

VIII. FONDOS MARINOS INTERNACIONALES Y NACIONALES	183
A. El Patrimonio Común de la Humanidad	183
1. La Comisión de Fondos Marinos	186
a) Resolución de la Moratoria	188
b) Declaración de Principios	188
c) La Comisión como órgano preparatorio	192
2. Confemar III	193
a) El sistema de explotación	194
b) Participación de la Delegación de México	201
c) Las "fórmulas Castañeda" como alternativa	202
B. Los Fondos Marinos Mexicanos	204
1. Alcance de los derechos soberanos de México sobre Fondos Marinos	204
2. Delimitación de la Zona Económica Exclusiva alrededor de islas mexicanas	205
3. Conciencia nacional sobre la riqueza de los Fondos Marinos del país.	210
4. Los nódulos de manganeso en los Fondos Marinos Mexicanos	212
5. Intereses concretos de México en los Fondos Marinos	215

VIII. FONDOS MARINOS INTERNACIONALES Y NACIONALES¹

VIII.A. *El Patrimonio Común de la Humanidad.* (Ver Mapa III)

Los primeros antecedentes de atención internacional al tema de los recursos de los "fondos marinos y oceánicos, y de su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional",² se dieron en el nivel político, más bien por curiosidad científica y realmente efímeros. El 7 de marzo de 1966, el Consejo Económico y Social de la ONU pidió en una resolución al Secretario General que estudiara la situación presente del conocimiento de los recursos minerales y alimenticios, excluyendo los peces, más allá de la plataforma continental, y de las técnicas para explotar dichos recursos.³

Un mes después, el 3 de abril de 1967, la Unión Soviética tomó la primera iniciativa para formular un régimen legal para la regulación de los recursos de la zona, al proponer que la Comisión Oceanográfica Internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, creara un grupo especial de trabajo sobre los aspectos legales de los estudios de los océanos y la utilización de sus recursos, a fin de preparar un proyecto de convención sobre las normas internacionales de la exploración y explotación de los recursos minerales del alta mar.⁴ Dado el carácter meramente técnico de la COI, la propuesta soviética no tuvo mayor trascendencia ni atrajo suficiente atención. El 13 de julio de 1966, el presidente Lyndon B. Johnson expresó en un discurso, al comisionar al barco de investigación oceánica "The Oceanographer":

¹ Este Capítulo es el resultado de tres artículos publicados previamente por el autor: 1.—Székely, Alberto, "Los Recursos Minerales de los Fondos Marinos dentro de los Límites de la Jurisdicción Nacional Mexicana," 69 *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XVIII, N. 1, julio-septiembre, 1977, pp. 155-176; 2.—Székely, Alberto, "Case Study: Identification of Problems Involved in the Exploitation of the Manganese Nodules in the Mexican Sea-Bed," a ser publicado en 1978 por PACEM IN MARIBUS VIII (Presentado ante la Reunión sobre el Tercer Mundo y el Derecho del Mar, dentro del Marco del Nuevo Orden Económico Internacional, Ciudad de México, 7 a 10 de diciembre de 1977); 3.—Székely, Alberto, "El Derecho del Mar y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados," en Castañeda, Jorge (Ed.), *Derecho Económico Internacional* (Fondo de Cultura Económica: México), 1976, pp. 340-382.

² En adelante denominados "zona internacional" o "fondos marinos internacionales".

³ Resolución 1112 (XL).

⁴ Doc. A VS/9/89, citado en Pardo, Arvid, "The Common Heritage. Selected Papers on Ocean and World Order", 3 *Occasional Paper Series*, Malta University Press, 1975, p. 34.

3. Es, por tanto, de considerar que el momento ha llegado de declarar al lecho del mar y al fondo oceánico como el patrimonio común de la humanidad y que medidas inmediatas deben ser tomadas para redactar un tratado que incorpore, *inter alia*, los siguientes principios:

a) El lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, no están sujetas a la apropiación nacional en manera alguna;

b) La exploración del lecho del mar y del fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, debe llevarse a cabo en una manera consistente con los Principios y Propósitos de la Carta de las Naciones Unidas;

c) La utilización del lecho del mar y del fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, y su explotación económica deben llevarse a cabo con el objeto de salvaguardar los intereses de la humanidad. Los beneficios financieros netos, derivados de la utilización y explotación del lecho del mar y del fondo oceánico, deberán usarse primordialmente para promover el desarrollo de países pobres;

d) El lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, deberán ser reservados exclusivamente y en perpetuidad para fines pacíficos.

4. Se piensa que el presupuesto tratado debe prever la creación de una agencia internacional (a) para tomar la jurisdicción, en calidad de depositario de todos los países, sobre el lecho marino y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional; (b) para regular, supervisar y controlar todas las actividades allí; y (c) para asegurar que las actividades que se emprendan estén en conformidad con los principios y provisiones del tratado propuesto.⁹

Para algunos Estados, la sorpresiva propuesta maltesa debía verse con suspicacia. ¿Por qué Malta, entre todos los países, tomaba un interés tan peculiar en el asunto? Incluso para un diputado de Estados Unidos el asunto era incomprensible, al declarar ante su Congreso que:

Los Estados Unidos, como miembro —y hay que añadir un miembro que paga— de las Naciones Unidas, tiene derecho a saber: Primero, ¿Por qué hizo el Embajador Maltés Arvid Pardo esta prematura propuesta? Segundo, ¿Quién motivó a Malta para hacer la propuesta? ¿Son acaso los malteses los voceros de los británicos? Tercero, y más que lo anterior, ¿Por qué la prisa?

Mi convicción es que no hay prisa. Mi convicción es que el actual derecho internacional acordado es razonable y sustantivo. Hay poca razón para establecer desconocidos adicionales y barreras legales adicionales que impidan y ahuyenten las inversiones y la exploración en las profundidades marinas, aún antes de que haya capacidad para desarrollar esos recursos.¹⁰

⁹ *Ibidem* (Traducción del autor).

¹⁰ *Congressional Record*, 28 September 1967, H. 12681, mencionado en Pardo, Arvid, *op. cit.* en la nota 4 *supra*.

Bajo ninguna circunstancia, debemos nunca permitir que los prospectos de la rica cosecha de minerales cree una mera forma de competencia colonial entre las naciones marítimas. Debemos tener cuidado de evitar una carrera para arrebatar las tierras debajo del Alta Mar. Debemos asegurar que los mares profundos y el fondo de los océanos sean, y permanezcan como legado de todos los seres humanos.⁵

Por otra parte, la Asamblea General adoptó una resolución el 8 de diciembre de 1966, en la que pidió al Secretario General que, en cooperación con los organismos especializados competentes, emprendiera un estudio de las actividades de ciencia y tecnología marina, incluyendo las relativas al desarrollo de recursos minerales.⁶

Repentinamente, el Embajador de Malta ante las Naciones Unidas en Nueva York, Arvid Pardo, sorprendió a la comunidad internacional el 17 de agosto de 1967, pronunciando un histórico discurso ante la Primera Comisión (de Asuntos Políticos y de Seguridad, inclusive la Regulación de Armamentos) de la Asamblea General, que acompañó con un memorando explicativo,⁷

Pardo pedía que se incluyera en la agenda del Vigésimo-Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General, el tema de una "Declaración y Tratado sobre la Reserva Exclusiva para Fines Pacíficos del Lecho del Mar y del Fondo Oceánico, bajo Aguas no Comprendidas en los Límites de la Jurisdicción Nacional Actual y sobre el Empleo de sus Recursos en Beneficio de la Humanidad".⁸ En su memorando, Pardo expresó.

1. El lecho del mar y el fondo oceánico, se estima, constituyen cinco séptimos de la superficie del mundo. El lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de las territoriales y/o de las plataformas continentales, son las únicas zonas de nuestro planeta que aún no han sido apropiadas para su uso nacional, porque han estado relativamente inaccesibles y su uso para propósitos de defensa o de explotación económica de sus recursos no era tecnológicamente posible.

2. En vista del rápido progreso en el desarrollo de nuevas técnicas en los países tecnológicamente avanzados, es de temerse que la situación cambiará y que el lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, se convertirán progresiva y competitivamente en objeto de apropiación y utilización nacional. Esto puede resultar en la militarización del fondo oceánico accesible, a través del establecimiento de instalaciones militares fijas, y en la explotación y agotamiento de recursos que ofrecen un inmenso potencial benéfico para el mundo, pero para ventaja de los países tecnológicamente desarrollados.

⁵ Tomado de Knight, H. Gary. *The Law of the Sea: Cases, Documents and Materials*, 1975-76 Edition (Nautilus Press: Washington, D. C.), 1976, p. 549.

⁶ Resolución 2172 (XXI).

⁷ Documento A/6695 y en 1967 *Yearbook of the United Nations*, pp. 41 et seq.

⁸ *Ibidem*.

La preocupación del legislador pretendió ser calmada por el mismo Pardo, en forma poco convincente por cierto, al declarar, en un discurso ante la Primera Comisión de la Asamblea General, el 1° de noviembre de 1967, que su país no era vocero de nadie, que Malta tenía un interés específico sobre el asunto, dada la situación de Malta como isla en medio del mar, el Mediterráneo, y que los malteses estaban “natural y vitalmente interesados en el mar que nos rodea y a través del cual vivimos y respiramos”.¹¹

Sin embargo, en conversación personal con el autor, en abril de 1978, Pardo insistió en que su propuesta resultó de información que recabó personalmente sobre los Fondos Marinos, de la que se enteró por una reunión científica realizada sobre la materia en la Universidad de Ohio. Después de 6 meses de investigación, Pardo llevó el asunto a la atención de su Gobierno, quien decidió apoyar la propuesta que intentaba formular en la Asamblea General.

Como quiera que sea, la actitud de sospecha del diputado permito comprender que tal vez para los Estados Unidos hubiera sido preferible que no se tocara el tema, pues el derecho internacional acordado de entonces podría ser aprovechado para extender las libertades tradicionales del mar a los fondos marinos, libertad que sólo beneficiaría a los Estados tecnológicamente avanzados.

VIII.A.1. *La Comisión de Fondos Marinos.*

El tema fue inscrito en la Agenda de la Asamblea General, y discutido en el seno de su Primera Comisión. El representante de Estados Unidos, Arthur J. Goldberg, formuló una declaración que corrobora la impresión de que más que la propuesta maltesa sobre el “patrimonio común de la Humanidad”, lo que su país pretendía era que se extendieran las libertades del mar a su suelo y subsuelo.

Desde nuestro punto de vista, el fondo oceánico no debe ser teatro de reclamaciones de soberanía nacional en competencia. Cualquiera que sea el régimen legal, para el uso del fondo oceánico, que se llegue a acordar, debe asegurar que éste esté abierto a la explotación por todos los países, sin discriminación.¹²

Como se verá, a pesar de casi 10 años de negociaciones subsiguientes, los Estados Unidos no han cambiado su posición en forma sustantiva.

Mientras tanto, las ideas enunciadas por Pardo probaron ser, naturalmente, atractivas para los países subdesarrollados.

Sin embargo, como ya se había dicho, no solamente se despertó el apetito de los Estados por los minerales de los fondos marinos. Fue en realidad la

¹¹ Pardo, Arvid, *op. cit.* en la nota 4 *supra*.

¹² Ver Knight, H. Gorj, *op. cit.* en la nota 5 *supra*, p. 555.

iniciativa maltesa la que trajo consigo el renacimiento por el interés sobre el derecho del mar en general.

Además, para 1967 el mundo estaba embarcado en los intentos de implementar la filosofía desarrollista, uno de cuyos postulados consistía en la conciencia sobre la facultad de disponer libremente de los recursos naturales para el desarrollo. Los del mar, como se ha dicho, cobraron una importancia fundamental.

