

III. EL MAR TERRITORIAL MEXICANO . . .	43
A. Delimitación en la legislación nacional	44
1. El límite exterior	44
a) Las 3 millas	45
b) Las 9 millas	51
c) Las 12 millas	62
2. El límite interior	63
a) Líneas de base normales	63
b) Sistema excepcional de medición: Líneas de base rectas	64
c) Obligación de publicar cartas marinas	68
d) Delimitación del mar territorial a partir de costas insulares	73
3. Paso inocente en el mar territorial mexicano	75
a) Legislación sanitaria, migratoria, aduanera y penal	77
b) Legislación de pesca	79
c) Legislación sobre la navegación	80
d) Necesidad de codificar la legislación nacional sobre paso inocente.	82

III. EL MAR TERRITORIAL MEXICANO

El análisis de la práctica de México respecto al establecimiento de su mar territorial, permite vislumbrar una característica típica en la posición asumida por el país respecto a la mayoría de los temas del derecho del mar tradicional. Se trata de una actitud generalmente cautelosa, en ocasiones reservada y conservadora o, en otros términos, respetuosa del derecho internacional positivo en vigor, respecto a la delimitación, por parte del Estado costero, de sus zonas marinas de jurisdicción nacional. Lo anterior significa que, salvo contadas excepciones, México ha tenido una tradición de estricto apego al derecho internacional del mar. Como regla general, solamente ha procedido a establecer sus zonas marinas una vez que considera que existe un acuerdo, entre los miembros de la comunidad internacional, sea expresado a través del derecho internacional convencional o bien del consuetudinario, respecto al derecho de los Estados a establecer tales zonas. Al hacerlo, también se ha cuidado el país de respetar los límites y condiciones reconocidos internacionalmente.

México heredó su territorio de España, al consumarse su movimiento de Independencia en 1821, bajo el principio de *Uti Possidetis*.¹ Desde entonces la soberanía nacional ha sido mermada en diferentes ocasiones, especialmente a través del Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848² y del Tratado de la Mesilla de 1853,³ en los que perdió la mitad de su territorio a favor de los Estados Unidos.⁴ Otra grave pérdida la constituyó el contenido del Laudo Arbitral emitido por el Rey de Italia Vittorio Emanuele III, el 18 de enero de 1931 por el que la Isla de la Pasión o Clipperton pasó a la soberanía de Francia.⁵

¹ Alvarez Alejandro. "Latin America and International Law". 3 *American Journal of International Law*, 1909 pp. 269-353, en la p. 290.

² Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo, firmado en Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848 y en vigor desde el 30 de mayo del mismo año (*Diario Oficial*, 30 de mayo de 1848). Para el texto, ver la publicación del Senado de la República, intitulada *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México* (México), 1972, Vol. I, pp. 202-203.

³ Tratado de límites entre la República de México y los Estados Unidos de América firmado en la Ciudad de México, el 30 de diciembre de 1853 y en vigor desde el 30 de junio de 1854 (*Diario Oficial*, 31 de mayo de 1857). Para el texto ver la publicación del Senado citada en la nota 2 *supra*, Vol. I, pp. 226-231.

⁴ Ver Sepúlveda, César. *La Frontera Norte de México* (Editorial Porrúa; México), 1976.

⁵ Para el texto del Laudo ver Seara Vázquez, Modesto. *La Política Exterior de México. La Práctica de México en el Derecho Internacional* (Editorial Esfinge, S. A.: México), 1969, pp. 177-179; para un análisis del conflicto ver Dickinson, E. D. "The Clipperton Island Case", 27 *American Journal of International Law* 1933, p. 130, y Gómez Robledo Antonio, *op. cit.* en la nota 6, *infra*.

Fuera de las excepcionales recuperaciones de territorio representadas por los casos de El Chamizal, la Isla de Córdoba y el Corte de Ojinaga,⁶ la soberanía territorial de México tiene una historia de progresiva disminución.

En el ámbito del derecho del mar, sin embargo, se puede identificar una situación completamente opuesta, por cuanto la jurisdicción nacional marina de México ha recorrido un continuo proceso de acrecentamiento. A partir de 1935, México ha ensanchado sus fronteras marinas, ya sea dentro de los lineamientos del derecho del mar tradicional, o dentro de los previstos por un nuevo régimen jurídico para los mares en cuya adopción ha contribuido activamente.

III.A. *Delimitación en la Legislación Nacional*

III.A.I. *El Límite Exterior*

La primera ley fundamental del México independiente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ del 4 de octubre de 1824, previó en su Artículo 2 que "Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan". No es posible saber si el legislador tenía en mente, al hablar de los "límites de la Federación", meramente los terrestres o si también los marinos. Lo cierto es que dicha disposición no se llegó a implementar durante el siglo pasado. Ni las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1936,⁸ ni las Bases Orgánicas de la República⁹ del 14 de junio de 1843 o la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ del 5 de febrero de 1857, se preocuparon por formular la delimitación de los ámbitos marinos mexicanos. Solamente este último instrumento constitucional, en la fracción XVI de su Artículo 72, hace referencia a "las aguas de la República", para efectos de la concesión o denegación de "... entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia. . ." No se aclara si dichas aguas son las territoriales o simplemente las interiores, ni mucho menos sus dimensiones. Debido a que una idéntica disposición fue incluida en la fracción

⁶ Ver el Laudo Arbitral sobre El Chamizal, pronunciado el 15 de junio de 1911 (en Seara Vázquez, Modesto, *op cit.* en la nota 5 *supra*, en la p. 163), y la Convención entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos para la solución del Problema de El Chamizal, del 29 de agosto de 1963, (en II *International Legal Materials*, 1963, pp. 874-876); ver también Sepúlveda, César, *op. cit.* en la nota 4 *supra*, y Gómez Robledo Antonio. *México y el Arbitraje Internacional; El Fondo Píadoso de las Californias; La Isla de la Pasión; El Chamizal* (Editorial Porrúa: México), 1965.

⁷ Ver el texto pertinente en Székely, Alberto. *Legislación Mexicana sobre Derecho del Mar: Recopilación Anotada* (Cuestiones Internacionales Contemporáneas/10. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Tercera época; Secretaría de Relaciones Exteriores: México), a ser publicada en 1978, Instrumento Legislativo N. 1.

⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 3.

⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 4.

¹⁰ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 6.

XXI del Artículo 50 de la Constitución de 1824, en la que se regula la estación de escuadras de otra potencia en "...los puertos mexicanos", la cláusula de 1857 debe interpretarse en el sentido de que su aplicación tendría lugar en los mismos puertos, es decir, en las aguas interiores, en lugar de las territoriales, del país.

Más significativo es que el Acta de Navegación para el Comercio de la República,¹¹ expedida el 30 de enero de 1854 para sustituir temporalmente a las Ordenanzas de Bilbao, que prevalecieron durante la colonia, no hiciera la más mínima referencia ya sea a las aguas interiores o a las territoriales, que serían los ámbitos espaciales de aplicación del primer instrumento legislativo mexicano para regular la navegación y el comercio marítimos.

La disposición de 1824 llegó a implementarse prácticamente hasta la adopción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917.¹² Sin embargo, varios instrumentos legislativos anteriores, de rango no constitucional, sí incluyeron disposiciones relativas al establecimiento y delimitación de los ámbitos marinos de México.

El primero de tales instrumentos legislativos no sólo carecía de rango constitucional sino, también, de la más elemental constitucionalidad. Se trata del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano,¹³ emitido por la autoridad usurpadora del Emperador Maximiliano. En un ejercicio de soberanía *de facto*, el Estatuto contiene la primera disposición concreta en el tema que nos ocupa. El Artículo 51 establece:

"Es territorio mexicano. . . :

El mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gentes y salvo las disposiciones convenidas en los tratados".

Con tal cláusula, México heredaba la regla de las tres millas como anchura máxima del mar territorial, que era precisamente la reconocida por el derecho de gentes en vigor en aquel entonces.¹⁴

III.A.I.A). *Las Tres Millas*

La negligencia del legislador mexicano respecto a la materia, terminó con la adopción de la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación,¹⁵ el 18 de diciembre de 1902. Su Artículo 4, fracción I, constituye la primera disposición adoptada por el México independiente, para el establecimiento y la delimitación de su mar territorial:

¹¹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 5.

¹² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 17.

¹³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 7.

¹⁴ Ver García Robles, Alfonso. *La Anchura del Mar Territorial* (El Colegio de México: México), 1966, Capítulo I.

¹⁵ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 15.

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

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

Al estipular tanto el límite exterior como el interior del mar territorial del país, México se apegaba estrictamente al contenido de las normas positivas de derecho internacional en vigor. A pesar de que a principios de siglo la regla tradicional de las tres millas empezaba a caer en desuso, debido a la creciente práctica internacional en contrario,¹⁶ su vigencia no podía ser exitosamente disputada sino hasta varias décadas después del comienzo del siglo xx. Como se verá más adelante, el debate internacional sobre dicha anchura máxima se inició con la celebración de la Conferencia de La Haya para la Codificación del Derecho Internacional, en 1930.

Un punto que merece análisis, respecto a la Ley de 1902, es determinar si el legislador tenía facultades para regular la cuestión del mar territorial a través de una ley federal, en lugar de hacerlo mediante una adición a la Constitución de 1857. Dicha Constitución no concede tal facultad específicamente, por lo menos en su versión original. Una reforma a la fracción XII de su Artículo 72 concedió al Congreso la concreta facultad de dictar leyes

“... para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas”.

pero sólo seis años después de la Ley de 1902, puesto que la Reforma fue publicada el 20 de junio de 1908.¹⁷ La facultad que estipula de definir y determinar las aguas de jurisdicción federal no fue ejercida por el Congreso, pues al adoptar la Ley de 1902 esa facultad aún no se le había conferido. Lo anterior no quiere decir que la Ley de 1902 haya contrariado la Constitución de 1857. Simplemente se hace referencia al asunto porque tal vez el lugar más adecuado para tratar de una cuestión relativa a los límites de la soberanía nacional, en lugar de una ley federal, hubiera sido la Constitución, mediante una adición a la misma.

Así pues, la primera Constitución mexicana que se refirió a los ámbitos marinos del país, fue la de 1917.¹⁸ En lugar de incluirse en el Artículo 42, que estipula cuáles son las partes integrantes del territorio nacional, es el Artículo 27, que regula el régimen de propiedad, el que establece que:

“Son también de propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; . . .”

¹⁶ Ver García Robles, *op. cit.*, en la nota 14 *supra*.

¹⁷ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 16.

¹⁸ Ver nota 12 *supra*.

La referencia plural que se hace de “los mares territoriales”, debe quizá entenderse a la luz de la existencia de costas mexicanas en distintos mares, es decir, el Golfo de California, el Océano Pacífico, el Golfo de México y el Caribe. El observador tiene que especular por qué, si en la Ley de 1902¹⁹ se adopta la regla concreta de las tres millas, la Constitución de 1917 remite la cuestión de la anchura del mar territorial a los términos que fije el derecho internacional. La única posible explicación sería que el legislador de Querétaro tenía ya conciencia o conocimiento del creciente abandono de la regla tradicional de las tres millas. Por tanto, en previsión de una derogación o modificación de la misma, decidió apegarse al derecho internacional, cualquiera que fuera lo que éste dispusiera en el futuro sobre la materia.

La disposición del Artículo 27 de la Constitución de 1917 no ha sido nunca enmendada, a pesar de que diferentes instrumentos legislativos de menor jerarquía han precisado y, subsecuentemente, modificado la extensión del mar territorial. Se podría argüir que, dado que en cada uno de esos instrumentos legislativos posteriores la precisión o modificación que se ha hecho a la anchura del mar territorial ha estado estrictamente apegada al derecho internacional positivo en vigor a la sazón, no se ha dejado de respetar lo previsto por el Artículo 27, que dispone precisamente que la extensión del mar territorial deberá ser la que fije el derecho internacional. Sin embargo, como en el caso de lo comentado arriba respecto a la Ley de 1902, hay que volver a insistir que parecería que cualquier disposición que afecte la dimensión de la soberanía nacional mereciera su inclusión en la Constitución, aunque eso implicara una enmienda para concretar o modificar lo dispuesto en ella.

Si las leyes federales sobre el mar territorial, adoptadas después de la Constitución de 1917, hubieran sido emitidas bajo el imperio de la anteriormente referida Reforma de 1908 a la fracción XXII del Artículo 72 de la Constitución de 1857,²⁰ que otorgaba al Congreso la facultad de definir y determinar las aguas de jurisdicción federal, entonces hubiera sido entendible y aceptable que el régimen del mar territorial haya sido incluido en leyes federales distintas de la Constitución. Sin embargo, la fracción XVII del Artículo 73 de la Constitución de 1917, arrebató al Congreso la facultad que se le había otorgado por medio de la Reforma de 1908. La fracción XVII da facultad al Congreso para expedir “leyes” sobre el “uso y aprovechamiento” de las aguas de jurisdicción federal, mas no para definir las o determinarlas. Lo anterior podría interpretarse en el sentido de que, según la Constitución de 1917, el Congreso no podía definir y determinar las aguas de jurisdicción federal mediante “leyes”, con lo que la única alternativa a su alcance sería adicionar o modificar la propia Constitución. Como quiera que sea, tal parece que el legislador mexicano posterior a la adopción de la Constitución de 1917, ha estimado que no es necesario adicionar o modificar el texto de la Constitución para legislar

¹⁹ Ver nota 15 *supra*.

