenio. La propuesta que dicho país formuló incluía el establecimiento de lugares de refugio en las 9 millas, para que sus barcos pudieran anclar y trasbordar camarón, el reconocimiento de una Zona Exclusiva de Pesca mexicana de 12 millas, la cual sólo se aplicaría a barcos americanos hasta 9 millas en el Golfo de México, y las mismas normas de vigilancia e implementación que había venido sugiriendo en años anteriores, es decir, que Estados Unidos podría patrullar en aguas mexicanas y sus barcos infractores sólo comparecerían ante jueces americanos. Una vez más todas estas propuestas resultaban no negociables para México, pues en todos los casos se afectaba la soberanía sobre su mar territorial.

Mientras tanto, el derecho internacional consuetudinario empezó a lograr lo que en 1958 resultó imposible obtener convencionalmente, es decir, la consagración de las 12 millas como anchura máxima del mar territorial. Como ya fue señalado anteriormente, México procedió en dos etapas ante tal desa-



rollo en el derecho del mar.<sup>172</sup> En 1967 reclamó una Zona Exclusiva de Pesca, de 3 millas adicionales al mar territorial de 9 millas<sup>173</sup> y, en 1969, finalmente se extendió este último a 12 millas.<sup>174</sup> Al establecer la Zona Exclusiva de Pesca, México comprendió que estaba reclamando un área que había sido hasta entonces parte de Alta Mar, en la cual habían venido pescando tradicionalmente, en ejercicio de su libertad de pesca, las embarcaciones de Estados Unidos y de Japón. Era pues necesario e inevitable dar cabida al reconocimiento, al me nos por cierto tiempo, de dichos derechos históricos de pesca tradicional.

Estados Unidos negoció finalmente con México, en 1967, pues para entonces se había percatado que la derogación de la regla tradicional de las tres millas se había convertido en una realidad irreversible. Tan es así que incluso los propios Estados Unidos se adelantaron a México, al establecer en 1966 una zona Exclusiva de Pesca de 9 millas, adicionales a su mar territorial de 3 millas.<sup>175</sup> Sólo entonces se pudo llegar a un acuerdo. En el Convenio sobre Pesca Tradicional en las Zonas Exclusivas de Pesca Contiguas a los Mares Territoriales de Ambos Países, del 27 de octubre de dicho año,<sup>176</sup> Estados Unidos por fin reconoció no solamente las 9 millas de mar territorial mexicano que había objetado y combatido por más de tres décadas, sino también la nueva Zona Exclusiva de Pesca. Así terminaba también un periodo constante de desacuerdo en materia pesquera, que había afectado negativamente las relaciones entre ambos países. A cambio, México reconoció los derechos tradicionales de pesca de Estados Unidos, con base en un sistema recíproco de cinco años de duración, revisable anualmente, en el que se podría alcanzar un volumen total que no excedería la totalidad de las capturas hechas por los barcos americanos en los cinco años anteriores al 1o. de enero de 1968, fecha en que entraría en vigor el tratado. Todo esto tendría lugar dentro de las nuevas tres millas, según fueron delimitadas por la Comisión Internacional de Límites y Aguas, a través de su referida Acta 229.<sup>177</sup> Como ya se advirtió, este sistema de *phase-out*, al final del cual se desvanecerían los derechos tradicionales de Estados Unidos, era recíproco, lo que quiere decir que se autorizaba que embarcaciones mexicanas pescaran en las tres millas exteriores de la Zona Exclusiva de Pesca de Estados Unidos durante la vigencia del mismo. Hay que apuntar también que este Tratado, como el similar que se concluyó en 1968 con Japón, estaba expresamente autorizado por el Tercer Artículo Transitorio de la Ley que creó la Zona. El Tratado terminó el 1o. de enero de 1973, habiendo gozado de una vigencia generalmente satis-

<sup>172</sup> Ver sección III. A. I. *supra*.

<sup>173</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 89.

<sup>174</sup> *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 95.

<sup>175</sup> Public Law 89-658, del 14 de octubre de 1966.

<sup>176</sup> Ver nota 58 *supra*.

<sup>177</sup> Ver sección III. B.I.a)1 *supra*.

<sup>178</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 109.

factoria. Como para entonces México había ya establecido su mar territorial de 12 millas, los barcos pesqueros de Estados Unidos quedaron excluidos del mar territorial mexicano a partir de esa fecha, con excepción de una serie de embarcaciones que habían venido obteniendo permisos en la Oficina de Pesca de México en San Diego o San Pedro California, o en Ensenada, para pescar frente a las costas occidentales de Baja California. Se trata de pequeños barcos que habitualmente han pescado en dicha región dentro de las 12 millas, y que pertenecen a familias americanas que han venido obteniendo su sustento de dicha actividad. Cuando el 24 de noviembre de 1976 se concluyó el Acuerdo de Pesca entre México y los Estados Unidos, para regular los permisos de pesca de excedentes por parte de las embarcaciones americanas en la recientemente creada Zona Económica Exclusiva de México, se incluyeron, en la Parte II del Anexo al Acuerdo, estipulaciones concernientes a los citados pequeños barcos, de los que quedaban para entonces solamente 141. Se estipuló que podrían continuar recibiendo permisos, dentro de los límites del Artículo 37 de la Ley Federal para el Fomento de Pesca, reformado el 13 de noviembre de dicho año, sin que pudieran ser reemplazadas por otras, ni ser substituidas como consecuencia de cambio material de propietario, excepto en el caso de sucesión hereditaria de padres a hijos, siempre y cuando el heredero operara la embarcación. Se convino también que si una de esas 141 embarcaciones, las cuales se incluyeron en un Apéndice A al Acuerdo, de carácter no enmendable, dejaban de pescar por 12 meses consecutivos, serían descalificadas para recibir un nuevo permiso. En realidad México consintió en tolerar estas embarcaciones extranjeras, en su mar territorial, por razones de carácter humanitario pues, como se indicó, se trata de unidades familiares que por largos años han dependido económicamente de sus faenas pesqueras en zonas mexicanas, muy cercanas a sus puertos de base, de las cuales no pueden alejarse dado su reducido tamaño. Una vez que estas embarcaciones dejen de operar, o cambien de propietario en forma no permitida por el Acuerdo, habrá concluido la pesca por parte de Estados Unidos en el mar territorial de México.

