

DERECHO DEL MAR

Alberto SZÉKELY

SUMARIO: I. Introducción. II. El derecho del mar tradicional. III. El nuevo derecho del mar. IV. Las zonas marinas de jurisdicción nacional. V. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y la Ley Federal del Mar de 1986.

I. INTRODUCCIÓN

Como se verá en el presente estudio, México ha destinado, a lo largo de al menos cuatro décadas, sus mejores esfuerzos y recursos diplomáticos para asegurar que, en la arena internacional, se perfilen y consoliden, con la mayor claridad posible, las reglas del juego respecto a la conducta de los Estados en los océanos, sin duda como resultado de la especial y privilegiada posición del país, con litorales en cuatro mares del mundo. Dichos litorales le proporcionan a México una frontera común con el resto de la comunidad internacional, pero especialmente con dos de las zonas estratégicas más relevantes: la Cuenca del Pacífico y el Atlántico del Norte, que bañan las costas de las más fuertes potencias económicas con las que aspira a tener los más variados intercambios y comerciar cada vez más en el futuro, como componente esencial para proveer a su desarrollo.

A través de su intensa y sobresaliente participación en los foros diplomáticos internacionales donde se negocian dichas reglas, y de la legislación nacional que se da en lo interno, México busca constantemente un derecho del mar que corresponda a sus intereses. En este doble espectro, los instrumentos jurídicos centrales son, en primer lugar, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en Jamaica el 10 de diciembre de 1982 y, por otra parte, la Ley Federal del Mar, en vigor desde el 9 de enero de 1986, esta última legislada por el Congreso de la Unión como un parapeto o escudo preventivo, ante la precariedad del citado tratado internacional. La alta significación de ambos instrumentos sólo puede entenderse, previo el análisis de la práctica histórica de México en el desarrollo progresivo

y codificación de esta rama del derecho internacional público: el derecho del mar.

Las normas del derecho del mar tienen por objeto principal regular las conductas de los sujetos que gozan de reconocida personalidad jurídica internacional, cuando tales conductas tienen lugar en el ámbito espacial de validez de dichas normas.

El ámbito espacial de validez de las normas del derecho del mar se compone de, por una parte, las zonas marinas sujetas a la jurisdicción nacional de los Estados y, por la otra, las zonas marinas que se encuentran dentro de un régimen de jurisdicción internacional.

Las zonas marinas de jurisdicción nacional son las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona exclusiva de pesca, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

Las zonas marinas de jurisdicción internacional son el alta mar y los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional.¹

Los Estados, como sujetos por excelencia del derecho internacional, al llevar actividades dentro de sus propias zonas marinas de jurisdicción nacional, en las de terceros Estados, o en las zonas marinas de jurisdicción internacional, deben cumplir con los preceptos estipulados por las normas del derecho del mar.

El mar constituye una frontera común para todos los Estados, especialmente para los cerca de 120, de entre un total aproximado de 160 Estados actualmente, que tienen costas en algún mar del mundo. El mar es medio de comunicación y de transporte, fuente de todo tipo de recursos naturales, especialmente alimenticios, teatro estratégico para el establecimiento y mantenimiento, a través del poderío militar, de zonas de influencia. Es además, en cuanto proveedor de oxígeno, pulmón de todo lo viviente en el planeta. La raza humana lo somete a una infinidad de usos y abusos constantes.

Si a la intensidad de actividades arriba señaladas se añade que el mar comprende más de las dos terceras partes de la superficie del planeta, puede comprenderse por qué el derecho del mar es una disciplina jurídica dinámica y de constante aplicación.

Para un país como México, el derecho del mar tiene una importancia fundamental. Con diez mil kilómetros de costas tanto en el Golfo de México como en el de California, en el Mar Caribe y en el Océano

¹ Los nombres jurídicos de todas estas zonas marinas han sido tomados directamente de la nomenclatura empleada en los instrumentos de derecho internacional del mar en vigor.

Pacífico, en cuyas aguas adyacentes se encuentran riquísimas concentraciones de recursos naturales, ni siquiera una docena de otros países gozan de tan privilegiada situación marina.

Por sus dimensiones, por su situación geográfica y por las riquezas que contienen, las zonas marinas que se encuentran sujetas a algún tipo de jurisdicción mexicana registran una constante actividad, ya sea por parte de los propios mexicanos o de personas físicas y jurídicas extranjeras. De ahí la necesidad de contar con un régimen que establezca, en la forma más clara y completa, el marco jurídico dentro del cual pueden darse las conductas en los mares mexicanos.

El derecho internacional del mar establece los lineamientos o pautas jurídicas generales; pero es la legislación nacional la que, dentro de los límites de esas pautas, regula específicamente las actividades de cualquier sujeto en las zonas de jurisdicción nacional, así como las actividades de sus propios nacionales en las zonas de jurisdicción internacional. Dicha legislación es la que constituye el derecho del mar mexicano.

Es entonces necesario, para estudiar el derecho del mar mexicano, analizar primero las normas generales que le sirven de referencia, es decir, las del derecho internacional del mar. Por tal razón, al analizar el régimen jurídico aplicable en las zonas marinas de jurisdicción nacional, se comenzará por resumir la reglamentación jurídica de cada una de esas zonas a nivel internacional. Lo mismo se hará respecto al estudio de las normas que regulan la conducta de México y de sus nacionales en las zonas marinas de jurisdicción internacional.

El estudio de esos antecedentes debe forzosamente dividirse en dos partes. En primer lugar, la que podría llamarse el “derecho del mar tradicional”, que aparece simultáneamente con el nacimiento de los Estados-naciones, en la Edad Media y entre los pueblos cristianos de la Europa occidental, y que permanece sin mayores variaciones hasta 1958, cuando se le codifica en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. En segundo lugar, el ahora llamado “nuevo derecho del mar”, que se empieza a gestar desde principios de siglo, es impulsado al final de la Segunda Guerra Mundial y empieza a cristalizarse desde la década de los sesenta, debido a cambios fundamentales que se registran en la composición, naturaleza y realidades de la comunidad internacional, hasta que se logra codificar y desarrollar en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, iniciada en 1973 y que culminó en 1982.

Una vez explicados así los objetivos y el método a seguir en el presente capítulo, falta solamente agregar que, como miembro de la comu-

nidad internacional, México ha jugado un papel central en la elaboración de las normas generales del derecho internacional del mar, de tal manera que las normas relativas de su legislación interna son, en casi todas las instancias, resultado de fórmulas generales patrocinadas por México en los foros en los que el derecho internacional del mar se ha desarrollado y codificado. Más aún, tal papel ha sido no solamente central sino también indispensable, por cuanto muchas de esas fórmulas generales han sido ideadas y originalmente propuestas por juristas representantes de México en esos foros. Es por esto que, al estudiar los antecedentes del derecho internacional del mar, se incluirá un análisis de la posición sustentada por México a nivel internacional, lo que permitirá llevar a cabo un análisis crítico de la legislación nacional de las normas generales internacionales.

II. EL DERECHO DEL MAR TRADICIONAL

El mar territorial y el alta mar constituyeron las piezas centrales del derecho del mar tradicional. La línea de colindancia entre ambas constituía la frontera entre la jurisdicción marina nacional y la internacional. En el primero prevalecía la soberanía del Estado costero, mientras que el segundo se consideraba propiedad común de todos los Estados.

