

VI. ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA	125
A. Antecedentes en la Comunidad Internacional: Hacia un nuevo Derecho del Mar	125
B. México frente a América Latina en el movimiento de las 200 millas	130
C. México como vehículo de compromiso y principal negociador de las normas que regulan la Zona	132
1. Primeras iniciativas	133
2. El mar patrimonial	134
3. La Zona Económica Exclusiva y la Conferencia del Mar	138
4. La naturaleza jurídica de la Zona	143
5. Derechos residuales	145
6. Exclusividad vs. derechos preferenciales	145
7. Jurisdicciones exclusivas vs. concurrentes	147
D. Establecimiento de la Zona Económica Exclusiva Mexicana	148
E. Apología sobre la legalidad de la reclamación	151
F. Acuerdos bilaterales	158
G. Especies altamente migratorias: El caso del atún del Pacífico Oriental.	159
1. Antecedentes	160
a) La Convención de la CIAT	160
b) Efecto del nuevo derecho del mar	162
2. Situación en el Pacífico Mexicano	163
3. La alternativa mexicana en San José	164
a) Alternativas para la nueva Convención	165
(1) Otras experiencias regionales	165
(2) Alternativas del Director de la CIAT	165
(3) La propuesta de México y Costa Rica	166
H. Reformas requeridas a la Ley Reglamentaria de la Zona	173

VI. ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

VI.A. *Antecedentes en la comunidad internacional: hacia un nuevo derecho del mar.*

La última fase del derecho tradicional del mar se inició en 1945, con la aparición de la nueva institución de la Plataforma Continental, sobre la cual Estados Unidos formuló, el 28 de septiembre de dicho año, la primera reclamación, a través de la Proclama Truman.¹ El mismo día Estados Unidos publicó otra Proclama, referente a las pesquerías en ciertas áreas de alta mar adyacentes al mar territorial de ese país, la cual venía acompañada de una orden ejecutiva que preveía el establecimiento, en tales áreas de alta mar, de zonas de conservación pesquera, medida que por cierto nunca llegó a implantarse.²

Una errónea interpretación de las dos Proclamas, derivada de que por haber sido publicadas en la misma fecha se creyó que ambas se complementaban, dio la impresión a ciertos países de que Estados Unidos reclamaba no sólo la Plataforma Continental sino, también las aguas suprayacentes a ésta.³ Algunos países, guiados por esta equivocada impresión, procedieron a hacer reclamaciones sobre el llamado mar epicontinental. Como ya se ha señalado repetidamente, este fue el caso de México en 1945,⁴ así como los de Argentina⁵ y Panamá⁶ en 1946. Más adelante, al reconocerse el error, estas reclamaciones fueron abandonadas o sustituidas.⁷

Sin embargo, los iniciadores del llamado movimiento de las 200 millas, fueron Chile y Perú, con sus reclamaciones de 1947,⁸ también influidas por la

¹ Ver nota 48 del Capítulo III *supra*.

² *Ibidem*, nota 49.

³ Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 del Capítulo III *supra*, Capítulos II y III.

⁴ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 67.

⁵ Decreto 14, 708 Boletín Oficial de la República de Argentina, vol. 54, Núm. 15. 641, 5 de diciembre de 1946). Para el texto de este instrumento ver Székely, Alberto, *Latin America and the Development of the Law of the Sea* (Oceana Publications: Dobbs Ferry, New York), Vol. II, Argentina Booklet, Document # 10. Esta reclamación implicaba una zona marina hasta de, algunos puntos, 385 millas, dado que tal es la dimensión de la Plataforma Continental de ese Estado en, por ejemplo, la desembocadura del Río Santa Cruz.

⁶ Decreto 449, del 17 de diciembre de 1946. Para el texto de este instrumento ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 5 *supra*, Panama Booklet Document # 3.

⁷ En el caso de Argentina, se derogó en 1966, para unirse al movimiento de las 200 millas, con su Ley 17-094-M24 (ver texto en Székely, Alberto), *op. cit.* en la nota 5 *supra*, Argentina Booklet, Document # 11.