²⁰ Ver nota 17 *supra*.

sobre el mar territorial, sino que basta para el efecto la adopción de leyes federales, siempre que éstas sigan el criterio del Artículo 27 Constitucional, es decir, el apego al derecho internacional. Aún así, y aunque parezca repetitivo, la Constitución parece ser el instrumento legislativo más adecuado para disponer sobre los límites de la soberanía territorial del país.

Parece también incomprensible que algunas leyes adoptadas por el Congreso, después de la Constitución de 1917, y cuyo ámbito espacial de aplicación incluía obviamente al mar territorial, no hicieran referencia al mismo o se abstuvieran de concretarlo. Tal fue el caso de la primera Ley de Pesca del país, del 26 de enero de 1925,²¹ que hace caso omiso de su ámbito de aplicación. Como contraste, el Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial, del 5 de marzo de 1927,²² contiene una disposición ambigua. Su Artículo 2 considera como "Recursos Pesqueros Nacionales" a los que:

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

Esta cláusula merece detenida consideración. En primer lugar, el legislador se equivoca al distinguir las aguas interiores de las marítimas, como si fueran necesariamente diferentes. En muchos casos las aguas interiores son marítimas, como las de los puertos. En segundo lugar, si al hablar de aguas marítimas quería referirse al mar territorial, que es la mejor interpretación posible, parece remitir su delimitación al derecho internacional (como lo hace el Artículo 27 de la Constitución de 1917), aunque sólo según se evidencie por una de sus fuentes, es decir, los Tratados, excluyendo así otras como la costumbre. Esto es de peculiar interés porque la regla de las 3 millas, aún en vigor en 1927, tenía un origen principalmente consuetudinario. La razón de escoger los tratados se basa en la existencia de 13 convenios bilaterales suscritos por México con otros países, entre 1848 y 1908, en los que supuestamente se acordaron límites para los respectivos mares territoriales. Como se verá en la siguiente sección de este capítulo, dichos tratados no establecían límites a los mares territoriales de las partes, sino a diferentes ámbitos marinos. Además, la práctica en esos tratados no fue consistente, pues en 7 de ellos se habla de 9 millas náuticas (alrededor de 16.6 kilómetros), y en los otros 6 se habla de 20 kilómetros (cerca de 11 millas náuticas).²³ Si en verdad tales tratados hubieran establecido límites al mar territorial de México, ya sea de 9 o de 11 millas náuticas, estarían en contra del derecho internacional, que no permitía

²¹ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 18.

²² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 19.

²³ Ver equivalencias en el *Webster's Third New International Dictionary* (G. & C. Merriam Company, Publishers: Springfield, Massachusetts), 1971.

más de 3, en caso de querer aplicarse universalmente, es decir, en violación del principio fundamental *res inter alios acta* en el derecho de los tratados. Tal aplicación universal es la que parece pretender el Reglamento de 1927, con lo que estaría contrariando a la Constitución de 1917, pues ésta no se limita a los tratados sino al derecho internacional en general el cual, a su vez, no permitía mares territoriales más allá de 3 millas. El Reglamento también remite la delimitación de las “aguas marítimas” a las “Leyes sobre la materia”. Está claro que el legislador no estaba seguro o no conocía si tales leyes existían. Sucede, por cierto, que tales leyes sí existían. La fundamental era la propia Constitución de 1917. La otra era la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902, que menciona el propio Reglamento de 1927. Como ya fue señalado, ambos instrumentos no diferían necesariamente, pues el primero se remite al derecho internacional (que en aquel entonces contenía la regla de las tres millas), y el segundo estipulaba concretamente las tres millas. Pero la Ley de 1902 establece un mar territorial de 3 millas en su Artículo 4. El Artículo 5, que menciona el Reglamento de 1927, no habla de mar territorial:

“...La vigilancia y jurisdicción de las autoridades federales podrá extenderse en el mar, en materia fiscal, hasta una distancia de veinte kilómetros contados desde la línea de la marea más baja en las costas de la República”.

Es evidente que dicha disposición no ensancha el mar territorial que, en el artículo anterior, fijó en 3 millas. Lo que hace es crear una “zona contigua”, en la que México pretende implementar sólo una de las competencias de carácter limitado autorizadas para ese tipo de zonas especiales por el derecho internacional, es decir, la de materia fiscal. No hace referencia el Artículo 5 de la Ley de 1902 a ninguna jurisdicción sobre recursos. El Reglamento de 1927 sí lo hace y, con ello, crea una “zona exclusiva de pesca” de 20 kilómetros, es decir, cerca de 11 millas. Es discutible si en 1927 el derecho internacional permitía al Estado costero reclamar una zona exclusiva de pesca de 11 millas con vigencia *erga omnes*. Ciertamente, como se verá en este capítulo, la cuestión no estaba claramente establecida en el derecho internacional, pues los debates en la Conferencia de La Haya de 1930 no pudieron llegar a ningún acuerdo, ni aún sobre las propuestas que mantenían al mar territorial en 3 millas en aras del derecho de establecer zonas de pesca hasta, por ejemplo, 12 millas. De todas maneras, debe concluirse que el Reglamento de 1927 no delimitaba el mar territorial mexicano.

Un mejor entendimiento sobre la anchura del mar territorial mexicano, lo tuvo el legislador del Decreto por el cual se aprueba el Reglamento para la Construcción de Obras en Zonas Federales, en el Mar Territorial y en Vías Navegables,²⁴ del 30 de junio de 1930. El Reglamento en cuestión correctamente remite la delimitación del mar territorial a la Ley de 1902, aunque el

²⁴ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 28.

mismo efecto se hubiera conseguido haciendo la remisión al Artículo 27 de la Constitución de 1917.

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, del 29 de agosto de 1931,²⁵ define al mar territorial como vía general de comunicación y lo delimita “en la extensión y términos que establezcan las leyes y los tratados internacionales”. No cabe duda que este tipo de instrumento legislativo, al igual que el Reglamento de 1927 arriba analizado, al hacer uso de fórmulas vagas o generales, demostraba que el legislador era víctima de dos confusiones. Primero, el desconcierto a nivel internacional respecto a cuál era la regla universal sobre la anchura del mar territorial, ya que para entonces la de las 3 millas se encontraba en franca decadencia. Por otra parte, como resultado de la situación anterior, la falta de seguridad respecto a si la Constitución de 1917 y la Ley de 1902 eran idénticas o incompatibles.

La terminología usada por los legisladores, en distintos instrumentos, no podía ser más confusa y menos uniforme, denotando una carencia de conocimiento del lenguaje del derecho internacional del mar. Tanto se hablaba de aguas marítimas, como en el caso del Reglamento de 1927, como se habla de mar territorial (en singular o en plural), o de “aguas de propiedad de la nación”. Este último término fue empleado, por ejemplo, en la Ley de Pesca del 3 de septiembre de 1932,²⁶ En la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, del 31 de agosto de 1934,²⁷ se define el mar territorial como aguas de propiedad nacional y se le delimita con fórmula idéntica a la utilizada por el Artículo 27 de la Constitución de 1917.

Es justo, sin embargo, señalar que el problema de terminología fue y ha sido común en otros países, no sólo en su práctica unilateral sino incluso en el lenguaje empleado en los tratados bilaterales sobre cuestiones jurídicas del mar. Este punto tendrá incluso mayor relevancia en la siguiente sección de este capítulo. Sí se encuentran en la legislación mexicana, de todos modos, algunos casos extremos de descuido en el uso de términos que debían ser manejados cuidadosamente por sus implicaciones jurídicas, sobre todo externas, pues tratándose de leyes que contienen la delimitación de los ámbitos marinos nacionales, es entendible que los destinatarios principales de dichas leyes, es decir, todos los demás Estados, esperen cierta claridad y precisión de la definición de tales zonas y sus límites, pues sólo así se les puede exigir que los respeten “al pie de la letra”. No procede una exigencia así, cuando una ley nacional, como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 30 de diciembre de 1935,²⁸ habla de las “aguas nacionales internas marítimas”, cuando en realidad quiere referirse a las “aguas interiores” y al “mar territorial.”

²⁵ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 31.

²⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 33.

²⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 44.

²⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 47.

III.A.I.b). *Las Nueve Millas*

Fue hasta 1935 cuando la legislación nacional modificó la Ley de 1902 y concretó la apreciación del legislador sobre la anchura fijada por el derecho internacional para el mar territorial, criterio que le ordenaba seguir la Constitución de 1917. Por el Decreto que Reforma la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación (que era la propia Ley de 1902), publicada el 31 de agosto de 1935,²⁹ se establece:

“Artículo Unico: . . .

I. El Mar Territorial, hasta la distancia de nueve millas marítimas (16,668 kilómetros), contados desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional.”

La razón para creer que el Decreto se apegaba a la Constitución y, por tanto, al derecho internacional, la detalla el legislador en la explicación de motivos del propio instrumento:

“CONSIDERANDO: Que el Artículo 27 de la Constitución General de la República establece que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional;

CONSIDERANDO: Que las normas de derecho internacional público sólo pueden establecerse o por costumbres jurídicas o por tratados, ya colectivos o particulares;

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

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

Con base en tales considerandos, el Decreto amplía el mar territorial mexicano de tres a nueve millas. Varias críticas y comentarios pueden formularse sobre los argumentos del Decreto:

a) Además de pretender listar, en el segundo Considerando y en forma por

²⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 46.

cierto desafortunada, las fuentes de las normas del derecho internacional en forma exhaustiva, el legislador erró al afirmar que, debido a lo sucedido en la Conferencia de La Haya, quedó esclarecido que no hay práctica o criterio uniforme entre los Estados en cuanto a la extensión de las aguas territoriales y que, por tanto, se carece de una costumbre jurídica internacional sobre tal particular. Es cierto que la Conferencia fracasó en su intento de codificar una norma aceptable a los participantes,³⁰ que modificara la regla consuetudinaria tradicional de las 3 millas. Eso no quiso decir que se hubiera creado un vacío jurídico en la materia. La Conferencia no pudo adoptar un criterio uniforme respecto a la anchura precisa o, inclusive, máxima, del mar territorial, distinto al hasta entonces imperante criterio de las 3 millas. Si eso hubiera creado una laguna de derecho, entonces todos los Estados costeros se hubieran encontrado en libertad de reclamar cualquier anchura, sin límite alguno. En ese sentido, México no hubiera tenido que restringirse a las nuevas 9 millas, sino que podría haberse extendido a, por decir algo, 100 o 200. La falta de acuerdo sobre la anchura precisa, en la Conferencia, no quiere decir que no hubieran criterios o límites que los Estados estuvieran obligados a seguir en el momento de delimitar su mar territorial. Esos límites, a los que hay que ceñirse, están indicados por las propuestas presentadas por los participantes en la Conferencia. Si la abrumadora mayoría de las propuestas hubieran sido el límite máximo al que podría haber aspirado, en todo caso y aún con importantes reservas, un Estado, siempre y cuando tal límite le fuera reconocido por aquéllos Estados a quienes se les pretendiera aplicar.

Las posiciones de los Estados en la Conferencia eran tan opuestas y se encontraban tan divididas, que ni siquiera se llegó a una votación. Como lo reseña García Robles,³¹ a propuesta de algunas delegaciones, "el Presidente pidió a los Representantes que definieran a título provisional y en pocas palabras su actitud respecto a la cuestión de la anchura del mar territorial". Lo anterior significa que las actitudes expresadas difícilmente pueden considerarse como evidencia de la voluntad de los Estados sobre la materia. De las 48 delegaciones participantes, sólo 32 respondieron al llamado, es decir, un poco menos que una mayoría calificada entre las cuales, por cierto, no se encontró la delegación mexicana. Exactamente la mitad de las 32 delegaciones aceptaron las 3 millas, aunque 7 de ellas ponían como condición que hubiera una zona contigua adicional.³² Tres delegaciones favorecieron las 4 millas,³³ 6 propugnaban las 6 millas,³⁴ junto con otras 5 que lo hacían con la

³⁰ Ver García Robles, *op. cit.* en la nota 14 *supra*, Capítulo II.

³¹ *Ibidem*, en las pp. 33-34.

³² Estas fueron las delegaciones de Alemania, Bélgica, Egipto, Estonia, Francia, Islandia y Polonia. Las otras 9 que se apegaban estrictamente a las 3 millas fueron las de Canadá, China, Estados Unidos, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, India, Japón y la Unión Sudafricana.

³³ Finlandia, Noruega y Suecia.