Con la aparición de los Estados-naciones surgió la necesidad de determinar, con la mayor precisión posible, los límites del ámbito espacial de la soberanía nacional. La nueva comunidad internacional se fincaba precisamente en el concepto moderno de la soberanía de los Estados, por lo que era imprescindible determinar hasta dónde llegaba la soberanía de cada uno de ellos, tanto en la tierra como en el mar. En la parte terrestre, debía fijarse una línea divisoria con los Estados vecinos, a partir de la cual aplicarían los derechos de uno con exclusión de los del otro. La historia atestigua que la mayoría de las guerras que se han registrado, en la época contemporánea, se han debido a los intentos de algún Estado por aumentar el ámbito espacial de su soberanía, obviamente a costa de la de otro, o a la falta de acuerdo entre Estados vecinos en cuanto a los criterios a emplear para la fijación de la línea divisoria de sus respectivas soberanías.

En el mar, por otra parte, surgieron de inmediato dos posiciones fundamentales. La primera, entendida de la importancia estratégica del mar como medio de dominación y control de los territorios continentales e insulares, abogaba por el derecho de quien tuviera la capacidad de controlarlo o considerarlo como suyo. En otras palabras, el Estado

podía someter tantas porciones del mar como pudiera mantener bajo su control. Desde luego que las porciones más atractivas constituían aquellas aledañas a las costas de otros Estado, ya que el control sobre las mismas, por medio de las flotas militares, facilitaría el ejercicio de influencia, acceso y, en el peor de los casos, dominio sobre el ambicionado territorio del Estado costero. El mar, así, se convertía en instrumento de expansión territorial y de imperialismo. El mejor defensor de esta posición fue, sin duda, el inglés John Selden, quien en 1635 apoyó las reclamaciones de su país sobre los “Mares Británicos” con su doctrina de *mare clausum*.²

Selden no hizo sino dar contenido doctrinal a lo que ya venía siendo practicado por, no sólo su propio país sino, también, por algunas otras potencias marítimas en busca de hegemonía, como el caso de Portugal. Fue cuando empezó a darse tal práctica que surgió la otra posición respecto a la extensión de la soberanía nacional sobre el mar. Su fundamento era básicamente, opuesto a cualquier tendencia que considerara al mar como apropiable por cualquier Estado que tuviera medios necesarios para lograrlo. Precisamente para contener la ambición territorial, y para evitar que el mar se convirtiera en un teatro permanente de agresiones hacia tierra o en un codiciado objeto de control, con las consiguientes confrontaciones bélicas para asegurarlo, se concibió al mar como una zona inmune a la soberanía de los Estados, donde la libertad de movimiento estuviera garantizada a todos por igual, donde todo se considerara como propiedad común y, por lo tanto, ninguna reivindicación unilateral tuviera validez jurídica. En otras palabras, el principio fundamental de tal posición era la libertad de los mares, dentro de un régimen jurídico de *res communis*. El principal expositor de esta concepción fue, en 1609, el jurista holandés Hugo Grocio, con su doctrina de *mare liberum*.³

Ante la muy distinta alternativa que ofrecían ambas concepciones, los Estados prefirieron consagrar, con su práctica, la del *mare liberum*, por considerarla, obviamente, una mejor garantía a su propia seguridad. Conscientes de la “reciprocidad” como característica esencial del derecho internacional que entonces empezaba a tomar forma, resultaba más atractiva la seguridad de que ningún otro país pudiera apropiarse de zonas marinas adyacentes a las costas del Estado, desde las cuales pudiera amenazar su integridad territorial, que el potencial derecho de apoderarse de zonas marinas adyacentes a otros Estados para, desde

² Selden, John, *Mare Clausum*, 1635.

³ Grocio, Hugo, *Mare Liberum*, 1609.

ellas, satisfacer las ambiciones expansionistas. Quizá lo que facilitó la adopción de la tesis del mar libre fue que, como un elemento de compromiso, quizá no adoptado en forma consciente como tal, y precisamente para evitar que en ejercicio de la libertad de navegación en el mar se pudiera amenazar el territorio de otro Estado, se reconoció el derecho del Estado costero a establecer, a lo largo de sus costas, una franja de protección. Así, cualquier ataque al territorio sería amortiguado por la defensa que del mismo hiciera, desde el propio mar, el Estado costero. En tal zona era por tanto necesario que reinara solamente el señorío y dominio del Estado en cuestión. Se trataba entonces de una ficción jurídica, por la que el Estado prolongaba su territorio sobre el mar, para el objetivo concreto de proteger su integridad. De ahí que a tal zona se le concibiera como un “mar territorial”, a pesar del contrasentido implícito en tales términos.

Así fue como se dividió el ámbito de validez del derecho del mar en dos zonas fundamentales: el alta mar y el mar territorial; la primera, sujeta al principio fundamental de la libertad y la segunda al de soberanía.

Naturalmente, el siguiente problema a resolver era el de determinar hasta qué punto, sobre el mar, podía extenderse esa zona de protección. No podía, obviamente, reconocérsele al Estado la facultad de extenderlo a su capricho, hasta distancias ilimitadas, puesto que esto significaría revertir a la concepción de *mare clausum*, al permitir reclamaciones exageradas y abusivas en detrimento de la propiedad común, es decir, del alta mar. Mientras el criterio para establecer un mar territorial se restringió al de la protección y seguridad del territorio del Estado, fue relativamente fácil acordar que, consecuentemente, su anchura estuviera directamente determinada por tal propósito exclusivamente defensivo.

Así, tres doctrinarios proporcionaron los tres elementos que se conjugaron para dar contenido a la primera norma aceptada por la comunidad internacional, respecto a la anchura del mar territorial. Grocio expuso que la jurisdicción del Estado sobre las aguas adyacentes a sus costas debía limitarse al alcance del control efectivo que estuviera en posibilidad de ejercer. Se niegan así, al Estado costero, zonas situadas más allá de su capacidad de controlar desde la propia costa. Su colega holandés Cornelius van Byukershoek, trata de concentrar dicho límite, aduciendo, en 1703, que si el límite debe de coincidir con la capacidad de control efectivo desde la costa, debe entonces ser fijado por el alcance de las armas, ya que son éstas las que aseguran la efectividad

del control.⁴ Finalmente, el italiano Ferdinand Galiami calculó, en 1782, que el alcance del arma entonces contemporánea más sofisticada, el cañón, era de alrededor de tres millas náuticas.⁵