Al final de su Vigésimo-Segundo Periodo de Sesiones, en 1967, la Asamblea General dio el primer paso que llevaría, eventualmente, a la convocatoria de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. El pretexto inicial fue el de la cuestión de los fondos marinos, y eventualmente se fue ampliando el ámbito de las negociaciones para abarcar todos los temas tradicionales y nuevos del derecho del mar, cuya característica eminentemente económica llegó a prevalecer para formar lo que será el nuevo derecho del mar. El primer paso, que se dio a través de una resolución, consistió en el establecimiento del Comité Especial Encargado de Estudiar la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, con 35 miembros para estudiar el enfoque y varios aspectos del asunto.¹³

El Comité Especial se reunió tres veces en 1968¹⁴ estableciendo dos grupos de trabajo plenarios, uno para que se encargara de los aspectos técnicos y económicos del tema y el otro para que se encargara de los aspectos jurídicos. El Comité en pleno se reservó los asuntos científicos.¹⁵

El Comité no pudo lograr entre sus miembros un acuerdo sobre qué recomendar a la Asamblea General.¹⁶ Los intentos por redactar algún documento en que se tomaran posiciones sobre los aspectos económicos y jurídicos del tema, fallaron irremediamente, y terminaron las sesiones de 1968 sin tomar ninguna decisión formal, limitándose a informar a la Asamblea General que el tema requería mayor consideración, pues elaborar una serie de principios, como pedían algunos miembros, era prematuro,¹⁷ pero que se proponía conseguirlo.

El 21 de diciembre del mismo año, la Asamblea General restableció el Comité, pero con carácter permanente, y bajo el nombre de Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional,¹⁸ con una membresía de 42

¹³ Resolución 2340 (XXII), del 18 de diciembre de 1967.

¹⁴ Las dos primeras sesiones se celebraron en Nueva York del 18 al 27 de marzo y del 17 de junio al 9 de julio de 1968. La tercera se llevó a cabo en Río de Janeiro, del 19 al 30 de agosto de 1968.

¹⁵ Informe del Comité Especial (Documento A/7230, 1968), p. 1.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, párrafo 89, p. 22.

¹⁸ Resolución 2467 A (XXIII).

Estados. La Comisión se reunió en tres ocasiones durante el año de 1969.¹⁹

VIII.A.I.a.) *Resolución de la Moratoria*

Esta vez los trabajos de la Comisión fructificaron y la Asamblea General, el 15 de diciembre de 1969, adoptó importantes resoluciones. En una de ellas,²⁰ pidió al Secretario General que consultara la opinión de los Estados miembros de la Organización, sobre la conveniencia de convocar a una nueva conferencia sobre derecho del mar, lo que significaba que el tema de los fondos marinos había logrado encender el interés de los Estados sobre todos los demás capítulos del derecho del mar. Pero la resolución importante fue la llamada de la "moratoria", en la que se estipulaba que, hasta tanto se establezca el régimen internacional para los fondos marinos:

- a) Los Estados y las personas, físicas o jurídicas, están obligados a abstenerse de cualesquiera actividades de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional;
- b) No se reconocerá ninguna reclamación sobre cualquier parte de esa zona o sus recursos.²¹

Sin embargo, esta resolución, la primera con contenido sustantivo sobre el tema, dista mucho de ser creadora de normas jurídicas. La resolución fue aprobada apenas por 62 votos a favor, 28 en contra y 28 abstenciones. Además, entre los votos negativos se encontraban precisamente los de los destinatarios principales de la resolución, es decir, los países tecnológicamente avanzados y, por tanto, con posibilidades de colocarse en los supuestos de la parte dispositiva de dicho instrumento. Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega y la Unión Soviética, votaron en contra y, desde luego, le negaron a la resolución carácter vinculatorio. Siendo el derecho internacional un derecho consensual, la resolución no pudo pasar de expresar una simple proposición de *lege ferenda*. Sin embargo, la resolución de la moratoria ha ejercido una importante influencia moral en la actitud de los Estados.

VIII.A.I.b) *Declaración de Principios*

La Comisión prosiguió sus trabajos durante 1970, se reunió en Nueva York, en la primavera, y en Ginebra, en el verano, y trató de formular una declaración de principios sobre los fondos marinos. Los trabajos fueron bastante positivos, lo que permitió que la Asamblea General, en su Vigésimo-Quinto Periodo de Sesiones, adoptara el 17 de diciembre de ese año uno de los más

¹⁹ Una en Nueva York, en la primavera, otra en Ginebra, en el verano y la última en la primera ciudad, en noviembre.

²⁰ Resolución 2574 A (XXIV).

²¹ Resolución 2574 D (XXIV).

importantes instrumentos del nuevo derecho del mar y, por su contenido, también del derecho económico internacional. Se trata de la Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional.²² La Declaración de 15 principios establece:

La Asamblea General, recordando sus resoluciones 2340 (XXII) de 18 de diciembre de 1967, 2467 (XXIII) de 21 de diciembre de 1968 y 2574 (XXIV) de 15 de diciembre de 1969, relativas a la Zona a que alude el título del tema,

Afirmando que hay una zona de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo que se halla fuera de los límites de la jurisdicción nacional, límites que aún están por determinarse exactamente;

Reconociendo que el actual régimen jurídico de la alta mar no proporciona normas sustantivas que regulen la exploración de la susodicha zona y la explotación de sus recursos.

Convencida de que esa zona se reservará exclusivamente para fines pacíficos y de que la exploración de la zona y la explotación de sus recursos se llevarán a cabo en beneficio de toda la humanidad,

Considerando esencial que se establezca lo antes posible un régimen internacional para esta zona y sus recursos, que incluya un mecanismo internacional apropiado.

Teniendo presente que el desarrollo y aprovechamiento de la zona y sus recursos se realizará de manera de favorecer el sano desarrollo de la economía mundial y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, y de reducir al mínimo los efectos económicos adversos ocasionados por la fluctuación de los precios de las materias primas resultantes de dichas actividades,

Declara solamente que:

1. Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (que en adelante se denominarán la zona), así como los recursos de la zona, son patrimonio común de la humanidad.

2. La zona no estará sujeta a apropiación por medio alguno por Estados ni personas, naturales o jurídicas, y ningún Estado reivindicará ni ejercerá la soberanía ni derechos soberanos sobre parte alguna de ella.

3. Ningún Estado ni persona, natural o jurídica, reivindicará, ejercerá o adquirirá derechos con respecto a la zona o sus recursos que sean incompatibles con el régimen internacional que ha de establecerse y los principios de la presente Declaración.

4. Todas las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos de la zona y demás actividades conexas se regirán por el régimen internacional que se establezca.

5. La zona estará abierta a la utilización exclusivamente para fines pacíficos por todos los Estados, ya se trate de países ribereños o sin litoral, sin discriminación, de conformidad con el régimen internacional que se establezca.

6. Las actividades de los Estados en la zona se ajustarán a los principios y normas aplicables del derecho internacional, incluidos los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970 en interés del mantenimiento de la paz y la

²² Resolución 2749 (XXV).

seguridad internacionales y el fomento de la cooperación y la comprensión mutua entre las naciones.

7. La exploración de la zona y la explotación de sus recursos se realizarán en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la ubicación geográfica de los Estados, ya se trate de países ribereños o sin litoral y prestando consideración especial a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

8. La zona se reservará exclusivamente para fines pacíficos, sin perjuicio de otras medidas que se hayan convenido o se puedan convenir en el contexto de negociaciones internacionales efectuadas en la esfera del desarme y que sean aplicables a una zona más amplia. Se concertarán lo antes posible uno o más acuerdos internacionales para aplicar efectivamente este principio y para dar un paso hacia la exclusión de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo de la carrera de armamentos.

9. Sobre la base de los principios de la presente Declaración, se establecerá, mediante la concertación de un tratado internacional de carácter universal, que cuente con el acuerdo general, un régimen internacional aplicable a la zona y sus recursos que incluya un mecanismo internacional apropiado para hacer efectivas sus disposiciones. El régimen deberá prever, entre otras cosas, el aprovechamiento ordenado y sin riesgos y la administración racional de la zona y de sus recursos, así como la ampliación de las oportunidades de utilizarlos, y deberá garantizar la participación equitativa de los Estados en los beneficios que de ello se deriven, prestando especial atención a los intereses y necesidades de los países en desarrollo, ya se trate de países ribereños o sin litoral.

10. Los Estados fomentarán la cooperación internacional en la investigación científica con fines exclusivamente pacíficos:

a) Participando en programas internacionales y fomentando la colaboración en investigaciones científicas de personas de distintos países;

b) Dando publicidad de manera eficaz a los programas de investigación y difundiendo los resultados de la investigación por conductos internacionales;

c) Colaborando en medidas encaminadas a reforzar la capacidad de investigación de los países en desarrollo, incluida la participación de sus nacionales en programas de investigación. Ninguna de estas actividades constituirá el fundamento jurídico de reclamaciones respecto de ninguna parte de la zona o sus recursos.

11. Con respecto a las actividades en la zona y actuando de conformidad con el régimen internacional que se establezca, los Estados tomarán las medidas apropiadas para la adopción y aplicación de normas, reglas y procedimientos internacionales y colaborarán al efecto, a fin de procurar, entre otras cosas:

a) Impedir la contaminación, impurificación y otros peligros para el medio marino, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino;

b) Proteger y conservar los recursos naturales de la zona y prevenir daños a la flora y fauna del medio marino.

12. En sus actividades en la zona, incluidas las relacionadas con sus recursos, los Estados respetarán debidamente los derechos e intereses legítimos de los Estados ribereños en la región de dichas actividades, al igual que los de todos los demás Estados, que puedan verse afectados por esas actividades. Se celebrarán consultas con los Estados ribereños interesados con respecto a las actividades relacionadas con la exploración de la zona y la explotación de sus recursos con miras a evitar la vulneración de tales derechos e intereses.

13. Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración afectará:

a) El estatuto jurídico de las aguas suprayacentes de la zona ni el del espacio aéreo situado sobre esas aguas;

b) Los derechos de los Estados ribereños relacionados con la adopción de medidas para prevenir, mitigar o eliminar un peligro grave e inminente para sus costas o intereses conexos derivados de la contaminación, la amenaza de contaminación u otras contingencias azarosas resultantes de cualesquiera actividad en la zona o causas por tales actividades, con sujeción al régimen internacional que se establezca.

14. Todo Estado será responsable de garantizar que las actividades en la zona, incluidas las relacionadas con sus recursos, ya sean llevadas a cabo por organismos gubernamentales o por entidades no gubernamentales o personas que actúen bajo su jurisdicción o en su nombre, se desarrollen de conformidad con el régimen internacional que se establezca. La misma responsabilidad incumbe a las organizaciones internacionales y a sus miembros con respecto a las actividades realizadas por dichas organizaciones o en su nombre. Los daños causados por esas actividades entrañarán responsabilidad.

15. Las partes en toda controversia relacionada con las actividades en la zona y sus recursos resolverán dicha controversia por los medios previstos en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas y por los procedimientos de arreglo de controversias que puedan convenirse en el régimen internacional que se establezca.

La Declaración fue adoptada por 108 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, contando entre estas últimas al bloque soviético.

La cuestión de la obligatoriedad de este instrumento ha sido bastante debatida. A pesar de que el bloque soviético se abstuvo de votar en favor o en contra de la Declaración, podría argüirse que, no habiendo sido rechazada por los principales destinatarios de la misma, la redacción de su texto y las condiciones de su adopción podrían indicar que la comunidad internacional pretendía en efecto crear normas vinculatorias sobre el tema.