³⁴ Brasil, Chile, Italia, Rumania, Uruguay y Yugoslavia.

condición de que hubiera una zona contigua adicional³⁵ y, finalmente, dos delegaciones proponían 12 o más millas (Unión Soviética y Portugal). Lo anterior significa que sólo 16 delegaciones sintieron necesidad de pronunciarse contra las 3 millas, es decir, sólo un tercio de los participantes en la Conferencia. Aun así, aunque es cierto que quedó esclarecido que la regla de las 3 millas había dejado de ser una regla universal, a falta de tal regla, ningún Estado podía aventurarse a rebasar el límite de las propuestas presentadas. La actitud más arriesgada, en tal caso, sería reclamar 12 millas de mar territorial, lo cual acarrearía y, cuando se dieron acarreo, la protesta de los defensores de la regla tradicional.

En efecto, un Estado que se aventura entonces a reclamar un mar territorial mayor de 3 millas, corría riesgos. Por una parte, sería imposible a cualquier otro Estado sostener la universalidad de la regla de las 3 millas, pues ésta fue desacreditada en la Conferencia. Esto no quiere decir que estaba obligado a aceptar, en sus relaciones particulares con otros Estados reclamaciones mayores de 3 millas. La desaparición de la regla universal necesariamente implicaba la necesidad de que futuras reclamaciones, más allá de las 3 millas, requieran para su legalidad del reconocimiento de los Estados ante quienes se pretendieran implementar. Así, el no reconocimiento u objeción de un Estado, ante la reclamación de otro, tendría por efecto el que no tuviera legalmente que respetarla. La Corte Internacional de Justicia claramente determinó, en el caso de las Pesquerías Anglo-Noruegas, en 1951,³⁶ que:

“La delimitación de áreas marinas siempre tiene un aspecto internacional; no puede depender meramente de la voluntad del Estado costero expresada en su derecho interno. Aunque es cierto que el acto de delimitación es necesariamente un acto unilateral, porque sólo el Estado costero es competente para llevarlo a otros Estados depende del derecho internacional...”

Siendo el derecho internacional una disciplina jurídica consensual, por la que nadie está obligado a aquello que no ha consentido, dar o negar su consentimiento a un acto unilateral de otro, mediante el reconocimiento o no reconocimiento, que es en sí un acto unilateral, es derecho de todo Estado.

Al reclamar 9 millas, México actuó con cierta prudencia por ceñirse a lo razonable, si para tal estimación se toman como parámetro las posiciones expresadas en la Conferencia. La legalidad de la medida se argumentaría, en todo caso, no en que no hubiera regla o límite alguno, como erróneamente asevera el Decreto, sino en que se mantuvo dentro de límites más o menos razonables, pero su validez respecto a otros Estados en concreto depende de si éstos la aceptan.

b) Respecto al considerando que hace alusión a los tratados bilaterales

³⁵ Cuba, España, Letonia, Persia y Turquía.

³⁶ I. C. J. *Reports*, 1951, p. 116.

celebrados por México con anterioridad, cuyo examen detenido se reserva para la siguiente sección de este capítulo, es preciso adelantar la conclusión de que tales tratados no establecían mares territoriales de 9 o más millas, sino delimitaciones marinas para otros efectos. Aun cuando hubieran sido delimitaciones de anchura del mar territorial, el legislador demuestra una gran ignorancia respecto al derecho internacional, con las graves aseveraciones de su cuarto Considerando. No se puede afirmar, por una parte, que no hay regla de derecho internacional sobre la materia y, después aseverar que la Ley de 1902 contraría a la Constitución, que estipula que hay que ceñirse al derecho internacional. No podría contrariarse una norma que no existe. Tampoco se puede decir que la Ley de 1902 contraría precedentes mexicanos, puesto que, como se ha visto en este capítulo, la Ley de 1902 fue la primera en establecer una anchura para el mar territorial mexicano. Si los precedentes a que se refiere el Decreto son los tratados bilaterales celebrados entre 1848 y 1908, éstos no pueden ser considerados como precedentes porque no son aplicables, como se adelantó, al mar territorial. Aun cuando lo fueran, mucho menos puede argüirse, con base en ellos, que hayan surgido de las mismas normas de derecho internacional aplicables especialmente a México, en primer lugar porque tales tratados, según el principio *res inter alios acta*, sólo son oponibles a las partes y, en segundo lugar, porque las normas que fijan la anchura de los ámbitos marinos nacionales que se pretenden implementar *erga omnes*, son normas de carácter general, es decir, que tienen que ser consentidas por la comunidad internacional. No hay pues tal cosa como "normas del derecho internacional" que "para México fijan una extensión mayor". Si fuera cierto que los tratados bilaterales de referencia establecieron un mar territorial mexicano de 9 o más millas, tal pretensión podría anteponerse legal y exitosamente sólo a las contrapartes en esos tratados, pero no a los demás miembros de la comunidad internacional, mientras éstos no den su consentimiento de alguna manera. Además, los tratados referidos estipulan, unos 9 millas, y, los otros, 11 millas, lo cual significa que ni siquiera en ellos había una práctica uniforme. No explica el Decreto por qué escogió una anchura y no la otra.

La conclusión es que, aunque a la luz de las propuestas presentadas en la Conferencia de 1930, la reclamación de México en 1935 aparecía a todas luces razonable, su validez dependía de que los Estados a quienes se pretendiera aplicar concurrieran en tal criterio de razonabilidad, lo que harían aceptando la reclamación, expresa o tácitamente. Quienes no objetaron la reclamación de 1935, adquirieron la obligación de respetar el mar territorial mexicano hasta 9 millas. El Gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, objetó la reclamación. Curiosamente, los tratadistas mexicanos que han tocado el tema en sus publicaciones, se han abstenido de señalar con claridad esta objeción,³⁷ con la ex-

³⁷ Ver, por ejemplo, Gómez Robledo, Antonio. "El derecho del mar en la legislación mexicana, sinopsis histórico-evolutiva", en *México y el régimen del mar* (Cuestiones Inter-

cepción del internacionalista Bernardo Sepúlveda, quien la apunta, si bien no la analiza.³⁸ A reserva de que la cuestión se estudia a fondo en la siguiente sección de este capítulo, una vez más por tratarse de cuestiones bilaterales, es necesario señalar aquí que los Estados Unidos mantuvieron su objeción, formulada originalmente el 20 de mayo de 1936,³⁹ por considerar la reclamación de México contraria al derecho internacional.

A pesar de la protesta, México implementó su reclamación, lo que resultó en la captura de numerosos barcos pesqueros norteamericanos. De acuerdo con el "Acta para Proteger los Derechos de Barcos de los Estados Unidos en el Alta Mar y en Aguas Territoriales de Países Extranjeros", de 1954,⁴⁰ Estados Unidos pagó multas, simplemente entre 1956 y 1963, por 42 barcos que portaban su bandera al ser sorprendidos y capturados dentro del mar territorial mexicano.⁴¹

Mayor confusión crea la Ley de Vías Generales de Comunicación, del 19 de febrero de 1940,⁴² al adoptar una fórmula para la delimitación de la extensión de mar territorial que es, aparentemente, contraria a la Constitución de 1917. Su Artículo I establece que son vías generales de comunicación:

"I.—Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el Derecho Internacional; . . ."

La Constitución de 1917, como ya se ha indicado repetidamente, sujeta la extensión del mar territorial mexicano a las disposiciones del derecho internacional solamente, mas no a lo que dispongan las leyes que, debe desprenderse de la Ley de 1940, se adopten internamente. No habría problema alguno si tanto el derecho internacional como la legislación nacional previeran la misma anchura. Sin embargo, en 1940, el instrumento legal mexicano relevante era el citado Decreto de 1935,⁴³ que estipuló un mar territorial de 9 millas, mientras que el derecho internacional de aquel entonces, según algunos países, como Estados Unidos, no permitía una anchura superior a las 3 millas y, según otros, no tenía ninguna norma máxima generalmente aceptada para tal límite. Lo cierto es que no existía ninguna norma vigente de derecho internacional

nacionales Contemporáneas/1, Secretaría de Relaciones Exteriores: México), 1974, pp. 81-105, en las pp. 85-87; o ver también Córdoba, Roberto. "Estudio Jurídico sobre Mar Territorial presentado en el Séptimo Congreso Científico Americano", 2 Internacional, Revista de México, noviembre de 1935, pp. 1-18.

³⁸ "Derecho del Mar. Apuntes sobre el sistema legal mexicano", en *La Política Exterior de México: Realidad y Perspectivas* (Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México), 1972, pp. 132-171, en las pp. 142-144.

³⁹ Nota despachada con el No. 3554 por la Embajada de Estados Unidos en México (ver Whiteman, Marjorie M. 4 *Digest of International Law* (Department of State: Washington), 1965, pp. 1212-1213.

⁴⁰ S. 3594 (68 Stat. 883)

⁴¹ Ver Whiteman, op. cit. en la nota 39 *supra*, en las pp. 1232-1238.

⁴² Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 58.

⁴³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 46.

que permitiera concretamente un mar territorial de 9 millas. En este sentido, en 1940 la legislación nacional no correspondía exactamente a lo previsto por el derecho internacional, lo que significaría que tanto el Decreto de 1935 como la Ley de 1940 estaban en contra de lo señalado por la propia Constitución. Pero como el derecho internacional carecía, por lo menos desde el punto de vista de México y de muchos otros países, de una norma fija al respecto, ninguno de los dos instrumentos mexicanos pueden considerarse contrarios a la Constitución, pues como ya se dijo no puede una disposición estar en contra de otra que no existe. Lo que no es comprensible es que si México concebía su reclamación más reciente, la de 1935, como un acto permitido por el derecho internacional en vigor, el legislador de 1940 haya recurrido a la doble fórmula incluida en la Ley de Vías Generales de Comunicación de dicho año. Hubiera bastado simplemente con que la Ley se refiriera al Decreto de 1935, o a la Constitución misma en la cual se supone que éste se basaba. Esto fue precisamente lo que se hizo en el Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales, publicado unos meses después que la Ley de Vías Generales de Comunicación.⁴⁴

En 1942, la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902 fue derogada por la Ley General de Bienes Nacionales publicada por primera vez el 3 de julio de dicho año y, debido a que se omitieron las firmas de 5 Secretarios de Estado, nuevamente el 26 de agosto de 1944.⁴⁵ Esta Ley introduce mayor confusión que la de 1902 y su reforma de 1935. Su artículo 17 define al mar territorial como bien de uso común, y estipula que comprende “las aguas marginales” y las “aguas interiores”. Esta es ciertamente una concepción distinta a la del derecho internacional, que distingue como diferentes al mar territorial de las aguas interiores. Fue una equivocación, por tanto, asimilar las aguas interiores al mar territorial. Al hablar de aguas marginales, debe entenderse que se trata del mar territorial propiamente dicho, cuya anchura confirma la Ley en 9 millas. Así pues, el término “aguas marginales” es extra-jurídico, por no estar contemplado en la terminología del derecho del mar. A pesar de la confirmación concreta en este instrumento legislativo, el Decreto que reformó el párrafo V del Artículo 27 Constitucional, del 21 de abril de 1945,⁴⁶ mantiene la fórmula de su versión original, es decir, remitiendo la extensión del mar territorial a lo que fije el derecho internacional. La actitud de omitir mención a la ley nacional en vigor entonces sobre la materia, que era la Ley General de Bienes Nacionales de 1942, puede interpretarse en sentidos opuestos, ya sea que el legislador estaba completamente convencido de que dicha Ley se encontraba en perfecta consonancia con lo dispuesto por el derecho internacional, o bien que desconfiaba de que la Ley proveyera lo mis-

⁴⁴ 30 de octubre de 1940, Artículo 2/I (ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 60).

⁴⁵ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 63.

⁴⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 66.

mo que el derecho internacional y, para tal caso, a fin de que no hubiera discrepancia, se pronunciaba por el último.

La historia legislativa del mar territorial mexicano se complica con la introducción al Congreso, por parte del presidente Manuel Ávila Camacho, de ciertas iniciativas de enmienda a la Constitución en 1945.⁴⁷

Con ocasión de la Proclama Truman sobre la Plataforma Continental de Estados Unidos,⁴⁸ México formuló similar reclamación sobre dicha zona submarina. Al hacerlo, sin embargo, incurrió en una enorme equivocación que impidió que la legislación pertinente fuera puesta en vigor. De lo contrario, el régimen mexicano para su mar territorial se hubiera complicado considerablemente.

Junto con la citada Proclama, el presidente Truman emitió otra, sobre Pesquerías Costeras en ciertas Áreas del Alta Mar, en la misma fecha,⁴⁹ en la que expresaba el propósito de su país de establecer, cuando fuera necesario, ciertas áreas de protección pesquera en partes adyacentes al mar territorial. La segunda Proclama dio lugar a que, contemplada en conjunción con la primera, surgieran diversas equivocadas interpretaciones, por parte de varios Estados. El error consistió en creer que los Estados Unidos reclamaban no sólo su Plataforma Continental sino también las aguas que la cubren. Algunos países sudamericanos usaron esta errónea interpretación como pretexto para justificar sus reclamaciones sobre zonas marinas de 200 millas.⁵⁰ La impresión que daban las dos Proclamas juntas, era, según la interpretación en cuestión, que las áreas de pesquerías eran las que se encontraban precisamente sobre la Plataforma. Sin embargo, no había relación necesaria entre ambos instrumentos. Es más, la segunda Proclama no formulaba ninguna reclamación concreta a favor de Estados Unidos. Meramente anunciaba que, cuando fuera necesario, se establecerían zonas de protección pesquera. Éstas, además, no serían a todo lo largo del mar territorial, sino sólo en aquellos lugares aislados, adyacentes al mar territorial, en los que ameritara su establecimiento, cosa que, por cierto, nunca llegó a suceder.