La regla de las tres millas, como anchura máxima del mar territorial, prevaleció entre la comunidad internacional, pero sólo mientras ésta no varió en su composición y mientras siguió aceptándose el criterio de protección como único fundamento para establecer una zona de soberanía a lo largo de las costas del Estado. Ambas variantes tardaron relativamente poco en conjugarse. Menos de un siglo después, lo que hasta entonces había sido meramente un club de potencias cristianas europeas, colonizadoras del resto de los continentes e islas del planeta, tuvo que abrirse para admitir en su seno nuevos miembros que habían logrado, sacudiéndose el yugo colonial, la igualdad jurídica al independizarse como Estados soberanos. Las excolonias iberoamericanas, tan pronto pudieron recobrase de las guerras libertarias, para empezar a organizarse y a legislar su propio orden jurídico, no pudieron compartir la misma concepción de la metrópolis sobre el mar. Lejos de interesarse exclusivamente en la protección de su territorio, gracias a una mentalidad nueva dirigieron su atención al mar adyacente a sus costas como fuente de alimentos. Surgió inevitablemente un nuevo criterio para establecer zonas de jurisdicción nacional, de protección, pero económica en lugar de militar. Las prácticas legislativas de los Estados latinoamericanos a partir de la segunda mitad del siglo XIX hacen tambalear la vigencia, “universal” hasta entonces, de la consagrada regla de las tres millas. Hay que señalar que la vigencia de la regla de las tres millas no fue en realidad absoluta, ni aún “universal” entre los Estados europeos. Incluso algunas de las potencias que pugnaron por su consagración no dejaron de hacerla víctima de excepciones en su aplicación. La Gran Bretaña, entre otras, estableció en 1816 una zona de protección alrededor de la isla Santa Helena, con una anchura de 100 millas.⁶ Por otra parte, dadas las condiciones geográficas peculiares en los mares Báltico y del Norte, los países escandinavos tuvieron que adoptar mares territoriales mayores a los permitidos por esta regla.⁷ Por ambiciones sobre especies vivas marinas en particular, otros Esta-

⁴ Ver García Robles, Alfonso, *La anchura del mar territorial*, México, El Colegio de México, 1966, pp. 12 y 13.

⁵ *Ibidem*.

⁶ López Villamil, Humberto, *La plataforma continental y los problemas jurídicos del mar*, Madrid, 1958, p. 12.

⁷ Colombos, C. J., *The International Law of the Sea*, 1967, p. 49.

dos también fueron más allá de las tres millas, como fueron los casos de Portugal y de Rusia. Si se suma a lo anterior la práctica de los nuevos Estados latinoamericanos, puede comprenderse que, a finales del siglo XIX, como asegura el jurista inglés Ian Brownlie, la regla de las tres millas estuviera “[...] muy lejos de ser uniforme”.⁸ Ya desde 1855 Chile había adoptado en el Código Andrés Bello, una zona de 12 millas para propósitos fiscales.⁹ En 1869 Argentina siguió tal ejemplo,¹⁰ como lo habían hecho también Ecuador en 1857¹¹ y El Salvador en 1860.¹² A principios de siglo esta tendencia se activó entre la mayoría de los demás países de la región.¹³

La disparidad en las reclamaciones sobre mares y adyacentes a las costas de los Estados empezó a hacerse más evidente al iniciarse el nuevo siglo. En un estudio realizado por la Harvard Research Foundation en 1923, se encontró que era difícil argumentar la uniformidad o universalidad de la regla de las tres millas.¹⁴ Para evitar que se instigara la confusión jurídica que empezaba a reinar en esta materia, la cual podría fácilmente traducirse en conflictos en el mar, la Liga de las Naciones decidió incluir el tema de la anchura del mar territorial en la agenda de la conferencia que bajo su patrocinio debía llevarse a cabo en La Haya, en 1930, sobre la Codificación del Derecho Internacional.

En dicha conferencia se llevó a cabo el primer intento de resolver el problema central del derecho del mar a nivel multilateral. También fue el primer fracaso. La diversidad sobre la cuestión en las posiciones de los Estados no permitió siquiera llegar a un voto. Las potencias marítimas tradicionales se aferraron a la regla de las tres millas, a fin de mantener su acceso fácil al territorio de cualquier Estado, mientras que la mitad de las delegaciones participantes favorecieron extensiones mayores. Entre estos últimos había quienes sugerían zonas de jurisdicción distintas al mar territorial, para distintos objetivos (pesca, cuestiones fiscales, aduanales, penales, de seguridad, etcétera), que variaban

⁸ Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, Second Edition, Oxford, Clarendon Press, 1973, p. 193.

⁹ Ver Székely, Alberto, *Latin America and The Development of the Law of the Sea. National Legislation*, vol. II, New York, Oceana Publications Inc., Dobbs, Ferry, 1978, Chile Booklet (4).

¹⁰ *Ibidem*, Argentina Booklet (1), Document No. 2, p. 2.

¹¹ *Ibidem*, Ecuador Booklet (9), Document No. 1, pp. 1-2.

¹² *Ibidem*, El Salvador Booklet (10), Document No. 1, pp. 1-2.

¹³ *Ibidem*, vol. I, pp. 24-28.

¹⁴ Ver Wilson, George G., “Les eaux adjacentes au territoire des États”, *I Recueil des Cours*, p. 144.

entre tres y doce millas, o quienes favorecerían directamente la extensión del mar territorial en sí mismo hasta diversas anchuras.¹⁵

No pudiendo obtenerse un consenso a través de la diplomacia multilateral, la cuestión tuvo que quedar a la suerte del derecho internacional consuetudinario, es decir, de las prácticas individuales de los Estados. Ésta no tardó en pronunciarse, alejándose cada vez más de la regla tradicional. Los factores que indujeron a los Estados a moverse en esta dirección, fueron sucediéndose en las siguientes décadas, y con base en fenómenos de diversa índole.

Las necesidades de combustible durante la Segunda Guerra Mundial impulsaron el desarrollo de tecnología para la explotación de los hidrocarburos submarinos. Lo anterior sembró en los Estados la urgencia de reclamar las plataformas continentales e insulares adyacentes a sus costas. El primero en hacerlo fue Estados Unidos, a través de la muy conocida Proclama Truman, en 1945;¹⁶ por considerarlo de interés nacional, la gran mayoría de los Estados costeros del mundo le siguieron, logrando así, en muy poco tiempo, que a través de la práctica de los Estados se consagrara la costumbre jurídica internacional por la cual el Estado costero tiene derecho a su plataforma continental o insular, institución que no se encontraba regulada en el derecho del mar tradicional.

La Proclama Truman dio lugar a una serie de desarrollos que empiezan a poner en peligro la concepción jurídica tradicional del mar, y que abre el camino para el nuevo derecho del mar, a pesar de que su intención era completamente distinta. Como se verá; la Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en 1958 y 1960, no fueron sino un último intento por salvar dicha concepción tradicional.

El primer fenómeno se presentó con la publicación misma de la proclama. El mismo día, otra Proclama Truman fue publicada por el gobierno de Estados Unidos sobre temas de derecho del mar, en la que se trataba sin embargo de un asunto no relacionado con la plataforma continental. En esta segunda proclama¹⁷ se informaba de la intención de Estados Unidos de establecer, en el futuro, áreas de conservación específicas, contiguas a su mar territorial y sobre alta mar, para la protección de ciertas especies vivas amenazadas por la sobreexplotación.

¹⁵ Ver García Robles, *op. cit.*, en la nota 4 *supra*, pp. 88-100.

¹⁶ *Presidential Proclamation* núm. 2667, U.S. Statutes at Large, vol. 59, 1945, 28 september, p. 884.

¹⁷ *Presidential Proclamation* núm. 2668, U.S. Statutes at Large, vol. 59, 1945, 28 september, p. 885.