Por regla general las resoluciones de la Asamblea General carecen de fuerza obligatoria. Sin embargo, se ha venido aseverando que ciertas resoluciones cuando reúnan ciertos requisitos, sí tienen obligatoriedad. Los requisitos serían que la resolución sea votada favorablemente por todos, o virtualmente todos, los miembros presentes y votantes. Los miembros presentes y votantes deben constituir una abrumadora mayoría de los miembros de la Organización. Además, es necesario que ninguno de los principales destinatarios de la resolución la rechace. Finalmente, es esencial que los votantes tengan la intención de crear normas jurídicas, es decir, que se conforme la *opinio juris*. Una resolución adoptada que satisfaga dichos requisitos, tendría un valor consuetudinario. Con la presencia de la *opinio juris* y la reiteración de actos (que son los votos de cada uno de los Estados), la resolución tiene fuerza jurídica no por sí misma, sino por haberse constituido en evidencia de una costumbre nutrida de la voluntad manifestada expresamente por los Estados. El elemento temporal como requisito para la formación de una costumbre, hoy día, parece

haber dejado de ser indispensable, pues como se vio en el Capítulo VI, la Corte Internacional de Justicia así lo dejó vislumbrar en 1969.²³

Edmundo Vargas Carreño, jurista chileno a quien se le atribuye haber acuñado el término "mar patrimonial", asevera que la resolución de la Declaración de 1970 reúne tales requisitos, pues "... es de aquellas típicas que han declarado la existencia de principios generales de derecho, aceptados por la gran mayoría de los Estados, por lo que se le puede considerar como fuente obligatoria de derecho internacional".²⁴ Para apoyar su argumento, recurre Vargas Carreño a la autoridad del jurista mexicano Jorge Castañeda quien, en su obra sobre el *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, expresó que:

... el reconocimiento y expresión formal de una regla consuetudinaria o de un principio general de derecho por la Asamblea General constituye una presunción *juris et de jure* de que tal regla forma parte del Derecho Internacional positivo, frente a la cual la posición individual contraria carece de eficacia jurídica.²⁵

Hay argumentos, sin embargo, contrarios a la aseveración de que la Declaración de 1970 reunía todos los requisitos necesarios para las resoluciones citadas. Durante el debate que se desarrolló antes de la votación, diversos Estados desarrollados, entre ellos Australia, Bélgica, Canadá, Italia, Japón y Nueva Zelandia, señalaron expresamente que a la Declaración no debía concedérsele un efecto jurídico obligatorio.²⁶ El mismo Presidente de la Comisión de Fondos Marinos, el embajador Milton S. Amerasinghe de Sri Lanka, entonces Ceilán, tomó la palabra después de la adopción de la Declaración en la Asamblea General, para manifestar que el mérito principal de la misma radicaba, "en su fuerza moral", y que no poseía "la fuerza obligatoria de un tratado negociado y aceptado internacionalmente".²⁷ Bélgica la calificó entonces de "compromiso social",²⁸ y aunque Estados Unidos votó afirmativamente, en subsecuentes ocasiones insistió en que su fuerza era meramente recomendatoria.²⁹

VIII.A.1.c). *La Comisión como órgano preparatorio*

El mismo año de 1970 la Asamblea General adoptó otras dos importantes resoluciones de interés. La primera incluyó el "Tratado sobre la Prohibición del Emplazamiento de Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción

²³ Ver sección VI. E. y notas 83 y 84 de ese Capítulo, *supra*.

²⁴ *América Latina y el Derecho del Mar*, (Fondo de Cultura Económica: México), 1973, p. 106.

²⁵ (El Colegio de México: México), 1967, p. 177.

²⁶ Sesiones 1773 a 1801 de la Primera Comisión, del 25 de noviembre al 16 de diciembre de 1970 (*Documentos Oficiales* del Vigésimoquinto Período de Sesiones).

²⁷ Documento A/PV. 1933, 17 de diciembre de 1970, p. 100.

²⁸ *Ibidem*, pp. 108-118.

²⁹ Declaración de John Norton Moore ante el Senado (Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels, 93rd. Cong. 2nd. Sess. 1974).

Masiva en los Fondos Marinos y Oceánicos y en su Subsuelo",³⁰ que constituyó un paso fundamental para asegurar la utilización exclusivamente pacífica de la Zona. La otra resolución fue emitida por la Asamblea General para proceder, finalmente, a convocar a una Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que debía celebrarse en 1973 y para lo que amplió a 85 miembros la Comisión de Fondos Marinos, que debía servir de órgano preparatorio del evento.³¹

La Comisión se reunió tres veces en 1971, y en las primaveras y veranos de 1972 y 1973, en Nueva York y Ginebra, respectivamente, dividiéndose en tres Subcomisiones.³² La Primera se encargó de redactar proyectos de artículos sobre el establecimiento del régimen internacional de los fondos marinos, así como la estructura de la Autoridad Internacional que se crearía para supervisar y controlar las actividades en los mismos, con base en la Declaración de Principios de 1970. La Segunda tuvo la tarea de preparar una lista de todos los temas y cuestiones relativos al derecho del mar, incluyendo aquellos referentes al régimen de alta mar, la plataforma continental, el mar territorial y su anchura, los estrechos internacionales, la zona contigua, la pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar, la llamada Zona Económica Exclusiva, los problemas e intereses de los países sin litoral, la plataforma cerrada, angosta o ancha, etcétera, y al mismo tiempo preparar proyectos de articulado sobre todos estos puntos. Finalmente la Subcomisión Tercera debía preparar artículos sobre los problemas de la preservación del medio marino y la prevención de la contaminación, la investigación científica y la cuestión del desarrollo y transferencia de tecnología.

VIII.A.2. CONFEMAR III

El 18 de diciembre de 1972, dado que los trabajos preparatorios de la Comisión eran aún insuficientes, la Asamblea General aplazó hasta 1974 la Conferencia, pero decidió que se realizara en diciembre de 1973, en Nueva York, el Primer Periodo de Sesiones para tratar cuestiones de organización, elección de la mesa, aprobación del reglamento del programa de la Conferencia, la creación de órganos subsidiarios y la asignación de tareas a esos órganos.

El Segundo Periodo de Sesiones de la Conferencia se llevó a cabo en Caracas, del 20 de junio al 29 de agosto de 1974,³³ el Tercero en Ginebra, del 17 de marzo al 10 de mayo de 1975, el Cuarto en Nueva York, del 15 de marzo al 7 de mayo de 1976, el Quinto en la última ciudad, del 2 de agosto al 17 de

³⁰ Resolución 2660 (XXV) del 7 de diciembre.

³¹ Resolución 2750 C (XXV), de 17 de diciembre.

³² Para diciembre de 1971 su composición había aumentado a 91 miembros.

³³ Este Periodo de Sesiones debía haberse celebrado en Santiago de Chile. Debido al asesinato del Presidente Salvador Allende y la toma del poder por la junta militar, el 11 de septiembre de 1973, la Asamblea General trasladó la Conferencia a la capital venezolana.

septiembre del mismo año, el Sexto también en Nueva York, del 23 de mayo al 15 de julio de 1977, y el Séptimo en Ginebra, del 28 de marzo al 19 de mayo de 1978.

Se programa ya una sesión más antes de acordar los puntos pendientes en la Conferencia. Estos puntos están, en su mayoría, relacionados con los Fondos Marinos más allá de la jurisdicción nacional, ya que se estima existe un consenso sobre los demás temas y cuestiones del Derecho del Mar, en el texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación.³⁴ El acuerdo sobre los temas aún contravertidos, abriría la posibilidad de que el Texto se convierta en un tratado general sobre Derecho del Mar.

¿Qué posibilidades hay de que la Conferencia sobre Derecho del Mar adopte tal tratado, para implementar así el artículo 29 de la Carta?

Cuando la Comisión de Fondos Marinos se reunió en 1971, tenía como guía la Declaración de Principios de 1970, que suponían que la Zona no era ni *res nullius* ni *res communis*, es decir, ni de ningún Estado ni de todos los Estados de la comunidad internacional, sino el "patrimonio común de la humanidad". Es término, acuñado por Pardo en 1967, presentaba dos características. Por la primera, de carácter económico, se les daba una importancia potencial, pero efectiva, a los recursos de la Zona. Por la segunda, se iba más allá de las fronteras de los Estados para darle cierta personalidad a un nuevo ente, la humanidad, quien sería la titular de la Zona y sus recursos.

La síntesis de las negociaciones desde 1971 puede resumirse en la aparición de dos tendencias francamente opuestas. En primer lugar, la de los países desarrollados, que pretenden el establecimiento de un régimen internacional por medio del cual todos los Estados tengan libre acceso al patrimonio común, sin tener que compartir más que porcentajes simbólicos del beneficio con "la humanidad". Por otra parte, los países del Grupo de los 77, es decir, los subdesarrollados, que han luchado por evitar que al concepto de "patrimonio común de la humanidad", se le dé un contenido retórico y que, por el contrario, se le implemente efectivamente de acuerdo con la filosofía del nuevo orden económico internacional. Para lo anterior, el Grupo de los 77 ha propuesto diversas normas que asegurarían el objetivo.

VIII.A.2.a). *El Sistema de Explotación*

El 15 de junio de 1970, el Presidente Richard Nixon pronunció su "Declaración sobre la Política de los Estados Unidos en los Fondos Marinos",³⁵ en la que enunciaba los principios que su país propondría, ante la Comisión de Fondos Marinos el 3 de agosto del mismo año, a través de un documento de trabajo denominado "Proyecto de Convención de Naciones Unidas sobre la

³⁴ Ver nota 1 del Capítulo I, *supra*.

³⁵ *Department of State Bulletin*, Vol. LXII, No. 1616, 15 June 1970, pp. 737-738.

Zona Internacional de los Fondos Marinos".³⁶ La propuesta contenía los siguientes puntos principales:

1. Se establecería una Autoridad Internacional, compuesta de los Estados partes, que se limitaría a autorizar y regular, a través de licencias, la explotación de los recursos de la Zona.

Las licencias se darían sin discriminación a todo Estado que lo solicitara.

2. La Autoridad se financiaría con las cuotas de las licencias y una porción de las ganancias resultantes de la producción en la Zona.

Una porción de las ganancias iría a un fondo especial para ayudar al desarrollo de los países pobres.

El proyecto de Estados Unidos contenía en sí mismo la semilla de la descripción del patrimonio común, pues claramente proponía un régimen y un mecanismo internacionales del que sólo podían tomar ventaja los países tecnológicamente avanzados.

Las propuestas de otros países desarrollados, como los de la gran Bretaña,³⁷ Francia,³⁸ la Unión Soviética,³⁹ Canadá⁴⁰ y Japón⁴¹ coincidían con, por lo menos, la filosofía general de los Estados Unidos.

Otras propuestas fueron introducidas ante la Comisión de Fondos Marinos por Tanzania,⁴² Polonia,⁴³ Malta,⁴⁴ un grupo de siete países que incluía a Afganistán, Austria, Bélgica, Holanda, Hungría, Nepal y Singapur,⁴⁵ y por un grupo de 13 países latinoamericanos.⁴⁶ Esta última, introducida por Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela, y que recibió el nombre de "propuesta de las trece potencias", habría de convertirse en el punto de partida para la elaboración de una posición del Tercer Mundo, con la cual encarar las intenciones de los países desarrollados.

Con excepción de la propuesta de las trece potencias latinoamericanas, todas las demás propuestas,⁴⁷ incluyendo la de Tanzania, coincidían básicamente en lo que había de pasar a ser la cuestión más fundamental de todas las negociaciones sobre los fondos marinos y que habría de formularse con la pregunta de, "¿Quién puede explotar la zona?" Estas propuestas coincidían, en mayor o menor grado, en la respuesta que debía darse a tal pregunta, favoreciendo para ello al llamado sistema de licencias. Sin embargo, las trece potencias

³⁶ Documento A/AC. 138/25.

³⁷ Documento A/AC. 138/26 y 46.