México incurrió en la interpretación arriba descrita, pero es difícil determinar si esto fue hecho de buena o de mala fe. En la Declaración del presidente Ávila Camacho sobre la Plataforma Continental, del 29 de octubre de 1945,⁵¹ además de reclamar tal zona submarina, se anuncia que el país "... procede

⁴⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 68.

⁴⁸ "Policy of the United States with respect to natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf". Presidential Proclamation N. 2667 of 28 September 1945, 59 *Stat.* 884; El texto se puede consultar también en United Nations Legislative Series (en adelante denominada UN/LEG/SER. B) I, 1951, pp. 38-39.

⁴⁹ "Policy of the United States of America with respect to coastal fisheries in certain areas of the High Seas". Presidential Proclamation N. 2668 of 28 September 1945, 59 *Stat.* 885 (UN/LEG/SER. B/I, 1951, pp. 112-113).

⁵⁰ Ver Székely, Alberto. *Latin America and the Development of the Law of the Sea* (Oceana Publications Inc.: Dobbs Ferry, New York), Vol. I, 1976, pp. 92-93.

⁵¹ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 67.

a la vigilancia, aprovechamiento y control de las zonas de protección pesquera necesarias a la conservación de tal fuente de bienestar...”, lo cual haría “. . . hasta los lugares o zonas que la ciencia indique para los desarrollos de los viveros de altamar, independientemente de la distancia que los separe de la costa” y sin que lo anterior signifique “. . . desconocer legítimos derechos de ejercer sobre bases de reciprocidad o que se afecten los de libre navegación en alta mar, puesto que lo único que persiguen es conservar esos recursos para bienestar nacional, continental y mundial”. Estas afirmaciones parecen prestadas del texto de la segunda Proclama de Truman, con la cual no conflige ya que no se establecen en la Declaración las zonas de protección pesquera que anuncia, sino que advierte que el “. . . Gobierno ya dicta órdenes a las autoridades que procedan a formular las iniciativas de ley que correspondan. . .” Parece que al formular tales iniciativas de ley, el Gobierno se puso ambicioso, pues cambió radicalmente el sentido de la Declaración, previendo el establecimiento de zonas distintas a las orientadas a la conservación pesquera.

En la Iniciativa de Enmiendas a los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 6 de diciembre de 1945, no sólo se reclama la Plataforma Continental, sino también las aguas suprayacentes. Esto se argumenta, en la exposición de motivos de la Iniciativa, de la siguiente manera:

“...es de igual urgencia que el Estado mexicano, al que la naturaleza dotó con recursos pesqueros de riqueza extraordinaria, como los que se encuentran, por no citar otros, en las zonas marítimas frente a la Baja California, proceda a su protección, fomento y explotación en forma adecuada; y esta urgencia sube de punto en la actualidad en que el mundo, empobrecido y necesitado por la guerra impuesta por el totalitarismo, debe desarrollar su producción alimenticia al máximo; ya que si en los años anteriores a la guerra, el Hemisferio Occidental tuvo que contemplar como flotas pesqueras permanentes de países extracontinentales se dedicaban a la explotación inmoderada y exhaustiva de esa inmensa riqueza, debe cuidar de que no se repita jamás tal cosa, porque si bien es cierto que debe coadyuvar al bienestar mundial, no menos cierto es que dicha riqueza debe destinarse, en primer lugar, al país mismo que la posee y, después, al Continente a que pertenece éste. Por razón de su propia naturaleza, es indispensable que esa protección se haga llevando el control y vigilancia del Estado hasta los lugares o zonas que la ciencia indica, para el desarrollo de los viveros de alta mar, independientemente de la distancia que los separe de la costa. . .

Las mismas razones apoyan la adición que se consulta al artículo 27, pues la Nación debe tener el dominio directo sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos; y como consecuencia lógica de la reivindicación que se hace de éstos, se propone la reforma al párrafo quinto de aquel artículo, toda vez que las aguas cubren aquéllos deben ser también propiedad de la Nación, con la circunstancia de que cuando su extensión sea inferior a la que fija el Derecho Internacional, debe estarse a la medida establecida por éste, para la determinación de las aguas de los mares territoriales de propiedad de la Nación.

La reforma que se propone al párrafo sexto del propio artículo 27 se debe únicamente a que tanto la plataforma continental y los zócalos submarinos como las aguas que los cubren queden sujetos a los términos que establece, para que el dominio de la Nación sobre aquéllos sea inalienable e imprescriptible; . . .”

En el texto de la iniciativa que se propone, para reformar el párrafo quinto del Artículo 27 constitucional, se dispone:

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zócalos submarinos y, además, las aguas territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; . . .”⁵²

Es necesario proceder a formular varios comentarios respecto al contenido de este instrumento:

a) Aparte de los considerandos de orden extra-jurídicos que constituyen la apología de la reclamación sobre las aguas suprayacentes a la Plataforma Continental, el primer defecto de la exposición de motivos, de contenido legal, consiste en la aseveración de que tal riqueza marina debe destinarse “. . .al país mismo que la posee. . .”, pues precisamente el problema consiste en determinar a qué país pertenece una riqueza determinada, y dentro de qué límites. El Ejecutivo parece usar aquí un criterio de adyacencia, es decir, el de que un Estado costero posee los recursos de los mares adyacentes a sus costas.

El problema es saber hasta qué límite de extensión puede ejercer tal derecho exclusivo el Estado en cuestión. Es cuando ese límite está reconocido, internacionalmente, que se puede decir que el Estado costero posee, es dueño, o tiene derechos exclusivos o soberanos sobre los recursos dentro del mismo. Lo contrario sería afirmar la existencia de un derecho natural, lo que no es aceptable por no tener precedente o por no estar fundamentado en el derecho positivo internacional.

b) La respuesta que da la exposición de motivos a la cuestión del límite, es por demás inaceptable, pues explica que éste lo indica la ciencia, por una parte y, por otra, que los recursos son del Estado costero independientemente de la distancia que los separe de la costa. En primer lugar, la ciencia no indica nada respecto a los límites jurisdiccionales del Estado. Tales límites son obra humana, por medio de la creación jurídica. La ciencia puede ayudar a describir el ámbito geográfico de existencia, reproducción, desarrollo y movilidad de algunas especies marinas vivas, pero no determinar que todo o parte de ese ámbito pertenezca a uno o más Estados. En segundo lugar, si con base en el criterio de adyacencia se pudiera reclamar recursos marinos vivos, independientemente de la distancia que los separe de la costa, el Estado costero podría formular reclamaciones marinas nacionales ilimitadas, a través del océano entero.

c) No se encuentra ninguna “lógica” en que, por el hecho de reclamar jurí-

⁵² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 68.

dicamente la Plataforma Continental, un Estado adquiera el derecho de reclamar las aguas suprayacentes. A pesar de la unidad ecológica de los mares, se trata de zonas marinas distintas. Es la comunidad internacional la que, por medio de la creación de normas jurídicas internacionales al respecto, decide si un Estado puede reclamar tanto la Plataforma como las aguas encima de ésta. La redacción del Considerando, en este punto, parece implicar que para que el Estado costero pueda reclamar su Plataforma Continental, necesariamente tiene que tener la propiedad de las aguas que la cubren. No hay ninguna inevitable necesidad práctica para esto, pues el régimen de libertades en el Alta Mar garantiza al Estado costero su acceso a la Plataforma Continental, además de que hay disposiciones en el derecho del mar para que el Estado pueda efectuar actividades en la Plataforma derogando excepcionalmente, como en el caso de las instalaciones, las libertades de Alta Mar, siempre que sea justificado, mediante el establecimiento de zonas seguridad. Estas disposiciones, que se encuentran en el Artículo 5 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre la Plataforma Continental, demuestran que no es necesaria la reclamación de las aguas suprayacente para el disfrute de los derechos del Estado costero sobre su Plataforma.

d) El problema fundamental de la Iniciativa es saber qué clase de reclamación pretendía México, además de la que hace sobre la Plataforma Continental, al incluir las aguas que la cubren, lo que es necesario para determinar el régimen al que las sujetaría. Para resolver la cuestión, el elemento fundamental que hay que considerar es la aseveración que se formula, tanto en la exposición de motivos como en el texto, de que dichas aguas son de propiedad nacional. En el derecho del mar, el Estado costero sólo puede tener propiedad sobre dos tipos de aguas marinas, las interiores y las territoriales. Cuando se hace una reclamación sobre una zona contigua o una zona de pesca, no incluyen las aguas de la zona sino, en el caso de la primera, la pretensión de ejercer ciertas competencias limitadas y, en el de la segunda, derechos exclusivos o preferenciales sobre los recursos vivos. Las aguas en ambos casos permanecen como parte de Alta Mar. No hay duda que la Iniciativa inventa una nueva zona marina jurisdiccional, sobre cuyas aguas el Estado costero tiene derechos de propietario. La Iniciativa no pretende tratar a las aguas suprayacentes a la Plataforma como aguas interiores, indudablemente, porque nada indica tal intención, mucho menos al admitir la posibilidad de que las aguas suprayacentes se encuentren más allá del límite externo del mar territorial. En todo caso, las aguas interiores están situadas entre el territorio y el mar territorial, pero obviamente no entre el mar territorial y el Alta Mar. Tampoco pretende darles el tratamiento de mar territorial, pues el instrumento lo distingue de las aguas suprayacentes en más de una ocasión. El texto de la Iniciativa reclama "... los mares que cubren la plataforma continental y, además, las aguas territoriales". Se trata pues de una zona marina inventada arbitraria y unilateralmente

acción que fue también intentada por reclamaciones formuladas por otros países latinoamericanos, dándole el nombre de "mar epicontinental".⁵³ Ninguna de esas reclamaciones, de Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay, tuvieron éxito y sus protagonistas tuvieron que abandonarlas eventualmente ante el repudio de la comunidad internacional, la cual las consideró ilegales.

e) Finalmente, la Iniciativa incurre en una contradicción fundamental por lo que se refiere al límite exterior de las aguas que pretende reclamar. Aunque insiste en la explicación de motivos, como hizo el presidente Ávila Camacho en su Declaración sobre la Plataforma Continental un poco antes el mismo año,⁵⁴ que los límites los indica la ciencia y que los recursos deben pertenecer al Estado costero independientemente de la distancia que los separe de la costa, la Iniciativa establece un límite exterior concreto para las aguas suprayacentes. Al estipular en la reforma al Artículo 42 que el límite exterior de la Plataforma Continental es aquel punto en que las aguas que la cubren tienen una profundidad de 200 metros del nivel de baja marea, y en la adición al Artículo 27 que son propiedad de la Nación las aguas que cubren la Plataforma Continental, debe inferirse necesariamente que ambas zonas, Plataforma y aguas suprayacentes, tienen el mismo límite exterior, es decir, aquel punto donde se llegue a la profundidad de 200 metros. Aunque se trata de un criterio concreto, no se estipula un límite fijo de anchura a lo largo de las costas. Esta anchura varía según la distancia en que la Plataforma alcance, en cada uno de sus puntos, la profundidad de 200 metros, lo que en algunas ocasiones puede quedar dentro de los límites del mar territorial y, en otras, más allá de éstos. Para el primer caso, la exposición de motivos prevé que prevalece la extensión fijada por el derecho internacional para el mar territorial. No hay duda, por tanto, que la Iniciativa preveía la reclamación, como propiedad nacional, de aguas más allá del límite exterior del mar territorial, cuando la profundidad de 200 metros estuviera más allá de tal límite que, desde 1935, había sido establecido por México en 9 millas. En conclusión, se trata de una pretensión de apropiarse aguas de Alta Mar, lo cual era violatorio no sólo del derecho internacional sino, también, de la propia Constitución, que establecía que el límite del mar territorial mexicano fuera el que fije el derecho internacional.

El Congreso mexicano no reparó en ninguno de estos defectos de la Iniciativa del Presidente Avila Camacho, ni tampoco lo hicieron las legislaturas de los Estados, pues dieron su aprobación al instrumento. Afortunadamente, antes de llenar el requisito de promulgación, necesario para que la aprobada Iniciativa adquiriera fuerza de ley, el Ejecutivo parece haber comprendido que la reclamación sobre las aguas epicontinentales sería contraria al derecho internacional. Con juiciosa prudencia, ilustrativa de la práctica respetuosa de

⁵³ Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 *supra*, pp. 92-93 y 95-102.

⁵⁴ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 67.

México en el derecho internacional, la Iniciativa no se llegó a promulgar. A partir de entonces, la legislación mexicana sobre la determinación del límite externo del mar territorial del país, se apegó estrictamente a las disposiciones del derecho internacional positivo, obedeciendo así lo ordenado por el Artículo 27 de la Constitución.