⁸ Declaración Presidencial de Chile sobre la Plataforma Continental, del 23 de junio de 1947 (*El Mercurio*, Santiago, 29 de junio de 1947, p. 27) y Decreto Presidencial Núm.

equivocada concepción de las Proclamas Truman y, sobre todo, pensando que no se podían beneficiar de una reclamación como la de Estados Unidos, ya que las Plataformas Continentales de esos países son prácticamente inexistentes en casi todas las partes de sus costas, debido a la inclinación casi vertical con que llegan los Andes al mar. Sentían así que tenían derecho a compensarse mediante una reclamación sobre sus aguas adyacentes, arguyendo a la vez que sus poblaciones dependían en buena medida de los recursos del mar adyacente a sus costas, y que la riqueza de dicho mar se debía, en gran parte, a los elementos orgánicos provenientes de su propio territorio, a través del escurrimiento de ríos y montañas, por un fenómeno descrito con el nombre de "biomas" y "ecosistemas".⁹ Sus reclamaciones se extendían sobre una zona marítima de 200 millas, aparentemente con base en que tal es la distancia promedio del límite externo de la Corriente de Humboldt que pasa a lo largo de las costas chilenas y peruanas.

Estas reclamaciones empezaron a proliferar en el continente. En América Latina solamente, durante el siguiente cuarto de siglo, antes de que el derecho internacional lo permitiera, se registraron las reclamaciones de 200 millas de Costa Rica en 1949 y 1972,¹⁰ El Salvador en 1950,¹¹ Brasil en 1950 y 1970,¹² Honduras en 1951,¹³ Ecuador en 1955 y 1966,¹⁴ Nicaragua en 1965,¹⁵ Argentina en 1966,¹⁶ Panamá en 1967¹⁷ y Uruguay en 1969.¹⁸ Solamente México¹⁹ y Guatemala,²⁰ en 1976, y Cuba y Venezuela en 1977, esperaron a que hubiera consenso internacional para establecer sus zonas de 200 millas. Lo importante es que no todas las reclamaciones se refieren a la misma zona, pues las de Brasil, Ecuador y Panamá y, aunque no ha quedado claro, la de Perú, son sobre mares territoriales de 200 millas, mientras que las de los otros países corresponden más bien a lo que ahora se conoce como la Zona Económica Exclusiva. Esto significa que no había uniformidad en la práctica latinoamericana-

781 del Perú, sobre la Plataforma Continental e Insular Sumergida, del 10. de agosto de 1947 (*El Peruano: Diario Oficial*, Vol. 107, Núm. 1983, 11 de agosto de 1947); para los textos de estos instrumentos ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 5 *supra*, Chile Booklet, Document # 9 y Perú Booklet, Document # 8.

⁹ Para un análisis de estos argumentos ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 del Capítulo III *supra*, en la sección III. H. 3. b.

¹⁰ Para el texto de la ley respectiva ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 5 *supra*, Costa Rica Booklet, Documents # 8 y 13.

¹¹ *Ibidem*, El Salvador Booklet, Document # 4.

¹² *Ibidem*, Brasil Booklet, Documents # 10 y 19.

¹³ *Ibidem*, Honduras Booklet, Document # 12.

¹⁴ *Ibidem*, Ecuador Booklet, Documents # 21 y 30.

¹⁵ *Ibidem*, Nicaragua Booklet, Document # 12.

¹⁶ *Ibidem*, Argentina Booklet, Document # 11.

¹⁷ *Ibidem*, Panama Booklet, Document # 7.

¹⁸ *Ibidem*, Uruguay Booklet, Document # 7.

¹⁹ *Ibidem*, Mexico Booklet, Documents # 21 y 22.

²⁰ *Ibidem*, Guatemala Booklet, Document # 17.

na,²¹ como se señaló ya anteriormente,²² lo que tuvo importantes consecuencias en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Como quiera que sea, el movimiento se extendió eventualmente, en diversas modalidades, a otros continentes,²³ abarcando incluso a países desarrollados.²⁴

Como era predecible, las grandes potencias se opusieron desde el principio al movimiento de las 200 millas. En la Conferencia de La Haya de 1930, se aferraron a la regla tradicional de las 3 millas, y en las Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en 1958 y 1960, respectivamente, obstaculizaron la adopción de las 12 millas de mar territorial. Con mayor razón reaccionaron negativa y, en ocasiones, hasta violentamente, ante las 200 millas, por considerarlas contrarias al derecho internacional. En este sentido, la sugerencia peruana en favor de las 200 millas en la Conferencia de 1958, fue tomada como una propuesta carente de toda seriedad, ya que los participantes se encontraban en medio de un debate en el que ni siquiera se podían poner de acuerdo sobre las 3, 6, 9 o 12 millas. Dicha propuesta causó cierta hilaridad entonces, sin que se sospechara que el dinamismo de la comunidad internacional, en la siguiente década, la haría viable. El rechazo de las grandes potencias se cristalizó en graves conflictos, como las "guerras del atún" entre Estados Unidos y Ecuador,²⁵ y en el desconocimiento de acuerdos como la Declaración de Santiago sobre la Zona Marítima de 1952, entre Chile, Ecuador y Perú.²⁶