### III.B.2.b). *Acuerdo de pesca con Japón.*

Japón había venido ejerciendo la pesca esporádicamente, desde principios de siglo, frente a las costas mexicanas. Sin embargo, de ninguna manera habían logrado consolidar derechos tradicionales similares a los de Estados Unidos, dentro de las nuevas 3 millas de la Zona Exclusiva de Pesca creada por México en 1967. Aun así, la insistencia de Japón por concluir un acuerdo de pesca con México, aplicable a dicha zona, llevó a la conclusión, el 7 de marzo de 1968, del Convenio sobre Pesca por Embarcaciones Japonesas en las Aguas Contiguas al Mar Territorial Mexicano,<sup>179</sup> en el que se adoptó un sistema de *phase-out* básicamente similar al convenio con Estados Unidos.

<sup>179</sup> Ver nota 58 *supra*.

El convenio terminó el 31 de diciembre de 1972, después de una vigencia bastante tortuosa, debido principalmente a repetidas violaciones de embarcaciones japonesas, quienes incursionaban en zonas no autorizadas. La mayor ventaja del Convenio era lograr el reconocimiento de la nueva Zona (así como del mar territorial de 9 millas), por parte de un país radicalmente aferrado a la regla tradicional de las 3 millas y con indudables intenciones de pescar frente a México a como diera lugar, siquiera con el fin de impedir que se registrara un precedente en su contra.

Lo que más detenía la aceptación de México de entrar en un acuerdo pesquero con Japón, era la pésima reputación de ese país en cuanto a sus nefastas prácticas pesqueras en detrimento de la ecología marina y, más concretamente, de la conservación de las especies vivas del mar, reputación que hasta la fecha insiste en mantener, especialmente con la matanza indiscriminada de delfines y ballenas que realiza.

México sabía que los japoneses utilizaban embarcaciones de exagerado tonelaje, con equipos potentes y palangres o líneas de anzuelo de enormes dimensiones (en ocasiones de varias decenas de millas de largo), que hacen presa indiscriminada de toda clase de especies. Como tal situación y actitud no ha variado hasta la fecha, México se ha abstenido de concluir un convenio de pesca sobre excedentes de especies vivas en la Zona Económica Exclusiva de México, lo cual sin duda redundaría en beneficio de la conservación de esos recursos.

### III.B.2.c). *Acuerdo de pesca con Cuba.*

Cuba estableció su mar territorial hasta 3 millas, a través del Decreto-Ley No. 7 que aprueba la Ley Orgánica del Ejército y la Armada, del 27 de enero de 1942.<sup>180</sup> Por lo tanto, no reconocía las 9 millas de mar territorial reclamadas por México en 1935, lo que hizo que varias embarcaciones cubanas infringieran tal zona en repetidas ocasiones, frente a la costa de Yucatán. En 1942 México realizó un intento infructuoso de acordar con dicho país un sistema de expedición de permisos para resolver la situación. En 1946 Cuba tomó la iniciativa, proponiendo un ante-proyecto de convenio de pesca, en el que se abstenía de reconocerle a México más de 3 millas, pretendía se reconociera el derecho de pesca libre a las embarcaciones cubanas más allá de ese límite, sin pago de derechos e impuestos de ninguna clase, y que el convenio fuera indefinido.

Obvia decir que México rechazó los anteriores términos. Las violaciones de barcos cubanos continuaron el año siguiente, y ante la imposibilidad de concluir un acuerdo, Cuba propuso que se mantuviera la situación de hecho que

<sup>180</sup> La Jurisprudencia al Día, 1942, Legislación, pp. 133 y 210; Para el texto ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, Vol. II, 1978, Booklet Seven, pp. 22-23.

existía y que se permitiera a sus embarcaciones seguir pescando frente a las costas mexicanas, cosa que también fue desechada por México, quien persistía en sus esfuerzos de establecer una Oficina de Pesca en La Habana para la expedición de permisos que, junto con la de Galveston, Texas, para Estados Unidos, se había planeado desde 1930. La actitud de México encontró enorme hostilidad entre la prensa y Gobierno cubanos, lo que hizo que se creara un molesto estado de tensión en las relaciones entre ambos países por este asunto. No se volvió a negociar sobre pesquerías por toda una década.