La mejor ilustración de dicho apego, la ofrece el hecho de que a pesar de que la Delegación de México fue, en las Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, una de las más activas en el fracasado movimiento para lograr la aceptación de las 12 millas como anchura máxima para el mar territorial, el país se abstuvo de reclamar tal límite hasta que hubo suficiente evidencia de que lo permitía el derecho consuetudinario internacional.

III.A.1.c). *Las Doce Millas.*

Cuando el Gobierno finalmente decidió legislar sobre la reclamación de su Plataforma Continental, dada la adopción de una Convención internacional sobre la materia en la primera de las dos Conferencias señaladas en el párrafo anterior,⁵⁵ reformó por Decreto los Párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Fracción I del Artículo 27 y los Artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 20 de enero de 1960,⁵⁶ en el que abandona la pretensión de la Iniciativa de 1945 sobre las aguas epicontinentales y vuelve a la fórmula original del Artículo 27 de la Constitución de 1917, sobre la anchura del mar territorial, según la fije el derecho internacional. (Ver Anexo I.)

A partir de la primera mitad de la década de los sesentas, se hizo obvio por la práctica de los Estados que, a pesar del fracaso de las Conferencias de Ginebra sobre la cuestión de la anchura del mar territorial, había surgido ya una norma consuetudinaria internacional en la materia. La gran mayoría de los Estados había reclamado mares territoriales con una anchura de 12 millas.

México procedió de una manera por demás prudente. Empezó estableciendo una zona exclusiva de pesca, de tres millas adicionales al mar territorial fijado, en 1935, en 9 millas, mediante la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, del 20 de enero de 1967.⁵⁷ Para evitar confrontaciones, concluyó también sendos acuerdos bilaterales con los dos países que tradicionalmente habían pescado dentro de las nuevas 3 millas, Estados Unidos y Japón,⁵⁸ por los cuales renunciaron a sus derechos en un plazo de 5 años.

⁵⁵ Convención sobre la Plataforma Continental.

⁵⁶ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 81.

⁵⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 68.

⁵⁸ Convenio sobre Pesca Tradicional en las Zonas Exclusivas de Pescas Contiguas a los Mares Territoriales de México y de Estados Unidos, del 27 de octubre de 1967 y Convenio sobre Pesca por Embarcaciones Japonesas en las Aguas Contiguas al Mar Territorial

El siguiente paso se tomó el 26 de diciembre de 1969, con el Decreto que Reforma el Primero y Segundo Párrafos de la Fracción II del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales,⁵⁹ la cual había sido adoptada apenas unos meses antes, el 30 de enero del mismo año,⁶⁰ derogando la Ley de 1942⁶¹ y confirmando las nueve millas. El nuevo Decreto modifica la anchura vigente desde 1935 y la extiende a 12 millas, en concordancia con la práctica para entonces ya aceptada en el derecho internacional. El Decreto salvaguarda, en su Artículo Transitorio Tercero, los acuerdos celebrados con Estados Unidos y con Japón por la duración de su vigencia, es decir, hasta 1973, los cuales resultaron del establecimiento en 1967 de la zona exclusiva de pesca de 3 millas. Lo anterior significa que el mar territorial de doce millas de México no se aplicó a esos dos países sino hasta la terminación de los respectivos convenios. (Ver Anexo II.)

III.A.2. *El Límite Interior.*

III.A.2.a). *Líneas de base normales:*

Puede afirmarse que, en general, la práctica de México en cuanto a la definición del límite interior de su mar territorial, es decir, de los puntos o líneas en la costa a partir de los cuales se debe medir la extensión de dicho espacio marino, ha sido respetuosa del derecho internacional positivo. Esto es porque nunca ha procedido, a pesar de haber existido atractivas tentaciones para ello, a establecer delimitaciones ilegales del límite interno de su mar territorial. Pero no puede formularse la misma aseveración, en el sentido de que también se ha abstenido de implementar ciertas normas requeridas por el derecho internacional positivo en la materia.

La legislación mexicana recogió, generalmente, la norma consuetudinaria que eventualmente fue codificada en la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua, y por la cual

La línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es, a excepción de aquellos casos en que se disponga otra cosa en estos artículos, la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño.⁶²

El criterio normal de la línea de bajamar a lo largo de la costa, fue estipulado, prácticamente al pié de la letra, por el primer instrumento legislativo

Mexicano, del 7 de marzo de 1968. Para los textos consultar la publicación del Senado citada en la nota 2 *supra*, Vol. XVIII, pp. 939-947 y Vol. XIX, pp. 5-11.

⁵⁹ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 95.

⁶⁰ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 94.

⁶¹ Ver nota 45 arriba.

⁶² Artículo 3 de la Convención. Para el texto de este instrumento multilateral ver la publicación del Senado, citada en la nota 2 *supra*, en el Vol. XIV, pp. 393-404.

mexicano que estableció concretamente la extensión del mar territorial del país, es decir, la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902,⁶³ en tres millas. . .

. . .contadas desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional.⁶⁴

La regla de derecho internacional, al referirse a la línea de base a lo largo de las costas, debe tomarse en el sentido de que se refiere tanto a las costas continentales como a las insulares, cuando las hay, sean de una clase o de la otra, o ambas, como en el caso de México y de muchos otros países que no son ni exclusivamente continentales ni puramente insulares.

El mismo criterio se legisló en el Decreto por el cual se Aprueba el Reglamento para la Construcción de Obras en Zonas Federales, en el Mar Territorial y en Vías Navegables, de 1930,⁶⁵ en el Decreto que Reforma la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, de 1935,⁶⁶ en el cual se extendió el mar territorial a 9 millas, en el Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales, de 1940,⁶⁷ en la Ley General de Bienes Nacionales, de 1942,⁶⁸ y en el Decreto que Reforma el Primero y el Segundo Párrafos de la Fracción II del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales, de 1969,⁶⁹ en el que se amplió la anchura del mar territorial a 12 millas. En conclusión, para el criterio general, no hay ninguna disposición legislativa mexicana contraria al derecho internacional.

III.A.2.b). *Sistema excepcional de medición: Líneas de base rectas:*

El derecho del mar prevé la utilización de líneas de base rectas, en ciertos lugares, como sistema de excepción para trazar el límite interior del mar territorial, cuando el criterio de la línea de bajamar es inaplicable o difícil debido a la configuración geográfica de la costa. Las reglas de dicho sistema fueron codificadas en el Caso de las Pesquerías Anglo-Noruegas de 1951 (Corte Internacional de Justicia), y desarrolladas en la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua. El sistema aplica básicamente a cuatro tipos de situaciones geográficas especiales en la costa: 1) profundas aberturas y escotaduras, 2) existencia de una franja de islas a lo largo de la

⁶³ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 15.

⁶⁴ *Ibidem*, Artículo 4, fracción I.

⁶⁵ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 28.

⁶⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 46.

⁶⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 60.

⁶⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 63.

⁶⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 95.

costa situadas en su proximidad inmediata, 3) bahías, y 4) desembocaduras de ríos.⁷⁰

En los casos de las profundas aberturas y escotaduras y de las franjas de islas, los requisitos y guías para el trazado de líneas de base rectas están previstos por el Artículo 4 de la Convención de 1958:

“...2. El trazado de las líneas de base no puede apartarse de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas han de estar suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores.

3. Las líneas de base no se trazarán hacia elevaciones que emergen en bajamar, ni a partir de ellas, a menos que se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua.

4. Cuando el método de las líneas de base rectas sea aplicable... , al trazar determinadas líneas de base podrán tenerse en cuenta los intereses económicos propios de la región de que se trate, cuya realidad e importancia estén claramente demostradas por un uso prolongado.

5. El sistema de líneas de base rectas no puede ser aplicado por un Estado de forma que aisle de la alta mar el mar territorial de otro Estado.

6. El Estado ribereño está obligado a indicar claramente las líneas de base en cartas marinas, a las cuales ha de dar publicidad adecuada.

La legislación mexicana empezó a recoger estas disposiciones después de que México se adhirió a la Convención de 1958, el 2 de agosto de 1966.⁷¹ Por Decreto del 29 de diciembre de 1967, el Congreso modificó el Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1942;⁷² las disposiciones de la Convención de 1958 sobre el método de líneas de base rectas fueron incorporadas en dicho instrumento legislativo. Los antecedentes de ese Decreto se encuentran en dos iniciativas del Partido Acción Nacional, del 27 de septiembre de 1966 y del 21 de diciembre de 1967, respectivamente.⁷³ La Ley General de Bienes Nacionales de 1969,⁷⁴ adopta el método de las líneas de base rectas descrito por la Convención, con una seria omisión y una grave modificación. Omite la fracción 4 del Artículo 4 de la Convención, con lo que parece que México renuncia al trazo de líneas de base rectas tomando en cuenta los intereses propios de la región de que se trate, cuya realidad e importancia estén claramente demostradas por un uso prolongado. Los efectos de la exclusión de esta cláusula podrían ser nocivos para el posible trazo de líneas

⁷⁰ Artículos 4, 7 y 13 de la Convención.

⁷¹ La Convención se promulgó por decreto del Ejecutivo fechado el 17 de agosto de 1966, y el texto del acuerdo respectivo apareció en el *Diario Oficial* el 5 de octubre del mismo año (ver Sepúlveda, Bernardo, *loc. cit.* en la nota 38 *supra*, p. 135. El autor apunta un interesante problema de *vacatio legis*, por el cual la Convención estuvo en vigor para México, desde el punto de vista internacional, 38 días antes de su incorporación al derecho interno).

⁷² Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 63.

⁷³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 87.

⁷⁴ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 94.

de base rectas en, por ejemplo, partes del Golfo de California, la Bahía de Sebastián Viscaíno en la costa oeste de Baja California, la Bahía de Ascención, la Bahía Magdalena, la Bahía de Banderas y en la Bahía de Chetumal, en las que los intereses económicos, sobre todo de tipo pesquero y turístico podrían beneficiarse con el sometimiento de mayores porciones marinas al régimen de aguas interiores. Por otra parte, la modificación consiste en que extiende la posibilidad de trazar líneas de base rectas no sólo a elevaciones que emergen en bajamar, sino también a las que estén total o parcialmente a una distancia no mayor de 9 millas de la costa, aunque no se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua. Esta disposición es contraria desde luego a la Convención, pues ésta no prevé excepción alguna al requisito de los faros o instalaciones análogas. Por tanto, cualquier trazo que se hiciera en implementación de la Ley de 1969, a partir de elevaciones que emergen en bajamar, hasta 9 millas de la costa (que era a la sazón la anchura del mar territorial mexicano), sin que existieran los requeridos faros o instalaciones, sería ilegal a la luz del derecho internacional. No es posible entender la razón que llevó al legislador a formular esta modificación a los términos de la Convención. Interpretarla en el sentido de que lo hizo para poder reclamar mayores porciones de mar sería aventurado, pues muy difícilmente podría pensarse que el legislador haya tenido en sus manos suficiente información técnica sobre la localización de elevaciones de ese tipo a lo largo de la costa mexicana, pues aún hasta la fecha las autoridades competentes poco se han preocupado por obtener tal información. La razón se encuentra en un error de interpretación de la Convención por parte del legislador, aunque más que un problema de tal tipo se trata de una equivocada lectura de los términos de la misma. En efecto, el Artículo 11 de la Convención, estipula que en el caso en que una elevación que emerge rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en la bajamar, pero queda sumergida, en la pleamar, esté total o parcialmente a una distancia de la costa que no exceda de la anchura del mar territorial, la línea de bajamar de esta elevación puede ser utilizada como *línea de base* para medir la anchura del mar territorial. La Ley de 1969 se equivoca al someter dichas elevaciones al régimen excepcional de líneas de base rectas, conforme al Artículo 4 de la Convención, cuando ésta en realidad las sujeta a la regla general de su Artículo 3 referente a las líneas de base normales. No es posible imaginar con precisión la diferencia cuantitativa, en términos de las dimensiones de espacios marinos abarcados, que resultaría de la implementación de la Ley de 1969, en lugar de los términos de la Convención, a menos de que se contemplara en un caso concreto, pues así se tendrían que tomar en cuenta todas las peculiaridades de la configuración geográfica. De todos modos, la Ley de 1969 no se apega, en cuanto al punto en cuestión, a lo dispuesto por la Convención.

Cuando se extendió la anchura del mar territorial a 12 millas, por el Decreto que reformó la fracción II del Artículo 18 de la propia Ley General de Bienes Nacionales, el 26 de diciembre del mismo año,⁷⁵ se preservó la equivocación respecto a las aludidas elevaciones, aunque se cambió desde luego la mención de las 9 millas y se hizo simple referencia a la "anchura del mar territorial".

México ha procedido en una sola ocasión al trazo de líneas de base rectas, por medio del Decreto por el que se Delimita el Mar Territorial Mexicano en el Interior del Golfo de California, del 30 de agosto de 1968.⁷⁶ Este instrumento legislativo, al igual que el problema de la delimitación de bahías, será tratado dentro del siguiente capítulo de esta obra, referente a las aguas interiores. (Ver Anexos IV y V)

Respecto a los ríos, la Convención de 1958 estipula en su Artículo 13:

"Si un río desemboca directamente en el mar, la línea de base será una línea recta trazada a través de su desembocadura entre los puntos de la línea de bajamar en las orillas".