³⁸ Documento A/AC. 138/27.

³⁹ Documento A/AC. 138/43.

⁴⁰ Documento A/AC. 138/59.

⁴¹ Documento A/AC. 138/63.

⁴² Documento A/AC. 138/33.

⁴³ Documento A/AC. 138/44.

⁴⁴ Documento A/AC. 138/53.

⁴⁵ Documento A/AC. 138/55.

⁴⁶ Documento A/AC. 138/49.

⁴⁷ Ver notas 36 a 45 *supra*.



tenían en mente un sistema completamente incompatible con el de las licencias y, por consiguiente, compatible con la real implementación del concepto del patrimonio común de la humanidad.

Los ingredientes centrales del sistema de licencias podrían describirse de la manera siguiente:

a) Supone el establecimiento, en primer lugar, de una organización internacional para los fondos marinos, llamada la "Autoridad Internacional".

b) Como regla general, el sistema supone que la Autoridad no va a realizar, por sí misma, actividades de exploración en la Zona y de exploración y explotación de sus recursos.

c) La Autoridad, sin poderes para participar en la exploración y explotación de la Zona y sus recursos, es un órgano meramente administrativo y con ciertas facultades de supervisión y control.

d) Las principales facultades de supervisión y control estarían concentradas no en el órgano parlamentario de la Autoridad, la Asamblea, sino en el órgano ejecutivo, el Consejo. La Asamblea tendría facultades meramente administrativas.

e) El Consejo estaría compuesto por dos grupos de interés y se incluirían entre las principales categorías a la de los países más avanzados, la de Países en desarrollo y la de países sin litoral o de plataforma cerrada. El criterio de distribución geográfica equitativa aplicaría solamente dentro de cada categoría.

f) La votación en el Consejo requeriría, entre otras cosas, la aprobación mayoritaria en las categorías principales, lo cual significaría que las potencias avanzadas tendrían una especie de derecho de veto, que gozarían por su tecnología y por su especial contribución a las actividades en la Zona, sin la cual, aseveraban, no sería posible aprovechar sus recursos.⁴⁸

g) Las licencias serían otorgadas por la Autoridad a Estados o grupos de Estados partes en el tratado, y se darían a personas físicas o jurídicas bajo el patrocinio de los Estados.

h) Se pagarían cuotas por las licencias, las cuales deberían ser suficientes para cubrir los gastos de la Autoridad. La entidad que goce de una licencia deberá pagar una porción o impuesto sobre sus ganancias a la Autoridad, para que se distribuya equitativamente pero con especial énfasis a los países en desarrollo.

i) Las licencias deben ser otorgadas por la Autoridad casi automáticamente a quien las solicite y sin discriminación, una vez que el solicitante demuestre su capacidad de realizar las actividades correspondientes.

De todo lo anterior se desprende que los puntos neurálgicos a negociar son los siguientes:

a) ¿A quién pertenecen la Zona y sus recursos?;

⁴⁸ Ver nota 37 *supra*, Artículo 19.

- b) ¿Quién puede explorar la Zona, y explorar y explotar sus recursos?;
- c) ¿Qué sistema deberá usarse para tales actividades?;
- d) ¿Qué otras facultades tiene la Autoridad?;
- e) ¿Cuál órgano de la Autoridad debe ejercer las facultades más importantes?;
- f) ¿Cómo debe componerse la membresía del Consejo?;
- g) ¿Qué sistema de votación debe establecerse para los órganos más importantes, sobre todo para la Asamblea y el Consejo?;
- h) ¿Qué requisitos se deben llenar para poder participar en las actividades en la Zona, de acuerdo con el sistema que se adopte?;
- i) ¿Cómo se deben distribuir los beneficios?

Los trece países latinoamericanos citados encontraron el sistema de licencias absolutamente inaceptable, por ser contrario al concepto de patrimonio común de la humanidad.⁴⁹ Se aseveraron las siguientes razones, por demás convincentes, al menos desde el punto de vista de este autor:

a) Las licencias podrían solamente ser aprovechadas por los países desarrollados, pues son los únicos que tendrán el capital y la tecnología para realizar actividades en la Zona.

b) De nada sirve a un país en desarrollo tener el derecho potencial de recibir una licencia, si carece del capital y tecnología para aprovecharla.

c) Por tanto, el sistema de licencias sólo favorece a los países ricos.

d) Si la Autoridad no puede realizar actividades de exploración, se convertiría en una mera agencia expendedora de licencias.

e) En consecuencia, tanto la Autoridad como los países subdesarrollados se convertirían en menos expectadores de la explotación de los recursos de la Zona por parte de los países ricos.

f) Las licencias son incompatibles con el patrimonio común de la humanidad, puesto que se supone que los recursos de la Zona pueden ser separados del patrimonio común y pasar a la propiedad de un Estado o ente con licencia.

g) El sistema de licencias permite que ciertos Estados o entes adquieran ganancias que no se van a distribuir entre toda la humanidad, pues sólo deben entregar una parte por grande que ésta sea, para que la distribuya la Autoridad.

h) Patrimonio común quiere decir que nadie puede sacar ganancias particulares, y que el beneficio en su totalidad debe distribuirse entre toda la humanidad, sobre todo entre los países más necesitados.

i) En conclusión, el sistema de licencias es contrario a los principios de la Declaración de 1970.

Como respuesta a esta situación, las tres potencias formularon su pregunta.⁵⁰ cuyos puntos sobresalientes, que pretenden contestar a todos los temas centrales de negociación, son los siguientes:

⁴⁹ Ver nota 46 *supra*.

⁵⁰ *Ibidem*.

a) En primer lugar se reafirman en la propuesta los principios 1, 2, 3, 5, 7, 11, 12 y 13 b) de la Declaración de principios.⁵¹

b) Se establece que la “*jurisdicción exclusiva en la Zona y la administración de sus recursos sera ejercida en nombre de la humanidad por la Autoridad*”.⁵²

c) Se reconoce que, una vez iniciada la explotación en la Zona, aumentará la oferta de los recursos en cuestión, por lo que los productores en tierra de los mismos recursos, especialmente los países subdesarrollados como sería el caso del cobre chileno y el estaño boliviano, se verán seriamente afectados por la consiguiente disminución de los precios. Así, se prevé que la “*explotación de los recursos de la zona se hará de manera racional a fin de... reducir al mínimo la fluctuación de los precios de minerales y materias primas terrestres que pueda resultar de esa explotación y afectar adversamente las exportaciones de los países en desarrollo*”.⁵³

d) La Autoridad Internacional, como representante de la humanidad, tendrá el *monopolio* de la exploración de la Zona y la explotación de sus recursos, así como todas las actividades relativas a la producción, elaboración y comercialización de éstos.⁵⁴

e) La Autoridad realizará tales actividades por sí misma, para lo que contará con un órgano encargado de ellas y denominada la “*Empresa*”.⁵⁵

f) La Autoridad podrá también valerse, para realizar dichas actividades, de los *servicios* de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, mediante un sistema de contratos de servicio o a través de la constitución de empresas conjuntas, en los que la Autoridad ejerza el control.⁵⁶ Entre el *sistema de monopolio y el sistema de licencias*, la fórmula de los contratos de servicio y de empresas conjuntas significaba un punto medio de compromiso lo menos incompatible con el concepto del patrimonio común.

g) Se establecería todo un programa para asegurar la participación de los países en desarrollo, en condiciones de igualdad con los desarrollados, en las actividades de la Zona, mediante la capacitación de personal, asegurando el empleo de personal de países subdesarrollados en los contratos y empresas conjuntas, y reservando ciertas áreas de la Zona para la explotación preferente de tales Estados.

h) Dentro de este sistema, la Asamblea sería necesariamente el órgano supremo de la Autoridad, integrada por todos sus miembros y cada uno de ellos con derecho a un voto. La votación se realizaría por mayoría simple de los miembros presentes y votantes. La Asamblea podría decidir cualquier

⁵¹ *Ibidem*. Artículos 1, 2, 4, 6, 7 y 8.

⁵² *Ibidem*. Artículo 3.

⁵³ *Ibidem*. Artículo 5.

⁵⁴ *Ibidem*. Artículo 14/c.

⁵⁵ *Ibidem*. Artículos 15 y 33.

⁵⁶ *Ibidem*, Artículo 15.

cuestión y, por tanto, poseería todos los poderes y funciones más importantes de la Autoridad.

i) El Consejo tendría 35 miembros electos de acuerdo solamente con el criterio de la distribución geográfica equitativa. Sus decisiones sustantivas se votarían por dos tercios y los de procedimiento por mayoría simple. Tendría algunas facultades importantes pero estaría en todo sometido a la Asamblea.

Como se puede inferir, la propuesta latinoamericana se nutría de una filosofía e, incluso, ideología acorde a los postulados de lo que se pretende será el Nuevo Orden Económico Internacional, y sus atractivos poco tardarían en atraer el apoyo decidido del resto del Tercer Mundo.

En la sesión de Caracas de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el Grupo de los 77, a iniciativa del grupo africano, abrazó una propuesta unificada cuyo contenido se obtuvo de la propuesta de las trece potencias latinoamericanas.⁵⁷

Para los Estados Unidos, la propuesta del Grupo de los 77, apoyada por más de 100 países, resultaba inaceptable por ser contraria a la economía del mercado libre de su país. Su propia propuesta abandonaba ya el término de "licencias" por el de "acuerdos legales", aunque sin abandonar enteramente los postulados del sistema de licencias.⁵⁸

Las otras dos propuestas más importantes fueron las de Japón,⁵⁹ y de ocho países de Europa occidental.⁶⁰ Estas propuestas también abandonan el término de "licencias" por el de "contratos", pero sin dejar por eso el sistema de licencias del todo.

La sesión de Caracas terminó sin lograr acuerdos sobre el tema, y contando solamente con algunos documentos oficiosos de trabajo para proseguir las negociaciones en la sesión de Ginebra.⁶¹ No cabía duda que se enfrentaban dos posturas prácticamente irreconciliables, una que favorecía el libre acceso a los recursos de la Zona, para quien tuviera capacidad de aprovecharlas, y otra que traba de elaborar normas de derecho internacional económico acorde a la filosofía del Nuevo Orden Económico Internacional.

En la sesión de Ginebra en 1975, las grandes potencias dieron la apariencia de haber flexibilizado su posición, al mostrarse dispuestas a discutir la idea de las empresas conjuntas. No pasaba, sin embargo, de ser una actitud aparente.

Se empezó a tratar la cuestión de la estructura del mecanismo internacional de los fondos marinos, que no había sido tocado en Caracas. El Grupo de los 77 defendió la supremacía de la Asamblea y rechazó la idea de un Consejo poderoso y bajo el control de los países industrializados a través de su pro-

⁵⁷ Documento A/CONF. 62/C. 1/L. 7.

⁵⁸ Documento A/CONF. 62/C. 1/L. 6.

⁵⁹ Documento A/CONF. 62/C. 1/L. 9.

⁶⁰ A/CONF. 62/C. 1/L. 8 (Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Luxemburgo y República Federal de Alemania).

⁶¹ A/CONF. 62/C. 1/CRP. 5, CRP. 5/Add. 1 y 2.

puesta derecho de veto. En lo que sí se flexibilizó el Grupo de los 77 fue en la idea de que el Consejo se formara solamente con el criterio de la distribución geográfica equitativa. Así, aceptó el que el Consejo se integrará por grupos de interés, entre los que habría que contar a los países desarrollados (los que hubieran efectuado inversiones importantes en la Zona y los que poseyeran tecnología avanzada para extraer sus recursos) a los subdesarrollados (según la magnitud del producto nacional, de población y de costas), a los países sin litoral o en situación geográficamente desventajosa, a los países tanto exportadores como importadores de minerales, y a los países de menor desarrollo. Sin embargo, tampoco fue posible llegar a un acuerdo sobre la definición precisa de estas categorías.