Como el Artículo Tercero Transitorio de la Ley que creó la Zona Exclusiva de Pesca de México, en 1967,<sup>181</sup> autorizaba la celebración de tratados bilaterales, con vigencia de 5 años, con los países que hubieran tradicionalmente pescado en la misma, Cuba se dio por aludida. Con base en la experiencia ganada con los acuerdos concluidos con Estados Unidos y con Japón,<sup>182</sup> México presentó a Cuba un ante-proyecto de convenio similar, sobre el cual no se pudo llegar a un acuerdo.

El primer Acuerdo de Pesca con Cuba no fue concluido sino hasta el 26 de julio de 1976, para regular la expedición de permisos para la pesca cubana de excedentes en la Zona Económica Exclusiva de México. En este caso, a diferencia del acuerdo equivalente con Estados Unidos, ninguna cláusula del Acuerdo permite la pesca cubana en el mar territorial mexicano.

El balance es que, al no haber podido llegar a ningún acuerdo, en más de tres décadas de negociaciones, para que embarcaciones cubanas pudieran pescar en el mar territorial mexicano, las relaciones pesqueras entre ambos países fueron tan malas o peores que las que tuvo México con Estados Unidos durante el mismo periodo. Hay que hacer notar que ni aun la estrecha relación del Gobierno de Fidel Castro con el de México, durante la década de los sesentas, permitió que se conviniera en un régimen bilateral de pesca. Esto, indudablemente, fue visto por Cuba como una situación por demás negativa, ya que la Revolución Cubana había orientado enormes esfuerzos en el sector pesquero, en forma inigualable al resto de América Latina.

### III.C. Participación en foros regionales.<sup>183</sup>

A nivel inter-americano, la posición de México sobre el tema del mar territorial puede bien ser calificada de inconsistente, pues en algunas ocasiones apoyó las normas del derecho internacional positivo y, en otras, dejándose llevar por la retórica latinoamericana, actuó en forma incompatible con su propia práctica unilateral, según la ilustra su legislación nacional. En algunos foros inter-americanos, México adoptó posiciones *ius naturalistas*, quizá debido

<sup>181</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 89.

<sup>182</sup> Ver nota 58 *supra*.

<sup>183</sup> Para un estudio del desarrollo del derecho del mar a nivel interamericano y latinoamericano, ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, Capítulo V.

a la clase de internacionalistas que representaron al país como delegados ante los mismos. Sin embargo, en el nivel estrictamente latinoamericano México apoyó posiciones correspondientes a su propia práctica y tradición positivista. En todo caso, ninguno de estos foros llegó a poner en vigor normas positivas regionales sobre derecho del mar.

### III.C.1. *Foros inter-americanos*

Durante su Primera Reunión, celebrada en Río del 22 de mayo al 15 de junio de 1950, la Comisión Inter-Americana de Jurisconsultos adoptó su Resolución VII/2, por la cual encargó al Comité Jurídico Inter-Americano que estudiara el "Régimen del Mar Territorial y Cuestiones Afines", como parte de su plan de desarrollo y codificación del derecho internacional. Con este instrumento, la Organización de Estados Americanos inició sus trabajos sobre derecho del mar.

En su periodo de sesiones de 1952, también en Río, el Comité citado produjo un Proyecto de Convención sobre el Mar Territorial y Cuestiones Afines,<sup>184</sup> acompañado de un documento intitulado "Exposición de Motivos",<sup>185</sup> que había sido elaborado por los cuatro co-patrocinadores del proyecto (Argentina, Chile, México y Perú). Es sorprendente que México haya apoyado y co-patrocinado tanto el Proyecto como la Exposición de Motivos, ya que ambos documentos contienen afirmaciones no sólo contrarias al derecho internacional en vigor a la sazón, sino también incompatibles con la práctica legislativa del país.

El proyecto aseveraba, en su Artículo 1, que el derecho internacional en vigor concede al Estado costero soberanía exclusiva sobre el suelo, sub-suelo y aguas de la Plataforma Continental, así como sobre el *espacio aéreo y la estratosfera* suprayacentes, lo cual no podía estar más alejado de la verdad. En el Artículo 2 se reconoce el derecho de establecer una zona de protección, control y explotación económica, hasta una distancia de 200 millas, en la que el Estado costero puede ejercer supervisión militar, administrativa y fiscal.

Respecto al primer punto, parece incomprensible que el Delegado mexicano haya favorecido la idea de que el derecho internacional concede soberanía sobre las aguas suprayacentes a la Plataforma Continental, o mar epicontinental, siendo que precisamente por considerar que tal pretensión sería contraria al derecho internacional, la Iniciativa de Enmiendas a los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, que presentó el Presidente Ávila Camacho al Congreso el 6 de diciembre de 1945,<sup>186</sup> no fuera publicada a pesar de que había sido ya aprobada tanto por el Congreso como por las legislaturas de los Es-

<sup>184</sup> *Ibidem*; Para el texto ver Parte II, "Latin American Regional Materials on the Law of the Sea", Document No. 15.

<sup>185</sup> *Ibidem*, Document No. 16.