Como fue indicado en el Capítulo I de esta obra, ciertos fenómenos ocurridos en la comunidad internacional, durante la década de los sesentas, abrieron el camino al movimiento de las 200 millas. En primer lugar, la composición de dicha comunidad cambió radicalmente, mediante el programa de descolonización de las Naciones Unidas empezó a rendir cuantiosos frutos, surgiendo numerosos países a la vida independiente, la mayoría de ellos en una situación económica de sub-desarrollo que los unía como lazo común. Todos estos

²¹ Esta es la tesis sostenida en Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 del capítulo III *supra*.

²² Ver secciones C.1 y C.2 del Capítulo III *Supra*.

²³ Sierra Leona tiene un mar territorial de 200 millas, Ghana una zona de conservación pesquera de 100 millas y Senegal una zona exclusiva de pesca desde 1972. Otros países africanos tienen mares territoriales de 15, 18, 30, 50 y 130 millas. India, Sri Lanka y Pakistán, establecieron zonas de conservación pesquera de 112 millas en 1956, 1957 y 1966, respectivamente. Corea del Sur tiene, desde 1954, una zona exclusiva de pesca de 200 millas, y las Islas Maldivas adoptaron en 1968 un mar territorial de 55 millas.

²⁴ Canadá estableció en 1970 una zona de prevención de la contaminación en el Ártico de 100 millas. Islandia adoptó en Zona Económica Exclusiva de 200 millas en 1975. Estados Unidos tiene ya una ley para una Zona de Conservación Pesquera de 200 millas desde el 1o. de marzo de 1977. Finalmente, desde 1976 los países de la Comunidad Económica Europea, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, la Unión Soviética, Noruega y otros países desarrollados, han adoptado Zonas Económicas Exclusivas de 200 millas.

²⁵ Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 del Capítulo III *supra*, en las secciones IV. A. y B.

²⁶ *Ibidem*, Part. II, Document # 57.

nuevos Estados, al delimitar su jurisdicción marina, no se vieron constreñidos a basar sus reclamaciones en los mismos criterios, sobre todo de tipo estratégico, que habían adoptado e impuesto las grandes potencias en el derecho del mar tradicional. Sus preocupaciones eran diferentes, sobre todo de tipo económico. Las demás razones las explica claramente Jorge Castañeda:

Durante la década de los sesentas, la comunidad internacional empezó a experimentar grandes transformaciones como resultado de los problemas que afectan a países pobres, debido a la incontrolable explosión demográfica y la escasez de alimentos en aquéllos, a las injustas condiciones del comercio internacional y, en general, a su situación de dependencia económica respecto a las potencias industrializadas. Precisamente dentro de este marco empezó 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. . .²⁷

Aunque más recientemente se ha venido comprobando que, comparativamente y con excepciones contadas como las de México y Ecuador, no son necesariamente los países en desarrollo los que salen ganando económicamente con las 200 millas, dado que, por lo menos en el caso de las pesquerías, los recursos tienden a concentrarse en el hemisferio norte del planeta, que es donde se encuentran la gran mayoría de los países ricos, a finales de la década de los sesentas las 200 millas se empezaron a identificar como una bandera tercermundista. Dado que casi ninguno de estos países tenía en realidad una idea, ni siquiera somera, acerca de las existencias de recursos naturales en los mares adyacentes a sus costas, su apoyo a las 200 millas debe interpretarse más bien como un acto de solidaridad con el Tercer Mundo, en la que sus miembros fueron víctimas de su propia retórica en muchos casos, por lo menos si con perspectiva futurista se entiende que muchos países en desarrollo, al permitir que las grandes potencias pudieran tener también sus propias zonas de 200 millas, se negaban el acceso a las áreas pesqueras más ricas del mundo.