El Presidente de la Primera Comisión, encargada de la cuestión de los fondos marinos, Paul B. Engo del Camerún, cumplió su misión al reflejar fielmente, en la Parte I del Texto Único Oficioso para Fines de Negociación,⁶² la posición del Grupo de los 77 presentada desde Caracas,⁶³ por ser esta la posición con apoyo abrumadoramente mayoritario. Asunto diferente es que esta fidelidad haya sido realista, dentro del contexto de la negociación.

En la sesión de Nueva York, en la primavera de 1976, los Estados Unidos, para quienes los recursos de la Zona revisten gran importancia para mantener su poderío económico,⁶⁴ decidieron cambiar de estrategia. Las mayores dificultades en las negociaciones anteriores, para lograr sus propósitos, provenían de la unidad del Grupo de los 77.

Evidentemente la estrategia de Estados Unidos fue la de romper tal unidad. Poco le hubiera valido dicha estrategia si no lo hubiera hecho mediante su acercamiento a los líderes más radicales del Grupo de los 77, Brasil y Perú.

Para dar contenido a su estrategia, Estados Unidos revivió un sistema que ya se había manejado, a sus instancias, en la sesión de Ginebra. Se trata del sistema paralelo, de áreas reservadas, o *banking system*, por el cual una entidad que solicitara un contrato con la Autoridad ofrecería dos áreas de igual valor en la Zona. La Autoridad otorgaría en contrato una de ellas a la entidad y la otra se reservaría para su explotación por la Autoridad y por países en desarrollo. Al grupo de los 77 le pareció siempre inaceptable este sistema, pues a través de él los países desarrollados se aseguraban una licencia automática en un área de la Zona, mientras que la reservada para la Autoridad y para los países subdesarrollados se quedaría inexplorada por la carencia de capital y tecnología de ambos para aprovecharla. Eventualmente, entonces, también las áreas reservadas pasarían a los países desarrollados.

A pesar de repetidos rechazos del Grupo de los 77 a este nuevo sistema

⁶² Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

⁶³ Ver nota 57 *supra*.

⁶⁴ U. S. Senate Committee on Commerce, *The Economic Value of Ocean Resources to the United States*, Washington, 1974, Chapter IV.

con ya conocidas y no cambiadas premisas, el Presidente de la Comisión, con el apoyo de Brasil y Perú, lo introdujo en la revisión que se hizo al Texto Único al finalizar la sesión de primavera en Nueva York.⁶⁵ El Grupo de los 77, sin embargo, hizo constar que el documento revisado no reflejaba su posición.

Lo que sí reflejaba el Texto Único revisado era una potencial derrota política para el Tercer Mundo, y una indicación de lo limitado de las posibilidades reales de que se adopten normas de derecho internacional en este tema de los fondos marinos.

El Quinto Periodo de Sesiones en Nueva York, en el verano del mismo año, no pudo avanzarse en ninguna dirección, haciendo temer que verdaderamente se había llegado a un callejón sin salida.

VIII.A.2.b). *Participación de la Delegación de México.*

La posición de la Delegación de México había sido, desde su co-patrocinio de la propuesta de las "13 potencias" latinoamericanas en la Comisión de Fondos Marinos,⁶⁶ activa pero dentro del marco de solidaridad del Grupo de los 77 y, por lo tanto, bajo el liderato de Brasil y Perú. Durante las primeras cuatro Sesiones de la Conferencia, México participó activamente en todos los foros en que se discutió la cuestión de los Fondos Marinos Internacionales, sea la Primera Comisión, los grupos informales a todos los niveles o, incluso, hasta en los reservados. La Delegación propuso fórmulas con el mismo espíritu con que actuaba en el resto de la Conferencia, es decir, de conciliación. En ningún momento parece haberse identificado un interés especial para México en la cuestión del Régimen Internacional, considerando que la producción desde los Fondos Marinos no afectaría seriamente la economía mexicana, por no ser el país mayor productor de los metales que se extraerían de los mismos. La participación de la Delegación se contempló, por lo tanto, desde el punto de vista del carácter del país como Estado en vías de desarrollo. Así, se actuó con solidaridad en el Grupo de los 77, mientras el liderato se ejercía responsablemente.

En el Cuarto Periodo de Sesiones, México estimó que dicho liderato no reflejaba ya sus intereses ni los de los países en desarrollo. El Presidente Engo, de la Primera Comisión, en contubernio con las delegaciones desarrolladas, principalmente la de Estados Unidos, imprimieron en el Texto Único Revisado,⁶⁷ un sistema paralelo puro de explotación, contrariando así la voluntad del Grupo de los 77. Si el Texto Único había sido ilusorio por sólo reflejar la posición de dicho Grupo, el Revisado pecaba de igual irrealismo por solo representar la posición contraria. El cambio de posición de Brasil y Perú, si es que no había sido esa su posición desde el principio, fue ligado

⁶⁵ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

⁶⁶ Ver nota 46 *supra*.

⁶⁷ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

extra-oficialmente con un viaje del Secretario de Estado Henry Kissinger a Sudamérica, durante el cual se alega que ofreció a esos Estados participación en empresas conjuntas con su país, para la explotación de los Fondos Marinos internacionales dentro del sistema paralelo.

A partir de este momento, la posición mexicana se volvió más agresiva, lo cual fue evidente en el Quinto Periodo de Sesiones. Sin embargo, el Grupo de los 77 había sido efectivamente dividido por la actitud de Brasil y Perú, de tal manera que se había convertido en un foro inadecuado para negociar la cuestión.

México sí tenía un interés especial en que no fracasara la Conferencia, dado que quería asegurar lo que había logrado en las negociaciones de las otras Comisiones, sobre todo la Zona Económica Exclusiva, además de un interés general en los Fondos Marinos internacionales, es decir, prevenir que se llevara a ellos la carrera colonial, lo cual no haría más que empeorar las diferencias económicas internacionales.

Por tanto, México decidió tomar la iniciativa dentro de la Conferencia, sin los obstáculos que habían constreñido su actuación en el Grupo de los 77.

El descontento que había causado el Presidente Engo, al abandonar en el Texto Revisado la posición de los 77, permitió que se iniciara un movimiento entre las Delegaciones claves de la Conferencia, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo, para prescindir del liderato de Engo en las negociaciones, que se había vuelto obsoleto al perder toda confianza, y recurrir a un medio que había probado ser muy efectivo en las otras Comisiones, es decir, el Grupo Evensen.

VIII.A.2.c) *Las "Fórmulas Castañeda" como alternativa.*

México se preparó arduamente para participar en una sesión informal preparatoria del Grupo Evensen, que se convocó para llevarse a cabo en Ginebra, del 28 de febrero al 11 de marzo de 1977, es decir, dos meses antes del Sexto Periodo de Sesiones.

En dicha reunión, en forma compatible con su actuación conciliatoria en la Conferencia, ofreció una alternativa de compromiso sobre el sistema de explotación de los Fondos Marinos. Las llamadas "fórmulas Castañeda" buscaban establecer un puente funcional entre el área contractual y el área reservada del sistema paralelo. El rechazo de este sistema se debía a que se daba un acceso gratuito a las grandes potencias en el área contractual, por un lado y, por el otro, se creaban áreas reservadas que no podrían ser explotadas, ni por la Autoridad ni por los países en desarrollo, dada la ausencia de medios financieros y tecnológicos para hacerlo. El puente en este sistema, que se dio en llamar "paralelo modificado", consistía en cobrar derechos e impuestos a los contratistas por el área contractual, los cuales podrían ser aplicados a obtener los medios financieros para que los recursos del área

reservada pudieran ser explotados por la Empresa internacional, que es el órgano operacional de la Autoridad. El derecho se cobraría al contratista en el momento de la autorización de su solicitud para el área contractual, y el impuesto sería sobre el valor de los minerales extraídos por el contratista. Además, en caso de que el anterior sistema no funcionara, México diseñó y propuso un sistema de revisión periódica del sistema de explotación, cada cinco años, y una Conferencia de Revisión a los 20 años de haber entrado en vigor. En caso de que no hubiera acuerdo en dicha Conferencia, subsistirían en todo caso el patrimonio común de la humanidad, un régimen internacional y una Autoridad internacional, a fin de que ni se creara un vacío jurídico ni se revertera a la libertad de explotación de los recursos de los Fondos Marinos internacionales.

En su propuesta informal, México no pudo ofrecer una alternativa definitiva en cuanto al problema de la carencia de medios tecnológicos para la explotación en el área reservada. Se limitó a sugerir que los Estados se comprometieran a cooperar para facilitar la tecnología, tanto a la Empresa como a los países en desarrollo, pero sin hacerlo una obligación conciliatoria, sabedor de que esto era totalmente inaceptable a las grandes potencias.

Sin embargo, el paquete de propuestas mexicanas transformó el ambiente de las negociaciones, haciendo pensar que por fin se abría un hueco en el que se podría vislumbrar el acuerdo. La Delegación de Estados Unidos recibió positivamente las propuestas mexicanas y, con este ánimo, se inició el Sexto Periodo de Sesiones.

El primer paso fue asegurar que Evensen siguiera conduciendo las negociaciones, en lugar de Engo, en lo que México y las demás Delegaciones claves estaban de acuerdo. Después de tormentosos episodios, se logró que Evensen presidiera las negociaciones, bajo la supuesta "supervisión" del Presidente Engo de la Primera Comisión.

Durante la Sesión se consideraron una gran cantidad de fórmulas, hasta lograr que se consolidara un acuerdo general, el cual fue entregado a Engo para que lo incluyera en el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación,⁶⁸ que surgió de ese Periodo de Sesiones. Desafortunadamente Engo rebasó los límites de las fórmulas acordadas, incluyendo en el Texto cláusulas obligatorias de transferencia de tecnología, mismas que fueron rechazadas de inmediato por las grandes potencias y sobre las que las Delegaciones de países en desarrollo ni siquiera habían insistido. Este se convirtió, por tanto, en el principal, aunque no único, problema pendiente en la Primera Comisión, con el consiguiente resultado de que la Parte del Texto sobre los Fondos Marinos internacionales fuera rechazado, es decir, considerado como no representativo de un acuerdo implícito, como era el caso de sus otras partes para el Derecho del Mar en general.

⁶⁸ *Ibidem.*

México no pudo guiar su actuación en la Primera Comisión, desde 1974 hasta 1977, con base en intereses concretos sino generales. Esto se debió a que no había aparecido la información que, como se verá en la siguiente sección de este Capítulo, indicaba enormes implicaciones para el país del tipo de sistema de explotación que se escogiera para los Fondos Marinos internacionales, debido sobre todo a su estratégica posición geográfica y a la existencia de yacimientos considerables de nódulos de manganeso dentro de los límites de su jurisdicción nacional. Sin embargo, afortunadamente, la posición que México sostuvo a lo largo de las negociaciones fue compatible con los intereses especiales del país que hasta ahora se empiezan a identificar. Esta posición fue la de un apoyo al concepto de "Patrimonio Común de la Humanidad", para que se implementara realmente y no se convirtiera en un mero principio de la retórica internacional, una Autoridad Internacional dotada de poderes efectivos para controlar y supervisar las actividades en los Fondos Marinos, una Empresa Internacional viable en la que se contarán con los medios financieros y tecnológicos para sus operaciones y, en suma, una implementación real de los 15 principios de la Declaración de 1970.⁶⁹

VIII.B. *Los Fondos Marinos mexicanos.*⁷⁰

(Ver Anexo VIII y Mapas II y III)

VIII.B.1. ALCANCE DE LOS DERECHOS SOBERANOS DE MÉXICO SOBRE FONDOS MARINOS.