<sup>186</sup> Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 67.

tados. No hubiera sido criticable el que el Delegado mexicano hubiera apoyado la futura adopción del mar epicontinental, pero afirmar que tal institución estaba ya consagrada constituía una falsedad que el propio país había reconocido sólo unos años antes. La razón de tal actuación parece encontrarse en el hecho de que, aparentemente, México estimó que, aunque en 1945 no había podido reclamar un mar epicontinental, no era mala la idea de promover la consagración de tal zona en el derecho internacional. Así, se apoyó dicha tesis en algunas reuniones Inter-Americanas, durante la primera mitad de la década de los cincuentas. Al no encontrar eco en la comunidad internacional, tal posición se abandonó antes de la Conferencia de la ONU de 1958. El apoyo al reconocimiento de una zona de 200 millas era perfectamente viable, a pesar de que ninguna ley nacional la hubiera reclamado, pues en ese caso no se aseveraba que existía ya una norma de derecho internacional que permitiera su establecimiento.

Asimismo, el Delegado de México permitió que se afirmara, en la Exposición de Motivos, que consistía de una abundante argumentación histórica en contra de la vigencia de la regla tradicional de las tres millas, que en 1945 la Declaración del Presidente Ávila Camacho había establecido, aparte de la reclamación sobre la Plataforma Continental, zonas de conservación pesquera adyacentes al mar territorial mexicano. La Declaración no estableció ninguna zona de este tipo.<sup>187</sup>

El Delegado de Estados Unidos, obviamente votó en contra del proyecto.<sup>188</sup> Más aún, cuando la Comisión Inter-Americana de Jurisconsultos, en su Segunda Reunión celebrada en Buenos Aires, del 20 de abril al 20 de mayo de 1953,<sup>189</sup> estudió el Proyecto de Convención del Comité Jurídico Inter-Americano, consideró que el Comité había rebasado su competencia, ya que se le había encomendado un estudio, no un proyecto de articulado, sobre el mar territorial y cuestiones afines. La reacción de la Comisión en cuanto al fondo o substancia del Proyecto, fue aún más embarazosa que sus co-patrocinadores. La Comisión, en su Resolución XIX,<sup>190</sup> rechazó el proyecto de 1952 y remitió nuevamente el asunto al Comité, señalándole límites en su actuación y rechazando nociones pre-concebidas de substancia. En este sentido, fue México precisamente quien, junto con Cuba, logró que la Resolución XIX excluyera, expresamente, mención de las aguas suprayacentes a la Plataforma Continental,<sup>191</sup> adoptando así una posición contradictoria a la de 1952 pero que, al menos, lograba que se retornara a la práctica seguida por el país.

<sup>187</sup> *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 67.

<sup>188</sup> También Brasil y Colombia votaron en contra; Para el texto de la opinión disidente conjunta de esos tres países, ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, Document N. 17.

<sup>189</sup> *Ibidem*, pp. 229-233.

<sup>190</sup> *Ibidem*. Document N. 1.

<sup>191</sup> Ver García Amador, F. V. *La Utilización y Conservación de las Riquezas del Mar* (La Habana), 1956, pp. 122-123.

En la Décima conferencia Inter-Americana, celebrada en Caracas del 10. al 28 de marzo de 1954,<sup>192</sup> se resistió un intento de la Delegación de Ecuador por adoptar un proyecto que presentó de "Resolución sobre la Conservación de Recursos Naturales: La Plataforma Insular y Continental y las Aguas que la Cubren". La Conferencia, en su Resolución LXXXIV, intitulada "Preservación de los Recursos Naturales: Plataforma Continental y Aguas Marinas", rechazó implícitamente el concepto del mar epicontinental, reafirmando básicamente el contenido de la Resolución XIX adoptada en 1953 por la Comisión Inter-Americana de Jurisconsultos, y recomendando al Consejo de la OEA que convocara a una Conferencia Especializada para tratar los temas de derecho del mar, para lo que los órganos pertinentes debían realizar un estudio preliminar. El Comité Jurídico Inter-Americano consideró, en su reunión de 1955,<sup>193</sup> que no era necesario realizar tal estudio. Sin embargo, el otro órgano pertinente, la Comisión Inter-Americana de Jurisconsultos, sí lo consideró de importancia.

En su Tercera Reunión, celebrada en la Ciudad de México del 17 de enero al 4 de febrero de 1956,<sup>194</sup> la Comisión adoptó su Resolución XIII, intitulada "Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar",<sup>195</sup> en favor de la cual votó México, y por la que se rechazaba la regla tradicional de las tres millas, se reconocía el derecho del Estado costero a establecer su mar territorial unilateralmente hasta un límite "razonable", así como a tomar medidas de conservación y supervisión sobre especies vivas en el Alta Mar adyacente a su mar territorial. Todas estas cuestiones podían ser apoyadas cómodamente por México sin salirse de los límites de su propia práctica. Sin embargo, también apoyó otra cláusula de la Resolución que reconocía al Estado costero derechos exclusivos sobre ciertas especies directamente asociadas con su costa, la vida del país, su población costera o su industria, localizadas en el Alta Mar adyacente a su mar territorial. Indudablemente ésta era una forma velada de presentar la idea del mar epicontinental o de una zona marina nacional más allá del mar territorial, lo que causó el voto negativo de Estados Unidos, la abstención de otros 5 países e incluso la necesidad de expedir declaraciones explicativas, por parte de 9 de los 15 Estados que votaron a favor, restringiendo el alcance de la Resolución. México simplemente votó a favor, sin expedir ninguna declaración, lo que seguramente se debió tanto a su calidad de país huésped, interesado por lo tanto en el éxito del evento, como a su posición transitoria en favor del mar epicontinental y al hecho de que, por haberse realizado la reunión en el país, fue posible la participación de un mayor número de "internacionalistas" mexicanos como integrantes de la Delegación mexicana, entre los cuales siempre han predominado las tendencias *ius naturalistas*. Los "Principios de México", como se identificó a la Resolución, pretendían

<sup>192</sup> Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, pp. 234-236.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>194</sup> *Ibidem*, pp. 238-243.