La única disposición legislativa mexicana al respecto, está contenida en la Ley General de Bienes Nacionales de 1942,⁷⁷ cuyo Artículo 17, fracción II, párrafo I, estipula que las nueve millas del mar territorial (o "aguas marginales") se contarán desde la línea de la marea más baja "... en los esteros que se comunican con el mar permanente o intermitentemente y en los ríos que desembocan en el mar..." Aquí parece que el legislador fue más allá de lo permitido por el derecho internacional en aquel entonces. La Convención de 1958, al omitir los esteros, demuestra que no existía una regla generalmente aceptada que permitiera el trazo de líneas a partir de los mismos, para la medición del mar territorial, de la misma manera en que se permitía para desembocaduras fluviales normales. Más aún, el análisis de los documentos y de las actas resumidas de la Conferencia de 1958, permiten concluir que los esteros fueron excluidos expresamente de la posibilidad de ser tratados al igual que las desembocaduras normales de los ríos.⁷⁸

En el Informe rendido por la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General, sobre el trabajo de su Octavo Período de Sesiones,⁷⁹ el proyecto de artículo 13 incluía la disposición de que si un río desemboca en un estuario, cuyas costas pertenezcan a un solo Estado, aplicarían las reglas relativas a las bahías. Sin embargo, durante la Conferencia se rechazó dicha regla, ya que no existía ninguna definición legal del concepto "estero" o "estuario". Así, la aplicación del régimen relativo a las bahías dependería no

⁷⁵ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 95.

⁷⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 92 (ver también la Fe de Erratas al Decreto, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de octubre de 1968: Instrumento Legislativo N. 93).

⁷⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 63.

⁷⁸ Ver Witheman, Marjorie M., *op. cit.* en la nota 39 *supra*, pp. 336-343.

⁷⁹ Doc. A/3159 en *Documentos Oficiales* de CONFEMAR I, Vol. III, pp. 209-211.

tanto de si se tratara de un estero o no, sino de que se cumplieran los requisitos pertinentes a las bahías.⁸⁰

La Plenaria de la Conferencia, al votar sobre la cuestión, con 37 votos a favor, 20 en contra y 17 abstenciones, dio una ilustración de que la comunidad internacional estaba más que dividida respecto a si los esteros debían o no ser sometidos al régimen de las bahías. Pero esto también demuestra algo de mucho mayor interés en relación con la legislación mexicana de 1942. En ningún momento se contempló la regla, ni en la Conferencia ni en la revisión hecha por la Comisión de Derecho Internacional de las prácticas anteriormente aceptadas por los Estados, en el sentido de que el Estado costero tenía derecho, no ya a tratar un estero como bahía, sino a tratar un estero en la misma forma que a una normal desembocadura de un río. Lo que la Ley de Bienes Inmuebles de 1942 implica, va más allá de la derrotada estipulación sobre esteros en la Conferencia. Significa que México reclama el derecho de cerrar la boca de cualquier estuario, independientemente de si llena o no los requisitos impuestos a las bahías, sin que importe su anchura, sólo por el hecho de ser un estuario, y medir a partir de la línea trazada la anchura del mar territorial. La implementación de esta Ley podría resultar en una violación al derecho internacional, cuando con ella se reclamaran porciones marinas mayores de las permitidas. Si bien es cierto que ningún otro instrumento de la legislación mexicana, al estipular lo relativo a las líneas de base, hace mención de los esteros (o, por cierto, de los ríos), la cuestión sigue siendo de importancia si algún día se publican las cartas marinas con los trazos de líneas de base en las zonas marinas mexicanas. Esto es porque la misma Constitución de 1917, y otras leyes sobre la materia aquí citadas con anterioridad, incluyen a los "esteros" como propiedad de la nación. Aún así, hay que admitir que la crítica que aquí se hace es en cuanto a la imperfección técnica y formal de la Ley de 1942, ya que no parecen haber casos significativos de amplios esteros mexicanos. Una excepción geográfica interesante sería la del Río Matape, que desemboca al Golfo de California en Empalme, Sonora, en lo que podría ser visto como un estero, una abertura o escotadura profunda, o incluso una bahía.⁸¹

III.A.2.c). *Obligación de publicar cartas marinas:*

Entre las más serias omisiones de México en cuanto a la delimitación de sus espacios marinos, está la que se refiere al cumplimiento de la obligación, adquirida al adherirse a la Convención de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua, en su Artículo 4, fracción 6, de dar a conocer a la comunidad

⁸⁰ *Ibidem*, Vol. II. pp. 64, 132 y 133, y Vol. III. pp. 193-194.

⁸¹ El Decreto de 1968 que delimitó el mar territorial dentro del Golfo de California (ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 92), se abstuvo de cerrar dicha zona con líneas de base rectas.

internacional las líneas de base rectas utilizadas para la delimitación del mar territorial. La obligación es distinta a la del Artículo 3, que estipula que las líneas de base normales son las que aparecen "... en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño". La fracción 6 del Artículo 4 obliga al Estado ribereño "... a indicar claramente las líneas de base en cartas marinas, a las cuales ha de dar una publicidad adecuada". En esta última disposición, se entiende que la Convención se refiere a las líneas de base *rectas*, ya que el Artículo 4 regula el sistema excepcional de medición del mar territorial, el cual se hace, precisamente, a través de líneas de base rectas. En otras palabras, la obligación del Estado costero es, para las líneas de base normales, de utilizar las cartas a gran escala, que reconoce oficialmente, en las que aparezca la línea de bajamar a lo largo de la costa. Sólo si dichas cartas no existen, o si las que existen marcan líneas de bajamar no aceptables, se supone que el Estado costero deba emitir cartas marinas especiales. En este sentido, la Dirección General de Faros e Hidrografía de la Secretaría de Marina, ha reconocido oficialmente y editado las cartas marinas a gran escala para el Golfo de México y el Caribe (F. M. 500 y 501) y para el Pacífico y el Golfo de California (H. O. 1149 y F. H. 602 a 607). Las líneas promedio de bajamar que aparecen en estas cartas, son las líneas de base a partir de las cuales debe medirse el mar territorial mexicano, mientras no se emplea el método excepcional de las líneas de base rectas. Para las líneas de base rectas la obligación es específica, en el sentido de: 1) emitir las cartas marinas, y 2) de darles una publicidad adecuada. México no ha hecho ni una ni otra cosa, ni aun en el caso del Decreto de 1968 que delimita el mar territorial dentro del Golfo de California,⁸² pues no ha publicado cartas marinas en las que aparezcan las líneas de base rectas a partir de las cuales México pretende, excepcionalmente, medir la anchura de su mar territorial. El significado de tal omisión es gravísimo. Desde un punto de vista técnico y formal, puede incluso significar que México carece de mar territorial en aquellos puntos donde aplicarían las líneas de base rectas, pues al no publicar su delimitación los miembros de la comunidad internacional desconocen los límites del mismo y, por lo tanto, no puede esperarse que los respeten. Claro que ésta es una cuestión no sólo meramente académica sino, también, muy exagerada. Pero sí puede tener muy graves efectos prácticos, como sería que se presente un conflicto internacional sobre hechos sucedidos en áreas inmediatamente aledañas al límite exterior del mar territorial, es decir, cerca de las 12 millas. Al no haber publicado el límite interior (líneas de base rectas), el límite exterior es incierto, sobre todo cuando hay irregularidades acentuadas en la configuración geográfica de la costa. (Ver Anexos IV y V y Mapa I).

En el caso del Golfo de California, las consecuencias de no haber marcado

⁸² Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 92.

las líneas de base rectas estipuladas por el Decreto de 1968, en cartas marinas publicadas adecuadamente, son más que funestas. Al no cumplir con el requisito ordenado por la Convención de 1958, se puede decir que el Decreto de 1968 no ha surtido efectos internacionales. El propósito del Decreto es el de trazar líneas de base rectas, en aberturas profundas y franjas de islas, que logran cerrar casi toda la mitad norte del golfo de California y someter dicha porción al régimen de aguas interiores. Mientras no se publiquen las cartas requeridas, debe considerarse que la mitad norte del Golfo de California sigue siendo Alta Mar, fuera desde luego de la franja de mar territorial alrededor de toda la región.

Las razones para no cumplir con las disposiciones de la Convención son bastante misteriosas. Este autor ha conocido, extraoficialmente, diversas versiones, mas nunca una fundada explicación. La obligación ha correspondido, tradicionalmente, a la Secretaría de Marina, con excepción de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de 1934, que se la confiaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las siguientes leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y sus reglamentos, tanto en 1939⁸³ como en 1947⁸⁴ en 1958⁸⁵ y en 1976,⁸⁶ encargan la cartografía marítima de México a la Secretaría de Marina, aunque la cuestión de los límites marinos nacionales, y su negociación a nivel internacional, es competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que hace que, de cierta manera, se trate de una competencia compartida.

Según este autor ha podido averiguar, la Secretaría de Marina ha realizado ya un estudio detallado de los lugares en la costa mexicana en los que aplica el sistema excepcional para la medición del mar territorial. En dicho estudio informal se han identificado concretamente las coordenadas geográficas o puntos a partir de los cuales aplica el trazo de líneas de base rectas, cerrando aberturas o escotaduras profundas, franjas de islas, bahías y desembocaduras de ríos. Incluso parece que las cartas marinas en las que aparecen tales trazos han sido ya elaboradas. Varios son los pretextos que yacen en el fondo de esta clara demostración de negligencia por parte del Poder Ejecutivo mexicano. Por una parte, se alega que existe un conflicto de competencias que no está aclarado en la legislación nacional, entre la Secretaría de Marina (Dirección General de Oceanografía y Señalamiento Marítimo), la Secretaría de Relaciones Exteriores (Dirección General de Límites y Aguas) y, última-mente, la Secretaría de Programación y Presupuesto (Dirección de Estudios del Territorio Nacional). También se arguye que la Secretaría de Marina se ha

⁸³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 57 (para el texto de la Ley de 1934, ver Instrumento Legislativo N. 42).

⁸⁴ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 71.

⁸⁵ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 80.

⁸⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 110.

abstenido a propósito de cumplir con su obligación de publicar las cartas, por tener una opinión tradicionalmente divergente con la de Relaciones Exteriores, en cuanto al estatuto jurídico del Golfo de California. Aparentemente, la Secretaría de Marina abrazó la posición de que el Golfo de California es una bahía histórica cuyas aguas, por tanto, deben considerarse como interiores. Esto explicaría que ni siquiera la carta marina del Golfo haya sido publicada, a pesar de la adopción del Decreto de 1968, en el que prevaleció el punto de vista contrario, es decir, el defendido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Intersecretarial encargada de proponer los términos de dicho instrumento legislativo. Finalmente, se asevera que publicar las cartas sería un ejercicio arriesgado, ya que de una forma u otra se encontraría, inevitablemente, con protestas de Estados Unidos con base en una diversidad de criterios, como sucedió precisamente con el Decreto de 1968 sobre el Golfo de California.

Es interesante hacer notar que el partido político de "oposición", el Partido Acción Nacional (PAN), presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fecha 27 de diciembre de 1967, una Iniciativa de Reformas al Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, que proponía, en su Artículo 2º transitorio, que la Secretaría de Marina procediera desde luego a indicar en cartas marinas las líneas de base para la medición del mar territorial, con objeto de dar a las mismas una publicidad adecuada. Esta parte de la Iniciativa fue rechazada por la Cámara de Diputados. El partido político de referencia formuló un segundo intento, a través de la Iniciativa que adiciona un párrafo de la fracción II del Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, suscrita por los Ciudadanos Diputados a la XXVII Legislatura, Miembros del Partido Acción Nacional, introducida con fecha 21 de diciembre de 1967,⁸⁷ que se convirtió en el antecedente del Decreto del Congreso, del día 29 del mismo mes y año, por el cual se incorporó el método de líneas de base rectas al propio Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales. En la segunda Iniciativa, el PAN buscó lograr la publicación de las cartas marinas, con el siguiente proviso:

"Queda facultado el Presidente de la República para trazar la línea de base para la medición del mar territorial, de acuerdo con las disposiciones a que esta fracción se refiere y para consignarlas en cartas marinas, a las que dará una publicidad adecuada".

Los motivos del PAN para ejercer estas presiones legislativas, rechazadas por el Congreso, dominado como ha estado por el partido oficial, se pueden identificar en su posición patrioterica respecto al Golfo de California, expresada a través de otra Iniciativa, para Reformar los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para Incluir Expresa-

⁸⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 87.

mente el Golfo de California dentro del Territorio Nacional bajo el Dominio de la Federación, introducida el 19 de noviembre de 1965,⁸⁸ y opuesta por el Gobierno por considerarla contraria al derecho internacional. Lo que buscaba el PAN era que, al trazar las líneas de base del mar territorial mexicano, el Golfo de California quedara cerrado y convertido en aguas interiores. (Ver Anexos IV y V y Mapa I).