Dicho instrumento dio lugar a equivocadas interpretaciones que, irónicamente, orientaron la práctica futura de varios países sobre la delimitación de sus zonas marinas y, en buena medida, incluso la paulatina necesidad de adoptar un nuevo derecho del mar.

Para algunos países latinoamericanos, la publicación simultánea de las dos proclamas significaba que Estados Unidos procedía a reclamar no sólo su plataforma continental sino, también, las aguas suprayacentes, es decir, lo que se dio en llamar el “mar epicontinental”. Esta interpretación era del todo errónea, pues con las dos proclamas, aun vistas en su conjunto, Estados Unidos no reclamaba la columna de agua en cima de la plataforma, ni reclamaba tampoco un mar territorial mayor de tres millas establecido por su legislación. Tampoco establecían ninguna zona de jurisdicción o conservación a todo lo largo de su mar territorial en todos sus litorales. Muy lejos de eso, la segunda proclama se refería solamente a ciertas áreas adyacentes a lugares concretos del mar territorial, que coincidirían con aquéllas donde se registrara la existencia de las especies amenazadas de sobreexplotación. Más aún, el establecimiento de estas áreas ni siquiera llegó a darse, pues la proclama sólo manifestaba una intención para cuando se estimara necesario. Sin embargo, varios países procedieron a legislar según esa equivocada interpretación. En este caso se encontraron México, en 1945, como se verá más adelante, Argentina y Panamá en 1946, Costa Rica en 1948, Honduras y Brasil en 1950, Nicaragua en 1961 y Uruguay en 1969. En todos estos casos, tarde o temprano se reconoció que tales reclamaciones serían violatorias del derecho internacional, ya que constituían una apropiación unilateral de una porción considerable de alta mar, por lo que o no fueron puestas en vigor o se les derogó para sustituirlas por reclamaciones más o menos apegadas a la práctica internacional de los Estados.¹⁸

Otros Estados latinoamericanos, por su parte, escogieron favorecer la errada interpretación arriba expuesta, para cubrir sus propias pretensiones. Al percatarse de que no podía beneficiarse de una reclamación sobre su plataforma continental, al ser ésta de exiguas dimensiones dada a la casi vertical inclinación con que los Andes llegan al mar, decidieron que, con base en la segunda Proclama Truman, podían “compensarse” con aguas adyacentes a distancias considerables.¹⁹ Así, en 1947, Chile y Perú proceden a legislar el establecimiento de zonas ma-

¹⁸ Ver Székely, *op. cit.* en la nota 9 *supra*, para un análisis de todas estas reclamaciones, vol. I, pp. 94-101.

¹⁹ *Ibidem*, sobre la “teoría de la compensación”, pp. 159-161.

rítimas de jurisdicción hasta de doscientas millas náuticas de anchura, con lo cual supuestamente lograban derechos sobre todos los recursos vivos en una zona adyacente a sus costas, que abarcaba la rica corriente marina de Humboldt, cuyo límite exterior respecto al continente promedia alrededor de dicha distancia. Con lo anterior se “compensaban” por la ausencia de una significativa plataforma continental a lo largo de sus costas.²⁰

Aunque estas reclamaciones eran claramente contrarias al derecho internacional a la sazón, por ser también reclamaciones unilaterales de la cosa común, es decir, del alta mar, eventualmente se convirtieron en antecedente y germen de lo que, a través del llamado “movimiento de las 200 millas”, culminó con la consagración de la zona económica exclusiva como pieza central del nuevo derecho del mar.

En efecto, varios países latinoamericanos siguieron el ejemplo de Chile y Perú. Algunos, como ellos mismos, no llegaban tan lejos como para reclamar un mar territorial en toda la acepción jurídica del término, ya que se limitaban al pretendido ejercicio de ciertas jurisdicciones, pero salvaguardando algunas de las libertades tradicionales de alta mar, como las de navegación y sobrevuelo. Se trataba, así, de zonas marinas de jurisdicción en realidad distintas al mar territorial, pero que implicaban algunas de las prerrogativas del mismo, como serían los derechos sobre los recursos.

Otros países, empero, sí procedieron hasta el punto más radical, al reclamar verdaderos mares territoriales de doscientas millas, sin dejar sobrevivir las libertades del alta mar. Éste fue el caso de El Salvador en 1950, Ecuador en 1966, Panamá en 1967 y Brasil en 1970. Además, aunque no lo haya estipulado en su legislación interna, Perú es y ha sido uno de los grandes defensores de un mar territorial de doscientas millas.²¹

Todo lo anterior vino a traer los mismos ingredientes de conflicto en el mar, así como la misma confusión jurídica, que impulsaron a la Liga de las Naciones a tratar de llegar a un consenso universal en 1930. Esta vez, las Naciones Unidas decidieron encarar el problema. Desde 1949 inscribió el tema del mar territorial en la agenda del órgano subsidiario de la Asamblea General encargada de desarrollar y codificar el derecho internacional, la Comisión de Derecho Internacional.²²

²⁰ Ver Székely, *op. cit.* en la nota 9 *supra*, para un análisis de estas reclamaciones, vol. I, capítulos II y III.

²¹ *Ibidem.*

²² Resolución 374 (IV), de la Asamblea General, del 6 de diciembre de 1949.

La comisión, después de seis años de deliberaciones, en las que no pudo restringirse sólo el tema del mar territorial sino, dados los más recientes desarrollos, hubo de ampararse a todo el derecho del mar en general, produjo un informe que contenía el proyecto de 73 artículos con sus comentarios, al final de su octavo periodo de sesiones en 1956.²³ Como en 1930 con la Conferencia de La Haya, la Asamblea General, en este caso, decidió que debía hacerse un nuevo esfuerzo por llegar a un acuerdo multilateral sobre las cuestiones jurídicas del mar, por lo que convocó a la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar,²⁴ a fin de que, con base en el informe de la comisión, que pretendía codificar y aun desarrollar las normas del derecho del mar, concluyera una o más convenciones internacionales sobre el tema.

La conferencia se realizó en Ginebra, del 24 de febrero al 27 de abril de 1958. Sus logros fueron impresionantes, ya que pudo aprobar cuatro convenciones sobre, respectivamente, mar territorial y zona contigua, plataforma continental, alta mar y pesca y conservación de recursos vivos en alta mar, así como un protocolo facultativo sobre solución de controversias.

Aun así, en el tema central que había sido el motivo principal para que se le convocara, es decir, la controvertida cuestión de la anchura del mar territorial, la conferencia fracasó rotundamente. La convención sobre el mar territorial y zona contigua carece de una disposición sobre la anchura del mar territorial, a pesar de que se le pudiera inferir por el hecho de que a la zona contigua se le limita a un máximo de doce millas.

Las posiciones de las delegaciones participantes no eran, en realidad, sustancialmente diferentes a las que se registraron en La Haya en 1930. Variaban entre tres y doce millas. Las grandes potencias seguían aferrándose a un mar territorial de tres millas, y sólo como concesión estuvieron dispuestas a ofrecer una ampliación a seis millas, a la que se le añadiría otra zona de igual anchura pero con jurisdicciones limitadas. En la primera comisión, la propuesta de aquellos que favorecían un mar territorial de doce millas fracasó por un empate en la votación.²⁵

Equivocadamente, se pensó que en un par de años se podía lograr un acuerdo ampliamente aceptado. Con esa base se convocó a la Se-

²³ "Articles Concerning the law of the Sea", *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, vol. II, pp. 254 et seq., p. 254.