<sup>195</sup> *Ibidem*, Document. N. 3.

expresar la "conciencia jurídica del Continente Americano", lo cual es de dudosa validez, dado el tipo de votación que se registró.

En cambio, durante la Conferencia Especializada Inter-Americana sobre la Conservación de Recursos Naturales: La Plataforma Continental y las Aguas Marinas, que se celebró en Ciudad Trujillo del 15 al 28 de marzo del mismo año de 1956,<sup>196</sup> México tenía mayor libertad de actuación. En esta reunión prevaleció la posición de Estados Unidos, desintegrándose el grupo de países latinoamericanos que habían promovido los Principios de México, al darse cuenta que no tenían apoyo entre los otros miembros de la región. La Resolución de Ciudad Trujillo<sup>197</sup> se limitó a incluir las pocas cuestiones en las que había acuerdo, como la de la Plataforma Continental en sí misma, y a inventariar aquéllas en las que prevalecía el desacuerdo, como la extensión del mar territorial y la cuestión del mar epicontinental.

México votó a favor de la Resolución, pero expidió una Declaración explicativa en la que reiteró el concepto del mar epicontinental. Una explicación adicional para esto, además de su temporal defensa de tal concepto, es que la Delegación mexicana vio, en la Resolución de Ciudad Trujillo, un completo abandono de los Principios de México, de los cuales parece haberse sentido responsable. Lo anterior también indica que no había en México, sobre todo en la Cancillería, ni un cabal entendimiento de lo que significaba el mar epicontinental, ni una información correcta sobre la actitud que había asumido al respecto el Gobierno en 1945.

México tuvo oportunidad de volver al cauce de su verdadera práctica en el derecho del mar, cuando el Comité Jurídico Inter-Americano, en 1963, encargó al miembro mexicano, el eminente jurista Alfonso García Robles, en calidad de relator, la elaboración de un estudio con la opinión del Comité sobre la cuestión de la anchura del mar territorial.<sup>198</sup> En dicho estudio, intitulado "Opinión del Comité Jurídico Inter-Americano sobre la Anchura del Mar Territorial",<sup>199</sup> García Robles ejerció un encomiable grado de objetividad, al analizar el desarrollo del derecho del mar sobre el tema, desde la Edad Media hasta la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1960. El trabajo en cuestión se ha convertido en un documento básico para el análisis de la historia del tema controvertido del que trata. Al final del estudio, García Robles propuso una serie de proyectos de artículos, en los que se reconoce la regla de las 12 millas de mar territorial como anchura máxima, en forma prácticamente idéntica a la manera en que México la propuso en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en 1958. El estudio fue aprobado, pero ninguna acción posterior se tomó con miras a adoptar una convención inter-americana, lo cual es de lamentarse ya que

<sup>196</sup> *Ibidem*, pp. 243-246.

<sup>197</sup> *Ibidem*, Document N. 28.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 246.

<sup>199</sup> *Ibidem*, Document. No. 1.





podría haberse convertido en una muy positiva contribución al derecho del mar de la región.

México tuvo también la oportunidad de influenciar el tratamiento del tema del derecho del mar, en las más recientes sesiones del Comité Jurídico Inter-Americano. Al abrazar la posición de las 200 millas de "mar patrimonial", a partir de 1972, México logró que el Comité tuviera que considerar una alternativa diferente de la que venían defendiendo los radicales promotores de la tesis "territorialista" de las 200 millas. En 1971, el Comité adoptó su Resolución sobre Derecho del Mar,<sup>200</sup> en la que se detallan los puntos que deberían estar comprendidos en una eventual declaración interamericana sobre derecho del mar, uno de los cuales se refiere a una zona de jurisdicción especial. En 1972, el Comité adoptó una Resolución en la que se contempló la posibilidad de convocar a una Conferencia Especializada Latinoamericana sobre Derecho del Mar, en cuya agenda se incluirían los temas del "Mar Patrimonial" y de las "200 Millas. Principios que derivan de legislaciones, declaraciones y acuerdos".<sup>201</sup> Esta Conferencia no llegó a celebrarse, precisamente por la inflexibilidad en las posiciones adoptadas por territorialistas y patrimonialistas. El Comité, en realidad, estaba tan dividido que no podía servir de vehículo para la adopción de una posición latinoamericana. Tal vez sea ésa precisamente la contribución de México en el asunto, pues evitó que los territorialistas se apoderaran del Comité para promover su tesis. La división se había manifestado con el uso de fórmulas neutrales, como la de "zonas de jurisdicción especial" en la Resolución de 1971, o de fórmulas dúplex o alternativas, como fue la separación del asunto en dos temas, "mar patrimonial" y "200 millas" en la Resolución de 1972.<sup>202</sup> Esta dicotomía fue incluso más aparente en 1973, cuando el Comité adoptó una nueva Resolución sobre Derecho del Mar,<sup>203</sup> en la que se pronunció por las 200 millas pero usando, simultáneamente, para describir los derechos del Estado costero sobre la zona de tal anchura, los términos de "soberanía y jurisdicción", con lo cual se abarcaban las posiciones territorialista y patrimonialista, respectivamente.