Cuando en 1967 se creó, en Naciones Unidas, el Comité Especial Encargado de Estudiar la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional,²⁸ el propósito original era precisamente contemplar las inquietudes suscitadas por el discurso ante la Asamblea General el 17 de agosto de dicho año, del Embajador Arvid Pardo de Malta,²⁹ sobre los fondos marinos. El asunto despertó el interés sobre el derecho del mar en general que, desde los relativos fracasos de 1958 y 1960, había permanecido adormecido dentro de la organización mundial. Esto era natural no solamente por la misma unidad ecológica de los océanos, que hace difícil su tratamiento en forma fragmentaria, sino también la propia ne-

²⁷ "El Nuevo Derecho del Mar", en *Seis Años de Relaciones Internacionales de México 1970-1976*. (Secretaría de Relaciones Exteriores: México), 1976, pp. 186-204.

²⁸ Resolución 2340 (XXII) de la Asamblea General, del 18 de diciembre de 1967.

²⁹ Ver Capítulo IX *infra*.

cesidad de determinar precisamente cuáles eran esos límites de la jurisdicción nacional, tanto en las aguas como en el suelo y subsuelo. Consecuentemente, la Comisión acabó por ver su mandato extendido sobre todas las cuestiones del derecho del mar en general. Su Segunda Subcomisión tuvo el encargo de elaborar una lista comprensiva de los temas y cuestiones relativas al derecho del mar, incluyendo no sólo aquellas referentes a las zonas marinas tradicionales (aguas interiores, mar territorial, zona contigua, plataforma continental y Alta Mar) sino también la de una zona económica de 200 millas y problemas específicos, como los derechos e intereses de los Estados sin litoral, la preservación del medio marino, la investigación científica y la transferencia de tecnología marinas, etc. La Lista de temas y Cuestiones Relativas al Derecho del Mar, fue finalmente adoptada el 24 de marzo de 1972, con el co-patrocinio de países en desarrollo, entre ellos México.³⁰ La inclusión de la cuestión de las 200 millas en la Lista, fue considerado como un triunfo para esos Estados.

El llamado "movimiento de las 200 millas" adolecía de defectos de nacimiento, que provocaron que el camino para su realización fuera por demás tortuoso. Por una parte, las grandes potencias estaban dispuestas a privarlo de su contenido, y a diluirlo por medio de fórmulas jurídicas cuyo objeto sería mantener, en la mayor medida posible, el *status quo*, es decir, las libertades tradicionales de Alta Mar que beneficiaban principalmente sus intereses. Por otra parte, el movimiento en sí mismo se encontraba dividido, sus iniciadores aferrándose a posiciones radicales e irreales, al tiempo que los simpatizadores que deseaban adherirse buscan fórmulas más negociables. El primer problema fue eventualmente resuelto, gracias sobre todo a que las grandes potencias identificaron ganancias interesantes para sí mismos con la creación de zonas de 200 millas, sujeto lo anterior, desde luego, a ciertos requisitos. Pero quizá más importante fue la influencia ejercida sobre ellas por los propios Estados Unidos, quienes realizaron un importante viraje de posición, como reacción a las abusivas prácticas pesqueras de barcos soviéticos, polacos, nor-coreanos y japoneses frente a sus costas. Los intereses pesqueros de Nueva Inglaterra, amenazados en su economía y supervivencia por tales actividades, y que provocaran que en 1970 el Estado de Massachusetts reclamara una zona de autoridad y control hasta 200 millas, lograron que se introdujeran iniciativas en el Congreso Americano para establecer una zona nacional de tal anchura. Prácticamente a partir de ese momento, las grandes potencias mostraron, por primera vez, interés en debatir la cuestión de las 200 millas en el foro internacional. Este interés estaba subordinado, obviamente, a que se aceptaran ciertas condiciones que, como se dijo antes, desvirtuaban los objetivos del movimiento y, en buena medida, mantenían el *status quo*. El segundo problema fue de más difícil solución. Algunos de los promotores del movimiento se

³⁰ Documento A/AC. 138/66/Rev. 1; *Actas Oficiales* de la Asamblea General, Vigésimo Séptimo Período de Sesiones, Suplemento N. 21 (A/8721), 1972, pp. 5-10.

pronunciaban por un mar territorial de 200 millas, mientras que otros buscaban solamente una zona de orientación económica de tal anchura.