Como fue indicado en el Capítulo VI, México tiene derechos soberanos sobre los recursos, vivos o no vivos, renovables o no renovables, en las aguas, suelo y subsuelo de su Zona Económica Exclusiva. Como el margen de la Plataforma Continental mexicana está, quizá con la excepción de una porción de la Sonda de Campeche, a una distancia menor de las 200 millas, México tiene derechos soberanos sobre los recursos de porciones considerables de los Fondos Marinos. En la costa del Pacífico, sobre todo, la Plataforma Continental es bastante angosta, por lo que al delimitar su Zona Económica Exclusiva,⁷¹ México somete partes de los Fondos Marinos de ese Océano a su jurisdicción nacional.

Información que ha venido surgiendo recientemente, señala la existencia de ricos depósitos de nódulos de manganeso en los Fondos Marinos mexicanos.

Para un país tradicionalmente minero, con una industria minera rápidamente creciente y, cada vez más, en manos del Estado y de su pueblo, la experiencia y la infraestructura obtenidas en ese campo de actividad podrían

⁶⁹ Ver nota 22 *supra*.

⁷⁰ Ver nota 1 *supra*.

⁷¹ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumentos Legislativos N. 107, 108 y 110.

servir de estímulo para que México cobre conciencia sobre lo que ha obtenido al establecer jurisdicción sobre sus fondos marinos.

Desgraciadamente el asunto ha sido desdeñado hasta ahora, por lo que es necesario que se despierte el interés nacional sobre el mismo, para que el país empiece a contemplar seriamente las alternativas que tiene ante sí.

VIII.B.2. DELIMITACIÓN DE LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA ALREDEDOR DE ISLAS MEXICANAS. (Ver mapas II y III).

La primera parte del artículo 2 de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva,⁷² establece que el "límite exterior de la zona económica exclusiva será una línea cuyos puntos están todos a una distancia de 200 millas náuticas de la línea base desde la cual se mide la anchura del mar territorial", con lo que no se hizo sino implementar la disposición relativa del Texto Único.⁷³ Además, como el Texto Único incluyó una disposición especial, el artículo 132,⁷⁴ para la delimitación de la Zona Económica Exclusiva alrededor de las islas pertenecientes a un Estado, la referida Ley Reglamentaria de México incluyó la siguiente disposición en su artículo 3:

Las islas que forman parte del territorio nacional, *excepción hecha de aquéllas que no puedan mantenerse habitadas o que no tengan vida económica propia*, tendrán también una zona económica exclusiva cuyos límites será fijados conforme a las disposiciones del artículo anterior.⁷⁵

Al redactar este artículo, los legisladores mexicanos cometieron dos errores que podrían haber acarreado, sin exagerar, consecuencias desastrosas, aunque hay que señalar que sólo uno de ellos les es directamente atribuible.

El artículo 132 del Texto Único, en su párrafo 3, que es el que establece los requisitos de que habla el artículo 3 de la Ley Reglamentaria mexicana, no se refiere a "islas" sino, simplemente, a "rocas". Es indudable que el Texto Único quería evitar que cualquier porción terrestre que emergiera del mar, por muy pequeña y desolada que fuera, tuviera derecho a una zona, a su alrededor, de 200 millas. El Texto, así, reservaba tal derecho a las costas continentales e insulares, más no de simples "rocas".

No está claramente definida, ni en el Texto Único ni en el derecho del mar tradicional, la distinción entre una roca y una isla, a pesar de que en la Conferencia se presentaron varias propuestas al respecto, las cuales obviamente no recibieron suficiente apoyo, como lo comprueba el que no fueran incluidas en el Texto Único.

La Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua, de

⁷² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 108.

⁷³ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*, Artículo 46 (45 del Revisado y 57 del Integrado).

⁷⁴ Artículo 128 del Revisado y 121 del Integrado.

⁷⁵ Subrayado añadido por el autor.

1958, incluyó algunas disposiciones que pueden ser de utilidad para el entendimiento del problema. 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", y les otorga el derecho de contar a su alrededor con un mar territorial. El artículo 11 priva de tal derecho a las elevaciones que emergen en bajamar pero que quedan sumergidas en pleamar, cuando tales elevaciones están más allá del límite exterior del mar territorial del continente o de una isla. Además, el artículo 4 sólo permite que ese tipo de elevaciones sirva para trazar líneas de base rectas para medir el mar territorial, cuando "se hayan construido sobre ellas foros o instalaciones análogas que se encuentran constantemente sobre el nivel del agua". Todas estas disposiciones de la Convención de 1958 fueron prácticamente codificadas en el Texto Único.

La referencia que hace el Texto Único a las "rocas" no debe entenderse en el sentido de que éstas son las mismas "elevaciones" a las que excluye de la posibilidad de tener un mar territorial, pues al interpretar el párrafo 3 de su artículo 132 *a contrario sensu*, las rocas que sí llenan los requisitos (habitabilidad y vida económica propia) pueden contar con una Zona Económica Exclusiva. Como la Zona Económica Exclusiva se mide a partir de las líneas de base desde donde se mide el mar territorial, donde no hay mar territorial no puede haber una Zona Económica Exclusiva.

Las rocas que menciona el artículo 132 pueden, por tanto, ser tanto pequeñas islas o islotes que emergen del mar permanentemente, o elevaciones que sólo emergen en bajamar pero que están dentro del límite exterior del mar territorial del continente o de una isla. Si estas características constituyen una "roca", ¿qué pretende el Texto Único al sujetarlas a los citados requisitos? (los de habitabilidad y vida económica propia). La única posible explicación es que se quiso evitar que cualquier elevación de este tipo, como ya se dijo, de las que hay millares en los océanos, tuviera una zona de 200 millas, lo que cerraría enormes porciones de alta mar, cuando ni siquiera puede beneficiar a una población, ya sea existente o eventual, lo cual es, originalmente, el propósito de que un Estado cuente con una Zona Económica Exclusiva.

Al equivocarse los términos, la legislación mexicana excluía de la posibilidad de tener una Zona Económica Exclusiva no sólo a sus rocas marinas, sino también a sus islas que no llenaran o no pudieran llenar los requisitos establecidos por el artículo 132 del Texto Único. Las Rocas Alijos, por ejemplo, que se encuentran a cerca de 180 millas de la costa occidental de la península de Baja California, quedarían bajo la hipótesis del párrafo 3 del artículo 132 del Texto Único, ya que, aparte de estar obviamente fuera del mar territorial, sólo emergen en bajamar, por lo que no pueden, claro está, ser habitadas ni tener vida económica propia. No es así el caso de algunas islas mexicanas que no están habitadas ni tienen vida económica propia, pero que son verdaderas islas y de ninguna manera pueden ser con-

sideradas como simples rocas, como la isla Clarión en el Pacífico o el cayo Arenas en el Golfo de México, las cuales, como se verá más adelante, están rodeadas de riquísimos recursos marinos en su perímetro de 200 millas, mismos que se hubieran perdido para el país si la legislación mexicana que se estudia se hubiera tenido que aplicar al pie de la letra. Es simplemente inexplicable la equivocación de los legisladores mexicanos en este asunto.

Más inexplicable y no imputable a los legisladores mexicanos es la segunda equivocación en el instrumento que se analiza. Fuera de la mención de las "islas" en lugar de las "rocas", el artículo 3 de la Ley Reglamentaria mexicana literalmente transcribe el texto de los requisitos en el párrafo 3 del artículo 132 del Texto Único, pero, afortunadamente, en su versión española.

Efectivamente, hubo una seria discrepancia entre las versiones española e inglesa del Texto Único en cuanto al párrafo 3 de su artículo 132 que, dado el primer error descrito en la legislación mexicana, habría tenido consecuencias por demás funestas para México.

La versión española excluye de la posibilidad de tener Zona Económica Exclusiva a dos tipos de rocas:

- a) las "que no puedan mantenerse habitadas",
- b) o las "que no *tengan* vida económica propia".

La versión inglesa coincide con la española con el primer tipo de rocas, más no con el segundo, que son:

- c) "Rocks which *cannot sustain* economic life of their own."⁷⁶

Es claro que hay una enorme diferencia entre la limitación a las rocas "que no tengan" y "que no puedan tener" vida económica propia, pues aquella que no la tenga, pero la pueda eventualmente llegar a tener, sí tiene derecho a una Zona Económica Exclusiva de 200 millas.

Con este segundo error, que seguramente se debe a deficiencias en la labor de los funcionarios de Naciones Unidas que tradujeron la versión primera del Texto Único, que fue en inglés, al español, México hubiera sido seriamente afectado de haberse tenido que aplicar su legislación al pie de la letra, pues las dos equivocaciones tenían el efecto de excluir del régimen de la Zona Económica Exclusiva a las rocas e islas mexicanas que no tuvieran vida económica propia en el momento de la adopción de tal legislación, a pesar de que pudieran llegar a tenerla algún día.

Varias islas mexicanas, de formidable trascendencia económica para el país, se hubieran visto involucradas en esta situación.

Por una parte, en el Pacífico, isla Clarión, que está deshabitada⁷⁷ y, por lo tanto, no tenía vida económica propia en el momento de la creación de la Zona Económica Exclusiva mexicana. Además, las islas Revillagigedo, una

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Este autor tiene entendido que un militar mexicano retirado vive solo en Clarión, bajo condiciones por demás enigmáticas.

sola de las cuales, isla Socorro o Juárez, está habitada pero por una simple base naval, por lo que es discutible que se pueda afirmar que *tiene* vida económica propia. Por otra parte, en el Golfo de México, cayo Arenas y el arrecife Alacranes están deshabitados, si no se cuenta al farero que se encarga de los faros tanto del cayo como de isla Pérez, que es la isla principal del arrecife.

Mucho se habría perdido si las anteriores islas hubieran sido privadas de su Zona Económica Exclusiva de 200 millas, tanto en recursos marinos vivos como no vivos, y en la dimensión total de la Zona Económica Exclusiva mexicana, que se hubiera reducido considerablemente.

Las islas Revillagigedo se localizan alrededor de 200 millas de distancia de la península de Baja California. Por tanto, en la parte sur del límite de 200 millas medidas desde la costa de la península, es decir, en el punto donde se localizan las Revillagigedo, se pueden trazar alrededor de las mismas un círculo más con un radio de 200 millas. Una vez más, en la parte occidental del límite de 200 millas trazado desde las Revillagigedo, es decir, a unas 400 millas de la península, se encuentra isla Clarión, que a su vez tiene derecho a que se trace, alrededor de ella, un círculo con el radio de 200 millas. La parte occidental del límite trazado por este último círculo, es decir, el de la zona de 200 millas de isla Clarión, está aproximadamente a 600 millas de la costa de la península y a más de 700 millas de la costa continental mexicana.

El arrecife Alacranes se encuentra alrededor de 50 millas al norte de Progreso, y cayo Arenas a unas 75 millas de la parte superior oeste de la península de Yucatán. Al trazar arcos de 200 millas a partir de estas islas, México adquiere jurisdicción sobre casi toda la parte central del golfo de México que, de otra manera, sería parte de alta mar. Como ya fue señalado, dentro de la parte norte del arco de 200 millas trazado a partir de cayo Arenas, en la llamada fosa Sigsbee, se descubrieron en 1968 vastos depósitos de petróleo y gas natural a una profundidad de 2 000 pies.⁷⁸

Claro que tal profundidad requerirá de tecnología muy avanzada para la explotación de esos hidrocarburos. Por el momento, quedan como reservas importantes para el país.

Aparte de encontrarse en una notoria región ballenera, Clarión y Revillagigedo están rodeadas de algunas especies marinas vivas de importancia. Pero lo que más interesa, es que la Zona Económica Exclusiva delimitada alrededor de Clarión tiene en su sueldo o fondo marino, como se verá más adelante, uno de los más ricos depósitos de nódulos de manganeso que existen en el mundo. Sólo dos países, Estados Unidos, alrededor de Hawaii, y Francia, alrededor de Clipperton, tienen dentro de su jurisdicción nacional depósitos de esos minerales comparables a los de Clarión.