Es indudable que la mayor contribución de México al derecho del mar a nivel inter-americano, especialmente en los últimos años de sus trabajos sobre el tema, fue la de impedir que se desarrollara la tesis territorialista de las 200 millas, lo cual contemplaba como un radical obstáculo para la consagración de cualquier zona de jurisdicción especial de tal anchura. Lo anterior se logró mediante la defensa de la tesis patrimonialista.

<sup>200</sup> *Ibidem*. Document. N. 21.

<sup>201</sup> *Ibidem*, Document. N. 23.

<sup>202</sup> Ver Tello, Manuel, "Algunos Problemas que tendrá que Resolver la Próxima Conferencia sobre el Derecho del mar", en *México y el Régimen del Mar*, (Secretaría de Relaciones Exteriores: México), 1974, Vol. I, pp. 167-187, en las pp. 176-177.

<sup>203</sup> Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, Document N. 25.

### III.C.2. *Foros latinoamericanos.*

La contribución mexicana a nivel latinoamericano no fue diferente de la registrada a nivel inter-americano. Ante la imposibilidad de consolidar una posición uniforme de todos los países de América Latina sobre la cuestión de las 200 millas, a fin de presentar un frente común en las negociaciones globales sobre derecho del mar, México por lo menos trató de evitar que progresara la tesis territorialista esposada, principalmente, por Perú, Ecuador, Brasil y Panamá, sabedor de que tal tesis resultaba completamente inaceptable para las grandes potencias y un buen número de otros Estados, pero ofreciendo a la vez una alternativa de negociación. Al desempeñar el papel de conciliador, México logró mejores resultados a nivel mundial que a nivel regional. Últimamente logró, al abrazar una posición viable, detener el movimiento "territorialista", lo que se obtuvo con una tesis que por una parte defendía el mar territorial a 12 millas y, por la otra, una zona con exclusividad económica.

México acudió a la Reunión Latinoamericana sobre Aspectos de Derecho del Mar, que se celebró en Lima del 4 al 8 de agosto de 1970. Este evento fue concertado por aquellos países de la región que ya habían reclamado sus zonas de 200 millas, que se habían reunido del 4 al 8 de mayo del mismo año en la Reunión sobre Derecho del Mar de Montevideo. El propósito era el de tratar de lograr una posición común de todos los países de América Latina, para presentarla ante las negociaciones que se venían celebrando en la Comisión de Fondos Marinos de la ONU y que se desarrollarían en la convocada Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. La Reunión adoptó la Declaración de Lima de los Estados Americanos sobre Derecho del Mar,<sup>204</sup> en la que se reconoció que había una pluralidad de posiciones, lo que significa que se fracasó en el intento de uniformarlas. A diferencia de la Declaración de Montevideo sobre Derecho del Mar,<sup>205</sup> en la que se trató nuevamente de resolver las diferencias que existían, entre los propios Estados latinoamericanos que ya habían reclamado sus zonas de 200 millas, unos como mar territorial y otros como zonas adyacentes de jurisdicción económica, mediante el uso de la doble fórmula de "soberanía y jurisdicción", en la Declaración de Lima se subrayaron aún más esas diferencias, modificando la fórmula para que dijera "soberanía o jurisdicción". El Artículo 2 de la Declaración reconocía el derecho de los Estados a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción marítima de acuerdo con criterios razonables. Al votar en favor de la Declaración, México formuló una declaración individual, similar a la emitida por todos los otros no territorialistas, en la que dejaba en claro que al aprobar el Artículo 2 interpretaba que los límites por él estipulados no podían extenderse más allá de las 12 millas.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> *Ibidem*, Document N. 36.

<sup>205</sup> *Ibidem*, Document N. 29.

<sup>206</sup> *Ibidem*, Document No. 44.

Precisamente la imposibilidad de unificar la posición de todos los países latinoamericanos, obligó a México a llevar sus esfuerzos, en favor de la posición conciliadora que había abrazado, al nivel sub-regional. En 1971, ante la Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores de los 13 Países del Caribe en Caracas, México y Venezuela presentaron un plan para la celebración de una conferencia de los países de la sub-región sobre problemas del mar.<sup>207</sup>

La Conferencia Especializada de Estados del Caribe sobre Problemas del Mar, se celebró en Santo Domingo del 5 al 9 de junio de 1972.<sup>208</sup> La declaración de Santo Domingo,<sup>209</sup> que distingue al mar territorial de 12 millas del mar patrimonial de 188 millas, constituyó el impulso definitivo por separar las dos zonas en aras de lograr la aceptación de la segunda a nivel mundial. Este esfuerzo fue co-patrocinado principalmente por México, Colombia y Venezuela. Se puede incluso aseverar que de Santo Domingo surgió una alianza entre los tres países citados, que les ganó el liderato del movimiento en favor de la zona de 200 millas, en su versión moderada de mar patrimonial, el cual se desarrolló en las negociaciones de Naciones Unidas sobre derecho del mar. En este sentido, México contribuyó a la consolidación de las 12 millas de mar territorial, principalmente mediante sus esfuerzos por ofrecer una alternativa viable a la tesis de las 200 millas de mar territorial.