²⁴ Resolución 1105 (XI) del 21 de febrero de 1957.

²⁵ Actas Oficiales de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1958, vol. III, p. 177.

gunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que se reunió también en Ginebra, del 17 de marzo al 26 de abril de 1960, en donde volvió a registrarse el mismo fracaso, a pesar de que ya desde entonces se apreciaba que los proponentes de las doce millas habían de imponerse eventualmente. Sin embargo, en ese momento no fue posible un acuerdo,²⁶ y por tercera vez la comunidad internacional organizada tuvo que dejar el asunto en manos de la práctica unilateral de los Estados.

Extrañamente, dicha práctica unilateral no tardó en producir una nueva norma consuetudinaria de observancia general, según la cual el Estado costero tiene derecho a un mar territorial de doce millas. Lo anterior se registró en la práctica de los Estados para mediados de la década de los sesenta, pero sin provocar la menor extrañeza, a pesar de la envergadura y antecedentes continuamente conflictivos del tema. Se le aceptó con la mayor naturalidad, sin el menor asomo de sorpresa. La razón de lo anterior está en que, para ese entonces, habían ya empezado a aparecer nuevos temas relacionados con la conducta jurídica de los Estados en el mar, que significaban un reto aun mayor para la comunidad internacional.

III. EL NUEVO DERECHO DEL MAR

Jorge Castañeda explica brevemente los fenómenos que llevaron a la búsqueda de un nuevo régimen jurídico para el mar.²⁷ En la década de los sesenta, la comunidad internacional sufre radicales transformaciones, tanto en su composición como en los bloques de poder que la constituyen, en sus realidades y en sus necesidades. Indudablemente el fenómeno que más influyó a tales transformaciones fue el programa que, a través de Naciones Unidas, llevó a la descolonización paulatina de gran parte del mundo, y por el que una gran cantidad de países adquirieron la independencia.

Estos países, por otra parte, surgen a la vida independiente en el aspecto político, mas no así en el aspecto económico. A lo anterior hay que añadir el fenómeno de la explosión demográfica, de la escasez de productos agrícolas para satisfacer las demandas alimenticias, las injustas condiciones del comercio internacional y, en general, la situación

²⁶ Actas Oficiales de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1960, p. 151.

²⁷ Castañeda, Jorge, "El nuevo derecho del mar", en *Seis años de relaciones internacionales de México 1970-76*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, p. 186-204.

de dependencia económica de los países pobres respecto de los industrializados:

Precisamente dentro de este marco comenzó a surgir la llamada “filosofía del desarrollo”, con instituciones que han desembocado, en los años setenta, en el intento de establecer un nuevo orden económico internacional [...] Los asuntos del mar, por sus enormes implicaciones económicas, han formado un importantísimo capítulo de la nueva estructura internacional que se perfila.²⁸

Es posible incluso asegurar que ha sido precisamente en el campo del derecho del mar donde se han venido logrando algunos mínimos resultados reales en la búsqueda de un nuevo orden internacional, ya que hasta la fecha los esfuerzos en los asuntos eminentemente económicos, sobre todo de comercio internacional, los resultados son algo menos que exiguos. Aun en algunos asuntos del nuevo derecho del mar, donde se afirma vehementemente que se han logrado conquistas para los países pobres, se peca quizá de exceso de entusiasmo. Lo cierto es que, como dice Castañeda, el ambiente creado por el desarrollismo hizo que los países pobres tornaran su atención hacia los recursos marinos, como una fuente de subsistencia en el futuro.

Por otra parte, además de la atracción que el mar pudiera provocar por sus riquezas, la elaboración del derecho internacional pasa a manos diferentes de las que otrora la detentaran. No se trata ya de un club exclusivo de países desarrollados, al que luchan por pertenecer e influir un grupo de excolonias iberoamericanas. Con la descolonización se forma todo un grupo mayoritario de Estados en el seno de la comunidad internacional, que pretende y logra en cierta medida influir en la codificación y desarrollo del derecho internacional, hasta el punto de orientarlo hacia un progresismo que, en muchos de los casos, tratándose en su mayoría de sistemas dictatoriales muy conservadores, ni siquiera podrían intentar para sus propias instituciones jurídicas.

Sólo una chispa faltaba para atar los dos cabos, es decir, la atracción ejercida por las riquezas marinas y la disposición para transformar el derecho internacional a fin de garantizar porciones sustanciales de esos recursos a los países pobres. La chispa, como en el caso de los antecedentes de la Proclama Truman en 1945, volvió a darla el avance de la tecnología submarina, cuyas implicaciones para la economía mundial hicieron que, en el seno de las Naciones Unidas, donde después de los

²⁸ *Ibidem*, p. 186.

fiascos de 1958 y 1960 nadie había querido oír más del derecho del mar, hicieron que despertara de nuevo el interés por la materia. Este interés cobró, por las dos razones arriba apuntadas, especial importancia para los países pobres, quienes eventualmente se convirtieron en activos promotores de un nuevo orden jurídico internacional para los mares.

Como resultado de investigaciones científicas llevadas a cabo en el fondo del mar por instituciones especializadas, la comunidad internacional cobró conciencia de la necesidad de someter a regulación jurídica concreta ese último confín submarino. La primera llamada de atención la dio, el 17 de agosto de 1967, el embajador de Malta ante Naciones Unidas, Arvid Pardo, con un trascendental discurso ante la Primera Comisión de la Asamblea General.

Pardo sugirió la adopción de un tratado multilateral cuyo objeto sería, en primer lugar, reservar el fondo del mar más allá de la jurisdicción nacional, exclusivamente para fines pacíficos; en segundo lugar, declarar que dichos fondos marinos, así como sus recursos, en lugar de ser susceptibles a la apropiación individual de los Estados, se considerara patrimonio común de la humanidad y, finalmente, proponer la creación de un mecanismo internacional, a través del cual se explotara tal patrimonio en beneficio de toda la humanidad, especialmente de los pueblos más necesitados.²⁹

El impacto del discurso de Pardo se debió a los impresionantes datos que aportó, sobre las dimensiones increíblemente portentosas de las riquezas que las aludidas investigaciones habían podido precisar recientemente, mismos que eran prácticamente desconocidos entre la comunidad internacional, o que eran suficientemente nuevos como para que las potencias desarrolladas no hubieran tenido tiempo de preparar el esquema político que les permitiera acapararlas.