⁷⁸ Ver sección C. 3. a) del Capítulo II *supra*.

Las Revillegido fueron descubiertas por Hernando de Grijalba en 1533. Clarión fue descubierta en 1779 por don José Camacho. México las heredó de España, al independizarse, bajo el principio de *uti possidetis*. En 1861, el Gobierno Federal cedió las Revillagigedo y Clarión al estado de Colima, con la condición de que estudiara sus recursos naturales y procediera a instalar en las mismas un establecimiento penal. Esto último nunca sucedió, así como tampoco la orden que en 1868 dio Colima de que fueran colonizadas las islas.

La investigación del tema permitió al autor de este trabajo encontrar un documento de sumo interés. En el *Diario Oficial* del 24 de octubre de 1934, aparece un Acuerdo de la Secretaría de Agricultura y Fomento, que declara no colonizables los terrenos de la isla Socorro del archipiélago de Revillagigedo, que a la letra dice:

Por haberse encontrado mediante los estudios técnicos ejecutados por la expedición enviada expresamente a la "Isla Socorro" del Archipiélago de Revillagigedo, comprendida en litorales que se encuentran dentro de la jurisdicción del estado de Colima, que su colonización no es costeable y por tanto no conviene, bajo el punto de vista económico, según declaraciones hechas por la Jefatura de dicha expedición y aceptadas por esta Secretaría como consecuencia del análisis hecho sobre el particular, he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara que los terrenos de la isla Socorro del Archipiélago de Revillagigedo, ubicada en el Océano Pacífico dentro de los litorales del estado de Colima, no tiene aptitud económica para ser colonizada desde el punto de vista de su aprovechamiento agrícola. . .

Aparentemente, un objetivo de este Acuerdo era dispensar a Colima del requisito de instalar un establecimiento penal, lo cual no era posible si la isla no era colonizable. Pero queda claro que el Acuerdo señala que la isla no podía ser habitada y, por tanto, no podía tener vida económica propia. Afortunadamente, este Acuerdo no puede servir como precedente para que México no pueda establecer una Zona Económica Exclusiva alrededor de esta isla, ya que, entre otras razones: *a*) isla Socorro no es una roca, *b*) está habitada por los integrantes de una base naval, *c*) aparentemente cuenta ya con una planta desalinizadora que viabiliza la habitabilidad de la isla, *d*) aun cuando no pudiera ser colonizada para su aprovechamiento agrícola, podría establecerse una base pesquera para la captura, por ejemplo, del atún, *e*) la existencia de agua potable abre las posibilidades de desarrollo de parcelas agrícolas. Los mismos argumentos pueden aducirse para isla Clarión.

Más importante que el que estas islas, del Pacífico y del Golfo de México, no sean rocas y puedan llegar a ser habitadas y a tener vida económica propia, como argumentos para evitar que se aplique la equivocada legislación interna en perjuicio de México, al no poder darles, bajo las disposi-

ciones de ésta, una Zona Económica Exclusiva, ha sido la manera como México ha procedido de hecho y de derecho con posterioridad a la adopción de la legislación.

En primer lugar, afortunadamente el gobierno descubrió a tiempo la discrepancia en las versiones inglesa y española del Texto Único, pues al emitir el Decreto que fija el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva,⁷⁹ en junio de 1976, se hizo caso omiso del error en la Ley Reglamentaria, quizá con base en que ésta no debía ser interpretada textualmente sino con base en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, que fundamentaba el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva en las disposiciones del Texto Único. Así, el Decreto fijó los límites de 200 millas de Zona Económica Exclusiva alrededor de Clarión, las Revillagigedo, Cayo Arenas y el arrecife Alacranes. Estos límites se han trazado en el mapa que, para fines ilustrativos y con base en el Decreto se ha circulado públicamente.⁸⁰ Al no haberse registrado aún protestas por otros países respecto a estos límites, se ha comenzado a perfeccionar su reconocimiento internacional, aunque aún haría falta cumplir con la disposición del párrafo 2 del artículo 63 del Texto Único Revisado, cuando ésta se encuentre en la Convención que surja de la Conferencia, que ordena que las cartas geográficas o listas de coordenadas, que señalan el límite de la Zona Económica Exclusiva, deben ser depositadas ante el Secretario General de Naciones Unidas.

En segundo lugar, al concluir México un Acuerdo de Pesca con Estados Unidos aplicable a la Zona Económica Exclusiva mexicana, el 24 de noviembre de 1976, también se acordó una delimitación de las zonas de 200 millas de ambos países, en las partes en que son adyacentes o traslapan, que básicamente sigue las coordenadas del Decreto de delimitación mexicano. Esto quiere decir que Estados Unidos reconoce trazos de 200 millas a partir de Cayo Arenas y del arrecife Alacranes, los cuales colindan con la zona de 200 millas de Estados Unidos en la parte central del golfo de México.

VIII.B.3. CONCIENCIA NACIONAL SOBRE LA RIQUEZA DE LOS FONDOS MARINOS DEL PAÍS

La prensa nacional dedicó gran espacio a la información y editoriales cuando se creó la Zona Económica Exclusiva de México, pero, como se dijo anteriormente, enfatizó la riqueza pesquera que adquiriría el país. La mención de los minerales en los fondos marinos mexicanos, en las pocas veces en que se hizo, fue altamente velada y superficial,⁸¹ lo que contrastó con la

⁷⁹ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 110.

⁸⁰ Ver nota 93 del Capítulo III *supra*.

⁸¹ Los muy contados artículos de prensa dieron la siguiente información: "Rompió México viejos moldes oligárquicos y abre la riqueza del mar a sus futuras generaciones", *El Universal*, México, 30 de julio de 1976 (El Canciller García Robles habló "de la enorme riqueza que existe en los fondos marinos, los que son más ricos en nódulos de manganeso

prensa extranjera que sí enfatizó su existencia, aunque también con cierto grado de generalidad.⁸²

Aún la propaganda del gobierno en favor de la adopción de la Zona Económica Exclusiva, descartó la importancia de los nódulos de manganeso mexicanos.⁸³ Los estudios gubernamentales tampoco han prestado atención al asunto,⁸⁴ a pesar de que la literatura especializada en el extranjero dejaba ya entrever, desde hace algunos años, la existencia de minerales en fondos marinos aledaños a costas mexicanas.

Aunque los datos sobre la existencia de nódulos de manganeso, no sólo dentro de la jurisdicción marina mexicana sino en los fondos marinos en general, continúan siendo relativos y todavía de carácter especulativo, debido a que sólo se ha investigado realmente un 3% del lecho oceánico, ha habido por largo tiempo datos suficientes sobre los beneficios que México derivaría de sus recursos, como para que hubiera atraído poderosamente la atención del país.

Hay una buena razón que puede explicar la falta de interés oficial en estos recursos. La idea de una zona de 200 millas estuvo tradicionalmente asociada, aunque erróneamente pero por consideraciones básicamente históricas, a los recursos vivos y, especialmente, a las pesquerías. Efectivamente, el "movimiento de las 200 millas" iniciado en América del Sur,⁸⁵ estuvo orientado a las pesquerías durante su periodo inicial de desenvolvimiento entre 1947 y 1972.

El resultado del desdén al asunto se puede constatar en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, para el aprovechamiento de los Recursos Marinos, preparado al final de la administración anterior por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, en el cual se ignoró completamente, en la descripción que incluye las diferentes regiones geográficas del país, la

que la tierra..."); "Doscientas millas patrimoniales", *El Sol de México*, 31 de julio de 1976 ("Tampoco olvidemos que no sólo hay peces en esas doscientas millas patrimoniales. En su lecho puede haber petróleo, cobre, níquel y mil otras riquezas..."); "Reacción lúcida ante el resto de la explotación de la riqueza de nuestro mar patrimonial". *El Sol de México*, 13 de agosto de 1976 (El Secretario de Patrimonio Nacional dijo que hay grandes yacimientos de minerales... Por lo que hace a los... de manganeso, cuyas existencias se calculan en millones de toneladas, dijo que su explotación en la actualidad no está al alcance de nuestros recursos..."); "Mayores técnicas han permitido una mayor explotación de minerales", *El Heraldó*, México, 28 de enero de 1977 ("Es posible descubrir yacimientos incluso en los fondos marinos").

⁸² "México Drafts Bill for 200-Mile Limit", *The Japan Times*, 7 November 1975; "Gulf of California Closed by Mexico: 200-Mile Fishing Limit Set", *The New York Times*, 7 June 1976; "México and Canada Plan 200-Mile Fishing Limits", *The Wall Street Journal*, 7 June 1976; "México eyes 200-Mile fishing, mining limit", *The Denver News*, 7 November 1975.

⁸³ Carta de México, 30 de noviembre de 1975; "Nuestro Mar: Patrimonio de hoy y del futuro".

⁸⁴ Carlos Acosta del Campo, "Explotación Mineral Marina en México", *Boletín* 80 del Consejo de Recursos Naturales No Renovables (México), 1972.

⁸⁵ Ver Capítulo VI *supra*.

existencia de las dos islas mexicanas que son de tan estratégica importancia en cuanto a los Fondos Marinos nacionales, es decir, Clarión y Socorro.⁸⁶

VIII.B.4. LOS NÓDULOS DE MANGANESO EN LOS FONDOS MARINOS MEXICANOS

Aún cuando la mayoría de la información existente, sobre la distribución geográfica de los nódulos de manganeso en los Fondos Marinos del mundo, cubre solamente 3% de los mismos, es relativamente especulativa y no muy precisa, hay ya acceso a suficientes datos como para darse una idea de los intereses mexicanos en ese espacio sumergido.

Por lo menos desde 1970, a través de un documento de la ONU ampliamente distribuido,⁸⁷ una noción pudo empezarse a formar sobre los intereses mexicanos, por el hecho de que una de las áreas más ricas en nódulos de manganeso se encuentran al oeste de las costas del Continente Americano en el Pacífico central, empezando desde entre 500 y 800 millas de las mismas.

Desde la mitad de la década de los sesentas, se empezaron a coleccionar rápidamente datos y, para 1972, el Lamont-Doherty Geological Laboratory, de la Universidad de Columbia, publicó diversos mapas con información general pero interesantemente reveladora, sobre la distribución geográfica y contenido metálico de los depósitos de nódulos de manganeso en los Fondos Marinos.⁸⁸ La simple observación de dichos mapas permitían entender que México tenía intereses muy peculiares en esos recursos.

En 1973, el Profesor F. M. Auburn, de la Facultad de Derecho en la Universidad de Auckland, publicó un artículo en el que señala que "...es aparente que uno de los Estados que tienen intereses substanciales en la región de nódulos de manganeso es México". Incluso pensó ese autor, con optimismo exagerado por las razones explicadas en la sección anterior, que uno de los objetivos del apoyo de México al concepto de "mar patrimonial" era asegurar los recursos minerales de esa zona para el país. El aspecto más interesante de dicho trabajo, es que en él se hace la primera referencia directa a la situación geográfico-estratégica de las islas Revillagigedo.⁸⁹

Hay ciertas partes de los Fondos Marinos que ofrecen más interés que otras para su explotación, tanto por la abundancia de los nódulos como por

⁸⁶ *Serie Documentos*, CONACYT, México, 1975.

⁸⁷ "Mineral Resources of the Sea" (U. N. Department of Economic and Social Affairs: New York), 1970.