### III.D. *Participación en foros mundiales.*

Fue dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas donde México pudo dar su mejor contribución al desarrollo y a la codificación del derecho del mar, en el tema de la anchura del mar territorial. Esa contribución fue sin duda mayor que la de cualquier otro país de América Latina,<sup>210</sup> e incluso más significativa que la de la gran mayoría de Estados en otras regiones. Con su participación en las tres Conferencias de la ONU sobre Derecho del Mar, y en la Comisión de Fondos Marinos de la propia Organización, México pudo dar la mejor demostración de su actitud positiva y respetuosa del derecho internacional. En muchas ocasiones desempeñó un papel conciliador que permitió el progreso de las diferentes negociaciones.

#### III.D.1 *Confemar I*

En la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que se celebró en Ginebra del 24 de febrero al 27 de abril de 1958, México

<sup>207</sup> *Ibidem*, pp. 265-266; ver también Clingan Jr. Thomas A, "The Oceans", 4 *Lawyer of the Americas*, N. 1, February 1972, pp. 140-152, en la p. 145; Villagrán Kramer, Francisco "El Mar Patrimonial como Base de Consenso Regional: El Mar Caribe", *Revista Uruguaya de Derecho Internacional*, 1973, N. 2, p. 102.

<sup>208</sup> Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, pp. 266-270.

<sup>209</sup> *Ibidem*, Document N. 60.

<sup>210</sup> *Ibidem*, Chapter VI.

participó como una de las más activas de las 86 Delegaciones asistentes, sobre todo en su Primera Comisión, que se encargó del Mar Territorial y la Zona Contigua.

La Conferencia fue convocada por la Asamblea General en su Resolución 1105 (XI) del 21 de febrero de 1957,<sup>211</sup> una vez que la Comisión de Derecho Internacional<sup>212</sup> culminó la tarea que la propia Asamblea le había encomendado en 1949, presentando un Informe que contenía 73 proyectos de artículos con comentarios,<sup>213</sup> al final de su Octavo Periodo de Sesiones en 1956. El proyecto de articulado pretendía codificar las normas existentes sobre derecho del mar, y servir de base para los trabajos de la Conferencia, cuyo objetivo era concluir una o más convenciones internacionales sobre el tema.

México patrocinó 5 propuestas<sup>214</sup> y co-patrocinó otras 4<sup>215</sup> ante la Primera Comisión, sobre la cuestión del mar territorial. Además, co-patrocinó una propuesta en la Plenaria sobre la misma cuestión.<sup>216</sup> Ninguna de estas propuestas llegó a cristalizarse en el texto de la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua que se adoptó al final de la Conferencia, ya sea por haber sido derrotadas, retiradas, o por haber tratado de cuestiones de redacción que no fueron útiles al Comité de Redacción. La contribución de México en la Primera Comisión, en el tema del mar territorial, no consistió solamente en su participación constante y constructiva en los debates, sino principalmente en el papel que desempeñó como uno de los líderes principales proponentes de la regla de las 12 millas de mar territorial.

En la Primera Comisión, México co-patrocinó con la India una propuesta por la cual cada Estado tendría derecho a fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de 12 millas náuticas.<sup>217</sup> La votación fue de 35 votos a favor, 35 en contra y 12 abstenciones.<sup>218</sup> De acuerdo con la Regla de Procedimiento número 45 de la Conferencia, las votaciones empatadas resultarían en la derrota de la propuesta.<sup>219</sup> Ésta fue una de las propuestas que más se acercó a la aceptación mayoritaria, sobre lo que era precisamente la cuestión central de toda la Conferencia, es decir, la anchura del

<sup>211</sup> CONFEMAR I, *Actas Oficiales*, Vol. II, p. xi.

<sup>212</sup> Resolución 374 (IV), del 6 de diciembre de 1949.

<sup>213</sup> "Articles concerning the Law of the Sea", *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. II, pp. 254 *et seq.*, también en *Actas Oficiales* de la Asamblea General, Undécimo Periodo de Sesiones, Suplemento N. 9 (A/3159).

<sup>214</sup> A/CONF. 13/C. 1/L. 45, L. 89, L. 99, L. 114 y L. 124.

<sup>215</sup> A/CONF. 13/C. 1/L. 74 (con Chile, Ecuador, Haití, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), L. 77/Rev. 2 (con Canadá y La India), L. 79 (con La India) y L. 155 (con Argentina y Chile).

<sup>216</sup> A/CONF. 13/L. 34 (con Birmania, Colombia, Indonesia, Marruecos, Arabia Saudita, la República Árabe Unida y Venezuela).

<sup>217</sup> A/CONF. 13/L. 79.

<sup>218</sup> CONFEMAR I, *Actas Oficiales*, Vol. III, p. 177.