En el fondo de los mares del mundo, particularmente en la parte central y centro-oriental del Océano Pacífico, se encuentran yacimientos de nódulos polimetálicos formados, seguramente, por corrientes submarinas que añaden a cualquier núcleo metales provenientes de escurrimientos terrestres. Son especialmente ricos en metales esenciales para la industria, como el manganeso, el cobre, el níquel y el cobalto, muchos de los cuales se encuentran en las minas terrestres de unos cuantos países, y cuyas existencias constituyen ya demasiado reducidas reservas. A una profundidad de, generalmente, más de cuatro mil metros, la tecnología para su explotación económica se ha venido desarrollando

²⁹ Documento A/6695; también en 1967 Yearbook of the United Nations, pp. 41 *et seq.*

vertiginosamente gracias a la tremenda atracción que dichos yacimientos ejercen en el mercado internacional. Se calcula que hay, sólo en el Pacífico más de mil quinientos billones de toneladas métricas de nódulos.³⁰ Los cálculos más moderados indican que, en los yacimientos de los fondos marinos, se encuentran reservas de manganeso, para cuatro mil años, seis mil de cobre, ciento cincuenta mil de níquel y doscientos mil de cobalto, de acuerdo con la tasa mundial de consumo de 1960, que comparadas con las reservas en minas terrestres de los mismos minerales, de cien y cuarenta años, respectivamente, permiten entender el porqué del sensacional impacto causado por el discurso maltés al proporcionar todos estos datos.³¹ El objetivo de Pardo era, declaradamente, evitar que, con una pretendida extensión del concepto de libertad de los mares a los recursos de los fondos marinos, se iniciara una carrera colonial, obviamente entre las potencias industrializadas solamente, para acaparar recursos tan importantes para el futuro de toda la economía mundial, con lo que no se lograría sino echar abajo los intentos, precisamente en la época del “desarrollismo”, por cerrar el abismo entre países ricos y pobres. Quizá por esta razón, precisamente, fue que las potencias industrializadas no pudieron oponerse abiertamente a una idea, como la propuesta por Pardo, que por su idealismo y nobleza debía ser aceptada por absoluto consenso y aclamación. Tal fue, en cierta manera el resultado, pues el suceso puso en marcha toda una campaña dentro de Naciones Unidas, uno de cuyos frutos directos ha sido el nuevo derecho del mar.

La Asamblea General de Naciones Unidas procedió a crear, para tratar las propuestas maltesas, un 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.³² Eventualmente el comité fue establecido con carácter permanente y su membresía se llegó a ampliar a 85 Estados, conociéndose comúnmente como la “Comisión de Fondos Marinos”.³³

³⁰ Department of Economic and Social Affairs, *Mineral Resources of the Sea*, New York, United Nations, 1970; ver también Mero, John L., *The Mineral Resources of the Sea*, Amsterdam, Elsevier Publishing Co., 1965.

³¹ *Ibidem*, ver también Orv, James C., “The Economic Effects of Deep Ocean Mineral Mining and the Implication for U.S. Policy”, Paper núm. 4 of the Ocean Policy Project, the Johns Hopkins University, 1971.

³² Resolución 2430 (XXII), del 18 de diciembre de 1967.

³³ Resolución 2467 A (XXIII), del 21 de diciembre de 1968, y Resolución 2750 C (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

La comisión tuvo dos logros importantes en sus primeros tres años de vida. En primer lugar, adoptó, el 15 de diciembre de 1969, la llamada "Resolución de la Moratoria", por la que se establecía realmente un moratorio a todo tipo de actividades, por parte de cualquier Estado, persona física o jurídica, de explotación de los recursos de los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional, hasta en tanto la comunidad internacional llegara a acordar un régimen y un mecanismo internacional para aprovechar dicha zona y sus recursos en beneficio de toda la humanidad, por lo que se estipuló también que no se reconocería ninguna reclamación unilateral sobre cualquier parte de la zona citada o de sus recursos.³⁴ Debido a que la resolución fue adoptada solamente por 62 votos a favor, 28 en contra y 28 abstenciones, fue imposible aducir que, como evidencia de la voluntad jurídica de la comunidad internacional la cual obviamente incluye a los destinatarios de las normas incluidas en este instrumento, la resolución gozara de fuerza jurídica vinculatoria alguna.

Sin embargo, el segundo logro de la comisión sí llenó tales requisitos comúnmente aceptados para que las resoluciones de un órgano político internacional adquieran fuerza jurídica o se conviertan en evidencia de normas aceptadas de alguna manera en el derecho internacional. En 1970, con base en los trabajos de la comisión, la Asamblea General pudo adoptar la declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional,³⁵ por 108 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, estas últimas registradas por el bloque europeo de países socialistas (pero tácitamente retiradas en 1978 al apoyar esos países la fuerza jurídica de la declaración).

La declaración explicita el moratorio,virtiéndolo en quince principios fundamentales, entre los que resaltan:

1. La declaratoria de que los fondos marinos internacionales son el patrimonio común de la humanidad, con lo que se establece un nuevo principio de derecho internacional.
2. La prohibición de apropiación unilateral por parte de Estados, personas físicas o personas jurídicas.
3. Cualquier actividad en la zona se regirá por un régimen internacional por ser adoptado.
4. La exploración de la zona y la explotación de sus recursos se hará exclusivamente en beneficio de toda la humanidad, mediante el

³⁴ Resolución 2574 D (XXIV).

³⁵ Resolución 2749 (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

mecanismo internacional que se establezca, y para fines exclusivamente pacíficos.

Debido al progreso realizado por la comisión, resultó evidente que era necesario proceder a convocar la realización de una conferencia internacional, donde pudieran legislarse los principios de la declaración, especialmente la adopción, a través de un tratado, de un régimen y un mecanismo internacionales para los fondos marinos. La Asamblea General constituyó entonces a la comisión en órgano preparatorio de la conferencia, la cual fue convocada oficialmente.³⁶ Finalmente se había puesto en movimiento el mecanismo para legislar sobre el nuevo derecho del mar.

Como seguramente pudo apreciarse, al hablarse de los fondos marinos se hacía referencia, desde 1967, a aquellos situados más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Esto abría la interrogante respecto a dónde están los límites de la jurisdicción nacional? La respuesta podía encontrarse fácilmente en el instrumento jurídico con mayor fuerza de evidencia del derecho del mar tradicional, pero no sería del todo clara ni satisfactoria. En efecto, al hablarse de los límites de los fondos marinos internacionales con la jurisdicción nacional, se aludía obviamente al límite externo de la plataforma continental o insular, que en el suelo de mar es donde termina la jurisdicción del Estado costero. Sin embargo, tal límite exterior quedó sin una definición precisa en la Convención de Ginebra de 1958 sobre Plataforma Continental. Su artículo 1º ofrecía una fórmula alternativa para fijar el límite exterior de la plataforma continental, sea los doscientos metros de profundidad (que a la sazón era la accesible por la tecnología), o bien “hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales” de la plataforma. Entendiblemente, una fórmula tan vaga siempre resultó insatisfactoria para muchos Estados.

Tornóse entonces imprescindible definir ante todo los límites a la jurisdicción nacional marina. Este punto en sí abrió un canal de desahogo al recientemente adquirido interés en los recursos marinos por parte de los países desarrollados, como fue relatado anteriormente. No se trató más de fijar exclusivamente los límites a la jurisdicción de los suelos marinos nacionales, sino también a las aguas suprayacentes, más allá del mar territorial, con lo que se podría asegurar la exclusividad sobre las pesquerías en un mar adyacente mucho más amplio. La semilla de tales inquietudes ya había sido sembrada, dos décadas antes,

³⁶ Resolución 2750 C (XXV), del 17 de diciembre de 1970.

entre los países de América del Sur. Entonces, y aun en las conferencias de 1958 y 1960, la posición de esos países había sido no sólo contraria al derecho internacional sino también contemplada por el resto de la comunidad internacional con muy poca seriedad, dándole muy pocas, si no nulas, posibilidades de prosperar. En 1970, efectivamente, se trataba de un mundo diferente.