⁸⁸ "Surface Distribution of Ferromanganese Deposits on the Ocean Floor", Map. No. 2696 X; "Ferromanganese Nodules in the Pacific Ocean (Manganese Content-Copper, Content Nickel, Content-Cobalt Content)", Horn and Delach, 1972, IDOE/NS-F GX33616, Technical Report No. 3; "Nickel, Copper and Cobalt Content of Ferromanganese Nodules. Sedimentary Provinces, North Pacific, Horn and Delech; See also the map". Diving up the Deep", Time Education Program.

⁸⁹ "Some Legal Problems of the Commercial Exploitation of Manganese Nodules in the Pacific Ocean, 1 *Ocean Development and International Law Journal*, N. 2, Summer 1973, pp. 185-200, at pp. 189 and 190.

la calidad de su contenido en los más valiosos metales, especialmente el níquel y el cobre. Estas son las llamadas "áreas de primera".

Actualmente se sabe que, de todos los Fondos Marinos del planeta, la región que mejor llena la definición del "área de primera", es decir, la más abundante y valiosa en nódulos, es la del Pacífico Nor-Central, en una faja o rectángulo delimitada por las coordenadas 6°30'N a 20°N latitud y 110°W a 180°W longitud.⁹⁰ Las aristas horizontales en el norte y en el sur del rectángulo, están delineadas naturalmente por las Fracturas Clarión y Clipperton, respectivamente, que corren en el suelo del Pacífico de este a oeste desde las islas del mismo nombre.⁹¹ Tal es la razón por la que a esta área de primera, que parece ser la mejor de todas, se le conoce con el nombre de "Clarión-Clipperton".⁹² La abundancia y calidad de los nódulos en esta región parece deberse a que se forman en depósitos de siliceo, en lugar de barro rojo.⁹³ Lo que se acentúa en la parte sudoccidental del rectángulo.

Cerca de 70% del rectángulo, está constituido por Fondos Marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional de cualquier país, por lo que sus recursos son patrimonio común de la humanidad. Esto significa que deberán ser explotados de acuerdo con el régimen internacional que se adopte en la Conferencia sobre Derecho del Mar. Parece indudable que estos son los mejores depósitos de nódulos de manganeso de todo el mundo.

El 30% restante está, aparentemente dividido en partes similares, dentro de los límites de la jurisdicción nacional de México (Clarión), Francia (Clipperton) y Estados Unidos (Hawaii). Ningún otro Estado en el mundo parece tener depósitos de importancia de nódulos de manganeso dentro de sus 200 millas.⁹⁴

La Zona Económica Exclusiva mexicana, trazada alrededor de las islas de Revillagigedo y Clarión, están por lo tanto dentro del referido rectángulo, en su esquina nororiental, constituyendo un área aproximadamente delimitada por las coordenadas 15°N a 19°N latitud y 110°W a 120°W longitud.

Hasta 1977 se creía que los nódulos de manganeso en las 200 millas de Hawaii y de Clipperton eran de mejor calidad y más abundantes que los

⁹⁰ D. R. Horn, B. M. Horn and M. N. Delach, "Geography of Ferromanganese Nodule Deposits", report at the Conference on Ferromanganese Deposits on the Ocean Floor, Columbia University, New York, January 20-22, 1972, p. 5.

⁹¹ D. R. Horn, B. M. Horn and M. N. Delach, "Ocean Manganese Nodules Metal Values and Mining Sites", paper presented at the 4th. Underwater Mining Institute, University of Wisconsin Sea Grant Program (*Technical Report N. 4*, National Science foundation, Washington, D. C., 1973, p. 40.

⁹² Archer, A. A. "Economic Aspects: The Definition of Nodule Resources and their Extent, *Report N. 6*, Seminar on the exploitation of the Deep-Seabed, European Economic Community for the benefit of ACP experts to the U. N. Conference on the Law of the Sea, p. 7.

⁹³ Ver nota 91 *supra*.

⁹⁴ Ver mapas referidos en la nota 88 *supra*, y los estudios citados en las notas 89 a 92 *supra*.

de Clarión.⁹⁵ Sin embargo, los mapas más recientes demuestran que los nódulos de Hawaii y de Clipperton carecen de interés comercial, y que los de México parecen tenerlo en gran escalar. Esto es lo que indican los mapas publicados a finales de 1977 por la Scripps Institution of Oceanography,⁹⁶ lo que quiere decir que México es el único país del mundo con concentraciones de importancia de nódulos de manganeso dentro de su jurisdicción nacional marina. Así que, por lo menos desde el punto de vista de los minerales submarinos, México no parece haber perdido mucho cuando Francia le arrebató la isla de la Pasión o Clipperton en el arbitraje de 1931.⁹⁷ Sin embargo, como dicha isla tiene derecho a un círculo marino completo, de 400 millas de diámetro, si se perdieron los recursos vivos que existen en esas aguas. Por cierto que Francia es la que parece haber perdido el tiempo, pues antes de los mapas de 1977, había ya invertido importantes esfuerzos para prepararse a la eventual explotación de los supuestos ricos nódulos de Clipperton.⁹⁸

En conclusión, al establecer su Zona Económica Exclusiva, por cuyo derecho México luchó por canales diplomáticos, el país parece haber obtenido recursos importantes que, ciertamente, no esperaba.

Los nódulos mexicanos, sobre todo al norte de Clarión, pero dentro de su zona de 200 millas, parecen ser de buena calidad, por su contenido en níquel, cobre y manganeso. Los mapas mencionados también indican que los yacimientos son de considerables dimensiones, lo cual parece ser peculiar de esa región, ya que se viene descubriendo que hay una relación inversa entre abundancia y calidad en los nódulos de los Fondos Marinos.¹⁰⁰

Fuera de dicha región, pero dentro de la Zona Económica Exclusiva de México, hay otras concentraciones poco estudiadas de nódulos de manganeso, como en el Golfo de California, en la costa occidental de Baja California e, incluso, en el Golfo de México, cerca del arrecife Alacranes.

Es imposible aún calcular la verdadera potencialidad económica para

⁹⁵ Christy, Francis T., Jr. "Economic Criteria for Rules Governing Exploitation of Deep Sea Minerals", Represent N. 72 (Resources for the Future, Inc. Washington, D. C.) March 1968, p. 233; Ver también Auburn, F. M., *loc cit.*, en la nota 80 *supra*.

⁹⁶ "Nickel Plus Cooper in Ferromanganese Nodules and from the Northeast Equatorial Pacific", and "Occurrence and Abundance of Ferromanganese Nodules in the Northeast Equatorial Pacific". Compiled from Scripps Institution of Oceanography Sediment Data Bank, by J. Z. Frazer and M. B. Fisk, September 1977, S10 REF. NO. 77-15 and 16; Ver también Menard, H. W. y Frazer, J. Z., *Inverse Correlation between Grade and Abundance of Manganese Nodules*, (Scripps Institution of Oceanography, University of California at San Diego: La Jolla), y Frazer, Jane, *The reliability of Available Data on Element Concentrations in Seafloor Manganese Nodules* (Scripps Institution of Oceanography, University of California at San Diego: La Jolla).

⁹⁷ Ver nota 5 del Capítulo III *supra*.

⁹⁸ Así lo declaró Frederic Gabriel, jefe del grupo de estudio marino de la Asamblea Nacional Francesa, al diario parisiense *France Soir* ("France to Exploit Clipperton Wealth"), *The News*, México, 30 June 1977, pp. 1-2.

⁹⁹ Ver notas 88 y 96 *supra*.

¹⁰⁰ Ver nota 96 *supra*.

México de estos recursos minerales. Sin embargo, la información anterior debe ser suficiente para indicar que México tiene, verdaderamente, un interés muy especial en esos recursos.

VIII.B.5. INTERESES CONCRETOS DE MÉXICO EN LOS FONDOS MARINOS

Pueden identificarse importantes intereses concretos mexicanos en los Fondos Marinos:

a) Por ser su población parte de la humanidad, un interés en la explotación de los recursos de los Fondos Marinos internacionales. Además, por ser país en desarrollo, ese interés adquiere relieve especial.

b) A México le conviene que aumente la oferta de níquel y de cobalto en el mercado mundial, ya que no produce en su territorio esos metales, por lo que tiene que importarlos. En 1975, México produjo sólo 50 toneladas de níquel y tuvo que importar, de países desarrollados, 3,000 toneladas para su industrialización, con un costo de 165 millones de pesos.¹⁰¹ De cobalto no hay producción del todo, pero tampoco se consume en el país pues, en 1975 importó sólo 30 toneladas de ese mineral.¹⁰² Sin embargo, la industrialización del país puede requerirlo.

c) México incluso puede obtener esos metales que no produce, sobre todo el níquel, con la explotación de los nódulos de sus Fondos Marinos.

d) Por la situación geográfica de México, sus costas continentales serían ideales para servir de base para las plantas de procesamiento que se requerirán para procesar los nódulos que vendrán del área de primera, en las Fracturas Clarión-Clipperton. En este sentido Clipperton no ofrece atractivos, ya que lo reducido de su superficie haría difícil la construcción de la necesaria infraestructura. Pero el mayor competidor de México sería, en todo caso, Hawaii, quien ya se apresta para servir de sede de plantas de procesamiento.¹⁰³

e) El problema de la explotación de los recursos en los Fondos Marinos mexicanos es una cuestión a muy largo plazo. El capital (750 millones de dólares para una primera operación) y la tecnología requeridas no le son accesibles al país en el futuro cercano. Mientras tanto, México puede aprender de la explotación en los Fondos Marinos internacionales, por lo que debe insistir en la participación efectiva de los países en desarrollo en el sistema de explotación que se adopte en la Conferencia sobre Derecho del Mar,

¹⁰¹ "Panorama de la Minería Mexicana en 1975", Consejo de Recursos Minerales, 1975.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Ver "The Feasibility and Potential Impact of Manganese Nodules Processing in Hawaii" (Development of Planning and Economic Development, State of Hawaii) February 1978); "Description of Manganese Nodule Processing Activities for Environmental Studies", 3 Vols. (U. S. Department of Planning and Economic Development, State of Hawaii), September 1977.

especialmente mediante su asociación con una empresa internacional viable.

Previendo el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva, el legislador mexicano incluyó una cláusula, sobre los recursos de la Plataforma Continental y Fondos Marinos nacionales y su subsuelo, en el Artículo 18 de la nueva Ley Minera de 1975,¹⁰⁴ por la que se establece que los recursos de esas áreas son "reservas nacionales". Tales reservas, según el Artículo 72/II de esa Ley, sólo pueden ser explotadas por el Estado, o por empresas de participación estatal. En el último caso, de acuerdo con el Artículo 8, la participación Estatal mínima es de 51% en el capital de la empresa. El 49% restante debe pertenecer a mexicanos o compañías con un mínimo de 66% de capital mexicano. Aunque estas normas estaban seguramente orientadas al petróleo y al gas, que eran los recursos que se esperaban, aplican igual a los nódulos. En otras palabras, la única manera de que extranjeros participen en la explotación de nódulos de manganeso mexicanos, sería teniendo no más de 34% del capital en una compañía mexicana, la cual será a su vez socio minoritario en una empresa controlada por el Estado, y eso si el Gobierno Federal decide que dicha empresa, de participación Estatal mayoritaria, es necesaria para el desarrollo económico del país (Artículo 8). De otra manera, la explotación de esos recursos minerales sería hecha exclusivamente por el Estado, a través de la Comisión de Fomento Minero y del Consejo de Recursos Minerales. Si se aplica esta Ley, los fondos marinos no caerán en manos extranjeras, pero tampoco podrán ser explotados por los mexicanos por largo tiempo. Serán, así, verdaderas reservas nacionales, lo cual puede resultar beneficioso para el país.

En conclusión, la cuestión de los nódulos de manganeso mexicanos constituye un enorme reto para el país y su futuro.

¹⁰⁴ *Diario Oficial*, 22 de diciembre de 1975.