Finalmente, es interesante que se halla emitido el Decreto que fija el Límite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de México, el 7 de junio de 1976,⁸⁹ pues de acuerdo con el Decreto por el cual se Adiciona el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para Establecer una Zona Económica Exclusiva situada fuera del Mar Territorial, del 6 de febrero de 1976,⁹⁰ y con el Artículo 2 de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva, del día 13 del mismo mes y año,⁹¹ las 200 millas náuticas de anchura de dicha Zona se miden "... a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial". Es difícil entender que dicho límite exterior haya podido ser determinado, sin que previamente se hayan determinado las líneas de base normales y rectas del mar territorial. La carta marina publicada por México (Secretarías de la Presidencia y de Relaciones Exteriores) señalando, con fines ilustrativos, el límite exterior de la Zona según determinado por el Decreto del 7 de junio de 1976, cumpliendo así parcialmente la obligación de publicar dicha carta, consagrada por la fracción 2 del Artículo 63 de la Parte II del Texto Unico Revisado para Fines de Negociación, de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de fecha 6 de mayo de 1976,⁹² demuestra que las autoridades mexicanas cuentan ya con la identificación de los puntos a partir de los cuales se pueden trazar las líneas de base rectas del mar territorial. Lo contrario significaría que se ha trazado el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva sólo a partir de líneas de base normales. Esto no es posible, como se puede apreciar incluso a simple vista en los trazos de la carta referida.⁹³ (Ver Anexo VIII y Mapa II).

En conclusión, México ha sido negligente en el cumplimiento de su obligación internacional, de publicar adecuadamente las cartas marinas en las que se señale el trazo de las líneas de base rectas. Si el Texto Integrado para Fines de Negociación, adoptado el 15 de julio de 1977 en el Sexto Periodo de Sesiones de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del

⁸⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 86.

⁸⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 110.

⁹⁰ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 107.

⁹¹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 108.

⁹² Doc. A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1.

⁹³ "Estados Unidos Mexicanos. Zona Económica Exclusiva" (CETENAL, Secretaría de la Presidencia - Secretaría de Relaciones Exteriores), Primera Edición, Junio de 1976.

Mar,⁹⁴ llega a convertirse, como se espera, en la nueva convención global sobre derecho del mar, México tendrá la obligación, según su Artículo 16, no sólo de publicar las cartas marinas o listas señalando las coordenadas geográficas de los puntos que unen los trazos de las líneas de base rectas, a partir de las cuales se mide el mar territorial, sino también de depositar una copia de cada carta o lista con el Secretario General de Naciones Unidas.

III.A.2.d). *Delimitación del mar territorial a partir de costas insulares:*

Quizá mucho más grave que todos los defectos legislativos identificados hasta este punto del presente capítulo, fue el que se incurrió por un tiempo respecto a la delimitación del mar territorial a partir de las islas mexicanas.

Invariablemente, la legislación mexicana aquí estudiada, referente a la delimitación del mar territorial, señala concretamente que éste se establece tanto a lo largo de las costas continentales como de las insulares. En este sentido, la legislación mexicana sobre derecho del mar no ofrece problema. Sin embargo, hubo otras disposiciones, sobre todo constitucionales, de posibles gravísimos efectos en cuanto al mar territorial alrededor de las islas del país.

Basta con citar el caso de la Constitución de 1917 en vigor. Su Artículo 42 originalmente estipuló que:

“El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico”.

Una vez que México perdió la isla de la Pasión o Clipperton en el arbitraje con Francia,⁹⁵ en 1931, se reformó dicho Artículo 42 para excluir de su texto el nombre de la misma, mediante decreto del 18 de enero de 1934.⁹⁶

Es evidente que la Constitución hacía, originalmente, una distinción entre dos tipos de islas que forman parte del territorio nacional. Por una parte, las *próximas o adyacentes* al territorio continental “en ambos mares” (aquí debe entenderse que el legislador hacía referencia al Atlántico, incluyendo el Golfo de México y el Caribe, y al Pacífico, incluyendo el Golfo de California). Es el criterio de proximidad o adyacencia el que preocupa a este autor, pues significa que el común denominador en el caso de las otras islas, que el legislador identificó por su nombre, es el de *no proximidad* o *no adyacencia*, es decir, que el segundo tipo de islas es el de las que están alejadas del territorio continental. No es tan difícil saber qué tan lejos debían estar las islas para no ser incluidas en el concepto de “adyacentes”, en el caso de México por lo menos. Esto es porque México tiene relativamente

⁹⁴ Doc. A/CONF. 62/WP. 10.

⁹⁵ Ver nota 5 *supra*.

⁹⁶ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 40.

pocas islas, por lo menos en comparación con las grandes dimensiones de sus costas y, salvo muy contadas excepciones, todas ellas están cerca del territorio continental. Son precisamente esas excepciones las que el legislador quiso precisar en la Constitución. El problema es si incluyó o no todas las excepciones. La respuesta depende del significado que se le dé al criterio de proximidad o adyacencia. Desde el punto de vista de este autor, cualquiera que sea ese significado, las excepciones anotadas por el legislador fueron incompletas, pues ciertas islas en el Golfo de México, que están a una distancia *comparativamente* igual de la costa continental que la de Guadalupe en el Pacífico, y que están tan relativamente abandonadas como ésta o como las Revillagigedo, debían haber sido mencionadas también específicamente por su nombre, sobre todo porque se trata de formaciones que, aunque están permanentemente sobre el nivel del agua, son tan pequeñas que su exclusión de la lista de islas mencionadas por su nombre podría haber sido interpretada en el sentido de que México no las consideraba como "islas" alrededor de las cuales se puede trazar el mar territorial. El riesgo en que se incurrió al publicar lo que parecía una lista exhaustiva de islas no adyacentes, surgió precisamente porque había, en el derecho internacional, ciertas posiciones tendientes a evitar que cualquier tipo de isla tuviera derecho a un mar territorial.

En la Convención de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua, dichas tendencias no encontraron mayor expresión. Su Artículo 10 define a una isla como "... una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar". Para aquellas extensiones de tierra que se sumergen en pleamar, es decir, para las elevaciones que emergen en bajamar, el Artículo 11 permite que tengan su propio mar territorial, pero sólo cuando no estén a una distancia mayor que la anchura del mar territorial medida desde la costa continental o insular del Estado costero. En esta situación jurídica, las islas mexicanas no próximas o adyacentes en el Golfo de México, sobre todo Cayo Arenas e Isla Pérez en el Arrecife de los Alacranes, no hubieran tenido ningún problema, pues en ambos casos se trata de extensiones naturales de tierra, rodeadas de agua, que se encuentran sobre el nivel de esta en pleamar, es decir, de islas según la definición de la Convención. Sin embargo, en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, hubo intentos por parte de diversas delegaciones, para lograr que un cierto tipo de islas no tuvieron derecho a un mar territorial, ya sea por su pequeña dimensión, su lejanía de la costa, por no estar habitadas, por no poder tener una vida económica propia, por su configuración geográfica, por su estructura geológica y morfológica, por la influencia que podrían ejercer en la delimitación de fronteras marítimas con países vecinos, etc.⁹⁷ Algunas formaciones que

⁹⁷ Ver propuestas de Rumania (A/CONF. 62/C.2/L. 53), Turquía (A/CONF. 62/C.2/L.55), y, especialmente, la co-patrocinada por Alto Volta, Argelia, Costa de Marfil, Daho-

no llenaban algunos de estos requisitos, a las que se les daba en algunas propuestas el nombre de islotes, islotes similares a islas, rocas, etc., estaban privadas del derecho de contar con un mar territorial u otros espacios marinos, como la Zona Económica Exclusiva. Las propuestas no llegaron a prosperar en la Conferencia, de tal manera que la fórmula de la Convención de 1958 básicamente prevaleció en el Texto Integrado para Fines de Negociación que se adoptó en la Sexta Sesión, en 1977.⁹⁸ Sin embargo, lo anterior demuestra que han habido ciertas tendencias en el derecho del mar, que hubieran podido dar a entender, con la omisión que se hacía en la Constitución de ciertas islas no-próximas o no-adyacentes al territorio nacional, que México las endorsaba.

En todo caso, el problema fue resuelto con bastante tiempo, pues en el Decreto que Reforma los Párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo de la Fracción I del Artículo 27, y los Artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de enero de 1960,⁹⁹ el nuevo Artículo 42 añade, como partes del territorio nacional, además de las islas en general y las de Guadalupe y de Revillagigedo, "... los arrecifes y cayos en los mares adyacentes". La diferencia entre "islas adyacentes en ambos mares" (fórmula de 1917) e "islas... en los mares adyacentes" (fórmula de 1960), puede ser insignificante, si es que la hay del todo, si el criterio de "mar adyacente" es equivalente al de mar territorial. La diferencia aparece, sin embargo, y con enorme significado, con la aparición de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas. Este último punto es satisfactorio porque tanto Cayo Arenas como el Arrecife de los Alacranes, se encuentran dentro del límite de las 200 millas y, por lo tanto, dentro de los "mares adyacentes" a la costa de México. Además, el que se usaran precisamente, en la reforma de 1960, los términos de "arrecifes y cayos", resuelve también cualquier problema que se podría haber presentado, en caso de que se hubiera mantenido la fórmula constitucional de 1917, o en caso de que las referidas tendencias hubieran tenido éxito en las Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. (Ver Anexos I y VIII).

III.A.3. *Paso inocente en el mar territorial mexicano*

La legislación mexicana ofrece pocos problemas respecto a la mayor limitación que, de acuerdo con el derecho internacional, debe observar el Estado costero en el ejercicio de su soberanía en su mar territorial. Esta limitación consiste en una concreta obligación, naturalmente con sus correlativos derechos. De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua, el Estado costero tiene el deber de permitir el paso

mey, Guinea, Liberia, Madagascar, Mali, Marruecos, Mauritania, Sierra Leona, Sudán, Túnez y Zambia (A/CONF. 62/C.2/L. 62/Rev. 1).

⁹⁸ Ver nota 94 *supra*.

⁹⁹ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 81.

inocente, a través de su mar territorial, a los buques de cualquier Estado, ya sea que este derecho se ejerza sin penetrar las aguas interiores, para dirigirse a éstas o, viniendo de ellas, para dirigirse al Alta Mar.¹⁰⁰ El Estado costero, por otra parte, tiene derecho a que tal paso sea verdaderamente inocente, es decir, que no sea perjudicial a la paz, orden o seguridad de su mar territorial, aguas interiores y territorio. El Artículo 17 de la Convención especifica que:

“Los buques extranjeros que utilizan el derecho de paso inocente deberán someterse a las leyes y a los reglamentos promulgados por el Estado ribereño de conformidad con estos artículos y con las demás normas del derecho internacional y, especialmente, a las leyes y a los reglamentos relativos a los transportes y a la navegación”.

El primer problema que se puede identificar, es que la legislación mexicana no emplea el término de “paso inocente”, sino que garantiza a los buques extranjeros, en su mar territorial, el más amplio derecho de “libre navegación”. Este es el caso de las Leyes de Vías Generales de Comunicación.¹⁰¹ La libertad de navegación existe en un espacio marino diferente al mar territorial o a las aguas interiores. Aplica en Alta Mar como regla general, para los buques de todos los Estados, y las limitaciones a su ejercicio son diferentes a las que deben observarse en el paso inocente. La terminología utilizada por el legislador mexicano no significa que el país esté renunciando a su derecho de exigir que se cumplan los requisitos del paso inocente. Se trata simplemente de ignorancia respecto a los términos adecuados. Esto debe ser interpretado así, debido al hecho de que, invariablemente, las mismas leyes referidas señalan que la navegación de buques extranjeros en el mar territorial mexicano, a la cual califican como “libre”, se hará en los términos del derecho y tratados internacionales, así como con sujeción a la legislación y reglamentos nacionales. El derecho internacional no prevé la libertad de navegación en el mar territorial o aguas interiores sino, por el contrario, el régimen del paso inocente, por lo que debe entenderse que es este régimen al que se refiere el legislador. Además, el que los buques extranjeros tengan que someterse también a la legislación nacional, sería completamente incompatible con el régimen de libertad de navegación. Esta obligación de respetar la legislación interna, es la misma que ordena, en el derecho internacional, que el paso solo es inocente mientras no sea perjudicial a la paz, *orden* y seguridad del Estado costero, y la misma que estipula el arriba transcrito Artículo 17 de la Convención.

El segundo problema se encuentra en una disposición de la Ley de Nave-

¹⁰⁰ Sección III de la Convención.

¹⁰¹ Ver nota 7 *supra*, Instrumentos Legislativos N. 31 (Art. 241), N. 34 (Art. 213) y N. 58 (Art. 189).

gación y Comercio Marítimo, del 21 de noviembre de 1963.¹⁰² Esta ley, en su Artículo 3, parece abrir las puertas a un régimen especial de reciprocidad, por el cual:

Cuando los buques nacionales se encuentren en aguas extranjeras, los actos jurídicos relacionados con ellos se someterán a las leyes mexicanas en lo que sea compatible con la aplicación que de su legislación haga el Estado extranjero correspondiente. Recíprocamente, los buques extranjeros que se encuentran en aguas territoriales o interiores nacionales, se considerarán sometidos a las leyes del Estado extranjero en lo que sea compatible con la aplicación de las leyes mexicanas.