La Comisión de Fondos Marinos, funcionando de 1970 a 1973, logró simplemente perfilar los temas a negociar y las posiciones de los Estados sobre los mismos. No tardaron en perfilarse también las concepciones antagónicas de lo que debía ser el orden jurídico en el mar. Como era de esperarse, las potencias desarrolladas, en esta etapa trataron de aferrarse lo más posible a las normas tradicionales, que les garantizaba libertad de navegación y de acceso a pesquerías en una zona de alta mar que comprendía, fuera de la pequeña franja de mar territorial a lo largo de las costas continentales e insulares, virtualmente la totalidad de los océanos. Se oponía por tanto a extender la jurisdicción nacional sobre el mar.

Como radical respuesta a tal posición, surgió el grupo, aunque reducido, de aquellos que apoyaban la idea de un mar territorial, con base en el ideal de algunos países sudamericanos, hasta de doscientas millas, suponiendo así la derogación, en franja tan considerable, de todas las libertades de alta mar, con la consiguiente obligación, para las flotas extranjeras, de ceñirse a los requisitos que la institución del paso inocente, en el mar territorial, impone a la navegación extranjera.

Posiciones tan encontradas no tardaron en cristalizarse, por lo que pocos y no muy buenos resultados se le auguraban a la conferencia.

Entre esas aparentemente irreconciliables posiciones, surgió otra, sostenida por algunos países africanos y por otros latinoamericanos, en la que se garantizaban las aspiraciones originales de los países en desarrollo, tanto de aquellos en Sudamérica que habían producido en los cuarenta los primeros antecedentes, como de aquellos que habían pugnado por una revisión del derecho del mar al final de los sesenta. Al mismo tiempo, esta posición salvaguardaba algunos intereses tradicionales de las potencias desarrolladas, sin por ello poner en peligro las aspiraciones de los países pobres. Dichas aspiraciones originales consistían en ampliar la jurisdicción nacional marina, para abarcar una mayor cantidad de los recursos, sobre todo vivos, en los mares adyacentes a las costas. De acuerdo con esta concepción, lo anterior permitiría que tales recursos, que hasta entonces se habían llevado los países ricos con sus flotas pesqueras, estarían ahora exclusivamente a disposición del Esta-

do costero. Estos países pobres tenían poca información respecto a las verdaderas dimensiones de esas riquezas, pero la constante presencia de flotas pesqueras de países ricos en las zonas aledañas al mar territorial les permitía presumir que eran bastante cuantiosas. En todo caso, para garantizar los derechos sobre esos recursos, no era imprescindible derogar otras libertades tradicionales en esa zona que, hasta entonces, había sido de alta mar. La cifra caprichosa de doscientas millas náuticas, heredada de la práctica sudamericana en los cuarenta y en los cincuenta, jamás fue en realidad objeto de seria controversia. La distancia en sí no era tanto el objeto de negociación y de regateo, sino el régimen jurídico que prevalecería dentro de ella.

Kenia,³⁷ en África, y México, Colombia y Venezuela,³⁸ en América Latina, tomaron en sus regiones el ilderato de una propuesta de compromiso, misma que ofrecía a los países en desarrollo, derechos exclusivos de algún tipo sobre todos los recursos en una zona de doscientas millas y, a los desarrollados, garantía de libertad de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas. Ambos contendientes parecen haber estado dispuestos a cejar en favor del interés primordial del otro, pues eventualmente se iniciaron serias negociaciones con base en la idea general de una zona más allá del mar territorial, de doscientas millas náuticas contadas desde la costa, donde coexistirían los dos elementos esenciales que aparecían en la propuesta de compromiso.

Esas negociaciones no se llevaron a cabo sino hasta que dio comienzo la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del Mar. Después de una primera sesión para adoptar reglas de procedimiento, en diciembre de 1973 en Nueva York, la conferencia se reunió en Caracas, en el verano de 1974. Allí, se formalizaron las propuestas, entre las cuales destacaba la que ofrecía como compromiso Canadá, Chile, India, Indonesia, Mauricio, México, Noruega y Nueva Zelanda, es decir, un grupo de Estados de todas las regiones geográficas.³⁹

En esta propuesta se conjugaron las posiciones originales de los citados países latinoamericanos que habían unido su posición alrededor de un mar patrimonial en la conferencia de Santo Domingo de 1972 con la de los africanos, que en las reuniones, en 1972 y 1973, en Yaoundé y en Addis Abeba, se habían pronunciado por una zona económica exclusiva.

³⁷ Documento A/AC. 138/SC. II/L. 40 co-patrocinado por Argelia, Camerún, Etiopía, Ghana, Kenia, Madagascar, Mauricio, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Túnez, Tanzania y Zaire.

³⁸ Documento A/AC. 138/SC. II/L.21.

³⁹ Documento A/CONF. 62/L.4.

El último título se consideró más apropiado para describir el tipo de zona marina de jurisdicción nacional que se pretendía crear. Más que su nombre, la clave de la negociación consistía en lograr un acuerdo sobre la naturaleza jurídica de la zona. Esto era imprescindible para que las dos partes opuestas confirmaran su consentimiento, pues las potencias desarrolladas temían una zona de mar territorial disfrazada, a la vez que la contraparte temía un alta mar disfrazado. Lo importante es que, una vez iniciadas las negociaciones, las mismas fueron ya directamente sostenidas entre los que ofrecían la propuesta de compromiso, que incluía a un vasto "Grupo de Estados Costeros", presidido por México y, por la otra parte, las potencias marítimas desarrolladas con los Estados Unidos como su vocero.

El Grupo de Estados Costeros no era una coalición de países en desarrollo, pues entre sus cerca de ochenta miembros había países de todas las regiones y de todos los niveles de desarrollo. Compartían el interés en crear una zona en la que se pudieran asegurar verdaderamente los recursos. Ante la pretensión de la contraparte en el sentido de que la nueva zona se considerara una zona de alta mar pero con excepciones a favor del Estado ribereño (recursos), y la de aquellos pocos que, con el nombre de "territorialistas", defendían que la nueva zona fuera un mar territorial pero con excepciones a favor de los demás Estados (libertad de navegación), los Estados costeros avanzaron la tesis, eventualmente triunfante, mediante el diseño de un cuidadoso lenguaje de que la zona de doscientas millas no era ni una cosa ni la otra, sino una zona *sui generis*, es decir, con su régimen jurídico propio, lo cual era perfectamente factible ya que todas estas zonas no han sido creadas por la naturaleza misma sino por designio humano. Ni mar territorial ni alta mar, zona económica exclusiva. En ella, el Estado costero ejercería derechos de soberanía sobre todos los recursos, sea que estuviesen en las aguas, en el suelo o en el subsuelo de la zona, y se tratase de recursos vivos o no vivos, renovables o no renovables. Las mismas aguas no pertenecerían al Estado costero, a menos que pudiera darles un uso económico, como fuera la utilización de las olas, mareas o corrientes marinas para la creación de energía. Estos derechos coexistirían con otros de que gozarían el resto de los Estados que componen la comunidad internacional, mismos que consistirían en preservar tres de las libertades fundamentales que existían en la zona cuando ésta era parte de alta mar, es decir, las de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas. Estas libertades, a su vez,

no podrían ejercerse en detrimento de los derechos de soberanía del Estado costero sobre los recursos. Todo esto fue acordado.