<sup>219</sup> *Ibidem*, Vol. II pp. xxxi-xxxiv.

mar territorial, y sobre la que no se pudo llegar a ningún acuerdo.<sup>220</sup> Es interesante señalar que al terminar la votación sobre la propuesta señalada, Ecuador pidió que su abstención fuera registrada como voto a favor, seguramente por haberse dado cuenta que su voto podría lograr un acuerdo, debilitando así a las grandes potencias marítimas que se aferraban a un mar territorial reducido. La Comisión, desde luego, no permitió el cambio de voto,<sup>221</sup> pero es importante recordar que Ecuador era uno de los firmantes de la Declaración de Santiago de 1952 sobre la Zona Marítima de 200 millas,<sup>222</sup> lo que quiere decir que ese país estuvo dispuesto entonces a abandonar la posición territorialista que después defendió radical e intolerablemente en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.<sup>223</sup>

México realizó un nuevo esfuerzo en la Plenaria de la Conferencia, patrocinando una propuesta con Arabia Saudita, Birmania, Colombia, Indonesia, Marruecos, la República Árabe Unida y Venezuela,<sup>224</sup> en la que además de reiterar el contenido de la propuesta conjunta que había sometido con la India, se estipulaba que cuando el mar territorial fuera fijado en menos de 12 millas, el Estado costero tendría derecho de establecer una zona contigua de pesca hasta ese límite. La propuesta fue derrotada por 39 votos a favor, 38 en contra y 8 abstenciones, con lo que se logró una de las más altas votaciones, ayudando a consolidar el movimiento de las 12 millas, el cual se vería consagrado consuetudinariamente a mediados de la década de los sesentas.<sup>225</sup>

### III.D.2 *Confemar II*

Al reunirse la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en Ginebra, del 17 de marzo al 26 de abril de 1960, el objetivo central era volver a intentar lograr un acuerdo sobre el tema más importante del derecho del mar, en el cual se había fracasado en 1958, es decir, la anchura del mar territorial.

Una vez más, una propuesta co-patrocinada por México y otros 17 países,<sup>226</sup> se convirtió en la fuerza más poderosa del movimiento de las 12 millas. La propuesta, que era básicamente igual a la co-patrocinada por México en la Plenaria de la Conferencia de 1958, era una revisión a otra propuesta ini-

<sup>220</sup> Ver Székely, Alberto. "México's Unilateral Claim to a 220-Mile Exclusive Economic Zone: Its International Significance", 4 *Ocean Development and International Law Journal*, N. 2, 1977, pp. 195-211, en la p. 204.

<sup>221</sup> Ver nota 218 *supra*.

<sup>222</sup> Ver Székely, Alberto. *Op. cit.* en la nota 50 *supra*, Document N. 57.

<sup>223</sup> *Ibidem*, Chapter V. D. pp. 261-265.

<sup>224</sup> A/COND. 13/L. 34.

<sup>225</sup> Sobre las propuestas de México ver García Robles, Alfonso, *loc. cit.* en la nota 146 *supra*.

<sup>226</sup> A/CONF. 19/C. 1/L. 2/Rev. 1.

cialmente patrocinada individualmente por México,<sup>227</sup> en la que sugería algo diferente. En ese documento México proponía las 12 millas máximas de mar territorial, pero cuando éste fuera fijado de 3 a 6 millas, de 7 a 9 millas o de 10 a 11 millas, el Estado costero tendría derecho a una zona contigua de pesca hasta las 18, 15 y 12 millas, respectivamente. Es obvio que México tuvo que abandonar este aspecto para conseguir el apoyo de los 17 copatrocinadores de su nueva propuesta. Esta última fue derrotada por 39 votos a favor, 36 en contra y 13 abstenciones.<sup>228</sup> Sin embargo, como fue ya señalado, México se convirtió en uno de los reconocidos líderes del movimiento de las 12 millas.

### III.D.3. *Comisión de Fondos Marinos y Confemar III*

Como fue indicado en la sección anterior,<sup>229</sup> la política internacional de México respecto a las 200 millas consistió en la estrategia de que, la única manera de lograr su aceptación a nivel global, sería manteniendo el mar territorial a 12 millas.

Por la razón anterior, en la propuesta presentada en co-patrocinio con Colombia y Venezuela sobre el mar patrimonial, ante el Segundo Subcomité de la Comisión de Fondos Marinos de las Naciones Unidas, el 2 de abril de 1973,<sup>230</sup> así como en la propuesta co-patrocinada con Chile, Canadá, la India, Indonesia, Islandia, Mauricio, Noruega y Nueva Zelanda,<sup>231</sup> sobre la Zona Económica Exclusiva, se prevé que sólo las primeras 12 de las 200 millas son mar territorial en el sentido tradicional del término.

Mediante México se fue convirtiendo, gradualmente, en la Delegación clave en la Tercera Conferencia para llegar a un acuerdo mundial sobre la Zona Económica Exclusiva de 200 millas, su mejor carta de negociación fue defender, denodadamente, la tesis del mar territorial hasta 12 millas, y la naturaleza no territorial de las 188 millas exteriores.<sup>232</sup>

A final de cuentas, México se convirtió en un país central en la cuestión de la anchura del mar territorial.

<sup>227</sup> A/CONF. 19/C. 1/L. 2.

<sup>228</sup> CONFEMAR II, *Actas Oficiales*, p. 151.

<sup>229</sup> Ver sección III. C.

<sup>230</sup> A/AC. 138/SC. II/L. 21.

<sup>231</sup> A/CONF. 62/L. 4.

<sup>232</sup> Ver Capítulo VI *infra*.