Este régimen parece ser más adecuado para el Alta Mar, en el que priva la libertad de navegación, pues significa que los buques extranjeros, en el mar territorial mexicano, están sujetos a las leyes de su país, a menos que éstas sean incompatibles con las de México. Fuera de esta excepción, lo que lo anterior significa es que las violaciones a los requisitos del paso inocente, cuando sean tratadas en forma compatible por la legislación de ambos países, no dan a México ninguna jurisdicción sobre el barco extranjero, sobre la base, desde luego, de reciprocidad. De esta manera, México renuncia a la aplicación de sus leyes respecto al paso de naves extranjeras en su mar territorial. Indudablemente que ésta no pudo ser la intención del legislador. El problema consiste en haber usado una fórmula demasiado general, sin especificar a qué tipo de leyes nacionales o extranjeras se quería hacer referencia. En este sentido, era muy necesario especificar que los buques extranjeros están sujetos a la legislación mexicana en términos de los requerimientos del paso inocente, según previstos por el derecho internacional o, concretamente, por la Convención de 1958. Esto significa que el régimen de reciprocidad aplica exclusivamente a las cuestiones meramente internas del buque, o a lo que suceda a bordo, sin infringir las obligaciones inherentes en el ejercicio del derecho de paso inocente.

En este sentido, la legislación mexicana que debe ser respetada por los buques extranjeros en el ejercicio de su derecho de paso inocente, a la cual se refiere el Artículo 17 de la Convención, está compuesta de diversas disposiciones que, desafortunadamente, se encuentran demasiado aisladas. Estas disposiciones cubren cuestiones sanitarias, migratorias, aduaneras, penales, de pesca y de la navegación, destinadas a salvaguardar la paz, el orden y la seguridad del país.

III.A.3.a). *Legislación sanitaria, migratoria, aduanera y penal.*

Los Códigos Sanitarios de 1894,¹⁰³ 1950,¹⁰⁴ 1955,¹⁰⁵ y 1973,¹⁰⁶ cubren las cues-

¹⁰² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 84.

¹⁰³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 14.

¹⁰⁴ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 75.

¹⁰⁵ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 78.

¹⁰⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 103.

tiones de las patentes de sanidad para aquellos buques extranjeros que cruzan el mar territorial para dirigirse a puerto mexicano, las visitas sanitarias que se les pueden hacer y, sobre todo, las medidas que se les pueden aplicar para prevenir la transmisión de enfermedades al territorio nacional, haciendo constante mención de que estas medidas deben estar apegadas al derecho y tratados internacionales sobre la materia. El Código más reciente amplía el alcance de las medidas sanitarias, a la prevención y control de la contaminación del medio marino en el mar territorial, las cuales están detalladas en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, del 23 de marzo de 1971,¹⁰⁷ y en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, del 23 de marzo de 1973.¹⁰⁸

En cuanto a las cuestiones migratorias, el Reglamento de la Ley General de Población, del 17 de noviembre de 1976,¹⁰⁹ contiene las disposiciones relativas a los requisitos para la internación por parte de extranjeros al territorio nacional que, como dispone la Constitución, incluye al mar territorial.

Respecto a las cuestiones aduaneras, el Código Aduanero, del 31 de diciembre de 1951,¹¹⁰ dispone en su Artículo 3 que están sujetas al mismo las mercancías que entren a las aguas territoriales, pero especifica, en el Artículo 47, que la mera entrada y salida de embarcaciones en dichas aguas no constituyen operaciones de importación o exportación, con lo que se respeta el paso inocente que se efectúe con mercancías a bordo cuando no sean desembarcadas.

Para las cuestiones penales, el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, del 31 de agosto de 1931,¹¹¹ el Reglamento General de la Policía de los Puertos, del 9 de octubre de 1941¹¹² y la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, del 21 de noviembre de 1963,¹¹³ incluyen bastante fielmente lo dispuesto por la norma de derecho internacional sobre la materia, codificada en la Convención de 1958, por la cual el Estado costero no puede ejercer jurisdicción penal sobre un barco extranjero que sin venir de sus aguas interiores, ejerce el paso inocente en su mar territorial, para detener a personas o practicar diligencias de instrucción, a menos que: a) la infracción tenga consecuencias en el Estado costero, b) la infracción sea de tal naturaleza que pueda perturbar la paz del país o el orden en el mar territorial, c) el capitán del buque o cónsul del Estado cuyo pabellón enarbola haya

¹⁰⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 98.

¹⁰⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 104.

¹⁰⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 111.

¹¹⁰ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 76.

¹¹¹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 30.

¹¹² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 62.

¹¹³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 84.

pedido la intervención a las autoridades locales, o d) sea necesario para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes.¹¹⁴

III.A.3.b). *Legislación de pesca (Ver anexos IX y X).*

Finalmente, respecto a la pesca, dado que el derecho internacional reconoce la soberanía del Estado costero sobre los recursos dentro de su mar territorial, la Convención de 1958, en la fracción 5 de su Artículo 14, establece que:

“No será considerado inocente el paso de buques de pesca extranjeros que no cumplan las leyes y reglamentaciones dictadas y publicadas por el Estado ribereño, a fin de evitar que tales buques pesquen dentro del mar territorial”.

La legislación mexicana ha permitido, tradicionalmente, la pesca por parte de extranjeros en sus aguas territoriales, sujeta desde luego a las disposiciones legales en vigor y a los tratados sobre la materia concluidos con otros países. Dichas disposiciones se encuentran generalmente en las leyes de pesca y sus reglamentos, las cuales sujetan a los extranjeros a normas y requisitos especiales. Estas normas y requisitos se refieren invariablemente a la obtención de permisos otorgables por la autoridad federal competente. El Artículo 5 y el Capítulo III de la Ley de Pesca del 26 de enero de 1925,¹¹⁵ los Artículos 33, 75 y 79 del Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial del 5 de marzo de 1927,¹¹⁶ la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y Golfo de California del 30 de septiembre de 1938,¹¹⁷ el decreto que modifica el Artículo 43 del Reglamento de la Ley de Pesca del de noviembre de 1939,¹¹⁸ el Capítulo V de la Ley de Pesca del 13 de enero de 1948,¹¹⁹ el Artículo 6 y el Capítulo IV de la Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos del 16 de enero de 1950,¹²⁰ los Artículos 9, 10 y 12 de la Ley de Impuestos y Derechos a la Explotación Pesquera del 30 de diciembre de 1971¹²¹ y, finalmente, los Artículos 31 y 37 de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca del 25 de mayo de 1972,¹²² constituyen la legislación fundamental de México, respecto a los permisos que se pueden otorgar a extranjeros para que pesquen en el mar territorial del país. Cada uno de los requisitos a que se sujetan dichos permisos, son establecidos en ejercicio de la soberanía del país sobre todos los recursos del mar territorial. En general,

¹¹⁴ Artículo 19 de la Convención.

¹¹⁵ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 18.

¹¹⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 19.

¹¹⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 54.

¹¹⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 55.

¹¹⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 72.

¹²⁰ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 73.

¹²¹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 99.

¹²² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 102.

se trata de disposiciones legales con tintes moderadamente nacionalistas, en las que se requiere de los extranjeros el cumplimiento de condiciones, no muy estrictas o diferentes de las impuestas a nacionales, tendientes a proteger los recursos pesqueros del país, no tanto desde el punto de vista de su conservación, sino de su explotación libre por parte de extranjeros. Precisamente por tratarse de recursos sobre los que el país es soberano, no hay necesidad de adentrarse aquí en la legislación que ha regulado la pesca por parte de extranjeros en el mar territorial mexicano, ya que la misma no tiene que apearse a ninguna norma de derecho internacional. La excepción a lo anterior sería la que se refiere al régimen de explotación de especies altamente migratorias, en las que sí hay un interés internacional. Sin embargo, como dichas especies adquieren mayor importancia práctica con el establecimiento de zonas de 200 millas, el tema se analizará en el capítulo de este libro correspondiente a la Zona Económica Exclusiva.¹²³ Baste, por lo tanto, con señalar que en la legislación vigente, contenida principalmente en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, del 25 de mayo de 1972¹²⁴ se puede observar un marcado contraste con la primera Ley de Pesca del País, del 26 de enero de 1925,¹²⁵ pues en el Artículo 5 de ésta se estipulaba, como regla general, el "derecho" de los extranjeros a pescar en el mar territorial mexicano, sujeto como se ha dicho a las leyes y a las autorizaciones pertinentes. En la Ley de 1972, el Artículo 37 prohíbe, como regla general, la pesca por extranjeros en el mar territorial, permitiéndola sólo como excepción y con base en la reciprocidad.¹²⁶

Lo anterior refleja quizá una actitud más nacionalista respecto a los recursos vivos del mar territorial. Es de esperarse que, mediante se vayan acrecentando tanto la conciencia del país sobre la importancia que revisten para la población dichos recursos, así como la propia capacidad de captura de las embarcaciones nacionales para aprovecharlos al máximo permisible, el sistema excepcional previsto por la Ley, que mantiene las puertas del mar territorial abiertas al pescador extranjero, desaparezca. Esto es más factible ahora que existe una Zona Económica Exclusiva, pues mientras haya excedentes de pesquerías que rebasen la capacidad nacional de captura, puede confinarse a los extranjeros a los mismos, con lo que los recursos del mar territorial, que por su cercanía son más accesibles al pescador mexicano menos sofisticado, estarán reservados exclusivamente para aprovechamiento nacional.

III.A.3.c). *Legislación sobre la navegación.*

Además de las disposiciones legislativas sanitarias, migratorias, aduaneras,

¹²³ Ver Capítulo VII, *infra*.

¹²⁴ Ver nota 7 *supra*, Instrumento Legislativo N. 102.

¹²⁵ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 18.

¹²⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 109 (Decreto por el que se Reforma el Artículo 37 de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, *Diario Oficial*, 13 de Febrero de 1976).

penales y de pesca que, de alguna forma u otra, afectan la nevegación de barcos extranjeros por el mar territorial mexicano, en ejercicio de su derecho de paso inocente, la legislación mexicana que regula dicha navegación, en general, no ofrece problemas jurídicos de carácter internacional. El Libro Tercero del Código de Comercio del 15 de septiembre de 1889,¹²⁷ las Leyes sobre Vías Generales de Comunicación del 29 de agosto de 1931,¹²⁸ del 28 de septiembre de 1932¹²⁹ y del 19 de febrero de 1940¹³⁰ el Reglamento General de la Policía de los Puertos del 9 de octubre de 1941¹³¹ y la Ley de Navegación y Comercio Marítimo del 21 de noviembre de 1963,¹³² regulan las cuestiones aplicables a los barcos extranjeros sobre nacionalidad, arribadas forzosas, abordajes, naufragios y salvamento, despachos consulares de arribo, transportes de carga y de pasajeros, remolque, rutas de navegación, señales marítimas y certificados y diarios de navegación.

En general, la legislación mexicana exceptúa a los buques de guerra extranjeros de la satisfacción de requisitos a que se somete a los buques mercantes, con miras a respetar las inmunidades que les corresponde de acuerdo con el derecho internacional. Estas excepciones se refieren sobre todo a cualquier tipo de visitas, inspecciones y aprehensiones por parte de la Armada y autoridades competentes nacionales en las diversas materias arriba estudiadas. Lo anterior significa que México solamente puede, en caso que dichos barcos de guerra no cumplan con las disposiciones mexicanas respecto al paso inocente en su mar territorial, exigir que salgan del mismo, lo cual es exactamente lo que dispone el Artículo 23 de la Convención de 1958. Como México formuló una reserva al adherirse a esa Convención,¹³³ respecto al Artículo 21, en cuanto a su aplicación a las fracciones 1, 2 y 3 del Artículo 19 y a las fracciones 2 y 3 del Artículo 20, por la que rechaza que los buques del Estado utilizados con fines comerciales tengan que sujetarse al mismo régimen de jurisdicción fiscal, penal y civil aplicable a los buques mercantes y que, por lo tanto, "...los barcos propiedad del Estado, independientemente de su uso, gozan de inmunidad", debe considerarse que, con base en la reciprocidad, los buques extranjeros estatales, sean de guerra o que se dediquen a fines comerciales o no comerciales, gozan de inmunidad en el mar territorial mexicano, a menos que se trate de barcos estatales de países que objetaron la reserva mexicana y que no otorgan tal inmunidad a los barcos estatales mexicanos en sus respectivos mares territoriales.¹³⁴

¹²⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 13.

¹²⁸ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 31.

¹²⁹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 34.

¹³⁰ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 58.

¹³¹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 62.

¹³² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 84.

¹³³ *Diario Oficial* 5 y 19 de octubre de 1976.

¹³⁴ Las objeciones fueron presentadas ante el Secretario General de la ONU por parte de Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda, Japón y Portugal (ver

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”.¹³⁵

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.¹³⁶

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.

¹³⁵ *Loc. cit.* en nota 38 *supra*, en la p. 162.

¹³⁶ Ver sección III. B. I. b) *infra*.