Aun llegar a un acuerdo sobre el término “derecho de soberanía”, con lo que se trataba de conjugar los elementos “económica” y “exclusiva” de la nueva zona, fue resultado de difícilísima negociación. Inicialmente, la contraparte se oponía a una absoluta exclusividad sobre los recursos vivos. Para ello, lo anterior se prestaría a que, cuando un Estado costero careciera de la capacidad para capturar todo lo que una especie soportara sin poner en peligro su adecuada conservación, es decir, el límite máximo de su rendimiento sostenido, entonces los excedentes se perderían ya que, al estar sujetos a los derechos soberanos de ese Estado costero, nadie más tendría acceso legal a ellos.

El argumento anterior era más que convincente. No solamente se perderían esos recursos para la humanidad, lo que sería inaceptable dada la altísima proporción de población en situación de hambre y la escasez de alimentos casi permanente, sino que el mismo Estado costero no derivaría ningún beneficio de sus derechos de soberanía sobre esos excedentes. Era por tanto inadmisibles una interpretación jurídica tan estricta de esos derechos. Aún así, los Estados arguyeron que la falta de capacidad de captura total no significaba que los excedentes no estuvieran sujetos a los mismos derechos de soberanía. Por lo contrario, al igual que los recursos de la plataforma continental, que siguen siendo del Estado costero aunque no tenga la más mínima capacidad de explotarlos, los excedentes siguen perteneciendo al Estado costero. Rechazaron así la idea de la contraparte en el sentido de que los derechos del Estado costero sobre los recursos vivos fueran solamente “preferenciales”, con lo que los excedentes revertían al régimen de libertad de pesca. Defendieron la “exclusividad”, pero para evitar los dos problemas señalados, de desperdicio para el mundo y para el propio Estado costero, aceptaron que los excedentes fueran objeto de la obligación de someterlos a la venta de licencias, por las que el Estado costero cobraría un beneficio económico real. Se reservaría el Estado costero el derecho de escoger a quién vender licencias de acceso a excedentes, así como los términos de las mismas. Como fórmula de transacción, todo lo anterior fue acordado.

Como puede apreciarse, la zona económica exclusiva surgió como una nueva zona de jurisdicción nacional, abarcando una considerable porción de los océanos. Cuando apareció un texto de articulado consagrando los anteriores lineamientos, dentro del llamado Texto Único

Oficioso para Fines de Negociación,⁴⁰ se produjo la primera indicación de que se perfilaba un consenso sobre el concepto general de la zona. Este consenso se confirmó cuando se publicó en la conferencia la revisión al citado texto.⁴¹ La fórmula perfeccionada es la que apareció en el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación en su Revisión 2,⁴² y, eventualmente, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que abrió a la firma la Conferencia en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982. La consolidación del acuerdo sobre la zona económica exclusiva se dio en 1976, con la revisión del primer texto, pero, como se recordará, la conferencia había incluido en su agenda todas las cuestiones jurídicas del mar, es decir, una tarea de dimensiones exageradas. Había que elaborar un verdadero código para regular virtualmente cualquier forma de conducta humana en cualquier parte del mar, es decir, en más de las dos terceras partes de la superficie del planeta. Los Estados, sin embargo, no esperaron a que se adoptara y entrara en vigor la convención para considerar que los acuerdos sobre la zona económica exclusiva forman parte ya del derecho internacional positivo. Para la mayoría de los Estados, si no es que para todos, el texto de la Convención no es sino un instrumento con una clara evidencia de lo que ya constituye la expresada voluntad de los Estados. Así, la zona económica exclusiva se considera como una institución del derecho internacional positivo, haya o no haya convención en vigor sobre el derecho del mar, que ha sido consagrada por la vía de una vertiginosa formación de una nueva costumbre internacional. Esta costumbre no está solamente nutrida de la evidenciable expresión de la voluntad de los Estados en la conferencia y a través de la Convención, sino por la práctica unilateral, bilateral y multilateral de los mismos. En efecto, una gran cantidad de Estados, de todos los tipos y regiones, han procedido a establecer sus zonas de doscientas millas, adoptando como máximo lo establecido en el texto de la Convención. Acuerdos bilaterales han sido suscritos, aun entre los Estados con mayores divergencias en cuanto a sus tradicionales concepciones sobre derecho del mar.

Mientras tanto, la conferencia logró consolidar en la Convención otros consensos y acuerdos, sobre la preservación del medio marino, de la investigación científica marina, los límites de la plataforma continental, el establecimiento de un tribunal sobre derecho del mar y otros medios

⁴⁰ Documento A/CONF. 62/WP. 8, 1975.

⁴¹ Documento A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1, 1976.

⁴² Documento A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 2, 1980.

de solución pacífica de controversias de orden marino, así como el establecimiento de una autoridad internacional de los fondos marinos y el régimen para la explotación del patrimonio común de la humanidad. Sólo unos cuantos desacuerdos subsistentes, precisamente en relación con la autoridad y con el régimen internacional para los fondos marinos, han impedido que este importantísimo instrumento internacional entre en vigor.

IV. LAS ZONAS MARINAS DE JURISDICCIÓN NACIONAL

Una vez familiarizados con la evolución y normatividad fundamental del derecho del mar, corresponde proceder a analizar la práctica de México.

Durante casi todo su primer siglo de vida independiente, México ignoró incluir en su legislación las normas fundamentales del derecho del mar. Lo anterior significa que tanto los límites como las normas aplicables a nacionales y a extranjeros, dentro de las zonas marinas de jurisdicción nacional mexicana, estuvieron cubiertas solamente por el derecho internacional, sin que hubiera la imprescindible precisión del derecho interno.

Es difícil decir si tal actitud se debió a la muy generalizada propensión de tratar descuidadamente los asuntos del territorio nacional, por parte de las subsecuentes autoridades, como se hizo evidente tantas veces en la historia del país. En ocasiones por ignorancia, en otras por descuido y aun en otras por agresiones externas o por la traición de los propios mexicanos, el territorio sufrió mermas desastrosas. La Mesilla, la Isla de la Pasión, los territorios del Norte y, para algunos, el mismo Golfo de California, son testigos, o mejor, víctimas de tales actitudes.

En el caso de la práctica de México en el derecho del mar, en su etapa tradicional podemos encontrar diversas instancias de descuido y, a veces de ignorancia, sobre todo en lo que respecta a la legislación interna, sea su misma ausencia o los errores y contradicciones en su contenido. Estos problemas se corrigen, afortunadamente, a partir de las convenciones de 1958, cuando México toma con seriedad el tema y se decide a contribuir activamente en el desarrollo de un nuevo derecho del mar.