En resumen, para 1973, antes del inicio de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, y después de 6 años de negociaciones en la Comisión de Fondos Marinos, tres tendencias principales se perfilaban. En los dos extremos se encontraban las minorías radicales. Por una parte, los defensores de la posición "territorialista", en favor de un mar territorial de 200 millas, encabezados principalmente por Brasil, Ecuador, Panamá y Perú. Por el otro lado, las grandes potencias marítimas, que pretendían que la zona de 200 millas no fuera más que una parte de Alta Mar, con ciertas limitaciones a las libertades tradicionales en favor del Estado costero. En medio de estas dos posiciones surgió la alternativa conciliadora, que eventualmente facilitó que las negociaciones produjeran un consenso sobre el derecho del Estado costero a establecer una Zona Económica Exclusiva de 200 millas, institución que se convertía en el eje central del nuevo derecho del mar. En esa alternativa de compromiso, México jugó un papel tan decisivo que es posible aseverar, sin temor a exagerar, que se convirtió en el país líder que llevó a la comunidad internacional a convenir sobre uno de los asuntos internacionales contemporáneos de mayor importancia.

VI.B. México frente a América Latina en el movimiento de las 200 millas.

Al tratar sobre la actuación de México en los foros inter-americanos y latinoamericanos, en la cuestión del mar territorial,³¹ se vio ya que México no se adhirió a la posición de los iniciadores del movimiento de las 200 millas. Por el contrario, México adoptó un camino diferente ante lo que, equivocadamente por cierto, se dio en llamar la "posición latinoamericana sobre derecho del mar", la cual en realidad no existía por haber una diversidad interna de posturas tan importantes.³² En otras palabras, México nunca apoyó la idea de un mar territorial de 200 millas.

También se analizó, en la misma parte de este libro,³³ que por diversas circunstancias no muy afortunadas, pero también de poco interés y escasas consecuencias, México promovió ante dichos foros, y por un tiempo limitado en la primera mitad de la década de los cincuentas, la idea del mar epicontinental.

Fuera de lo anterior, México en realidad llegó más bien tarde al movimiento de las 200 millas, lo cual fue contemplado por algunos como postura de tibieza y pasividad. La verdad es que la posición de México, como vecino de Estados Unidos, era considerablemente más difícil que la de otros países latinoamericanos, en cuanto a su libertad de promoción de cambios al régimen tradi-

³¹ Ver secciones C.1 y C.2 del Capítulo III *supra*.

³² Sobre la pretendida "posición latinoamericana", ver el análisis elaborado en Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 del Capítulo III *supra*.

³³ Ver nota 31 *supra*.

cional del mar. Dicha posición, que podría calificarse sarcásticamente de ser "geográficamente desventajosa" para el país, obligaba a adoptar una posición legalista en sus asuntos internacionales. El mejor ejemplo de ello ha sido su adhesión constante, y defensa permanente ante todos los foros internacionales, al principio de no intervención como norma rectora de su política exterior. Tal posición de legalismo, o de estricto apego al derecho internacional positivo, que no le permitía el lujo de embarcarse en aventuras internacionales fundadas en concepciones *de lege ferenda*, ha sido la reacción más natural para un país que ha sufrido enormemente del intervencionismo extranjero. No es sorprendente que haya sido precisamente en foros inter-americanos, como la Organización de Estados Americanos, donde México ha sido incansable exponente del citado principio jurídico, lo que lo ha llevado a antagonizar a Estados Unidos y a la mayoría de los países latinoamericanos en crisis regionales, como las de Guatemala en 1954, Cuba en 1962 y República Dominicana en 1965.³⁴ Por lo tanto, su reticencia a unirse a la versión radical del movimiento de las 200 millas es por demás consistente con su política exterior, además de que, como resultó comprobado eventualmente, tal actitud era más realista dentro del contexto internacional, sin dejar por ello de proteger los intereses nacionales.

El único caso en que México apoyó las 200 millas en un foro inter-americano, fue en el tristemente célebre Proyecto de Convención sobre Mar Territorial y Cuestiones Afines,³⁵ que co-patrocinó en 1952 ante la Comisión Inter-Americana de Jurisconsultos.³⁶ Incluso en 1970, en la Reunión Latinoamericana sobre Aspectos de Derecho del Mar,³⁷ México se opuso a las 200 millas con la declaración individual que formuló respecto a la Declaración de Lima,³⁸ sobre todo por los tonos territorialistas de los organizadores del evento.

Fue por eso que México decidió optar por el recurso sub-regional para promover su propia tesis, cuando finalmente había decidido apoyar la zona de las 200 millas, co-patrocinando la Conferencia Especializada de Estados del Caribe sobre Problemas del Mar,³⁹ de la que surgió la Declaración de Santo Domingo,⁴⁰ con la que se confirmó como líder del concepto de mar patrimonial. Al adoptar este concepto, los países del Caribe tomaban su propio camino, bajo el liderato de México, Colombia y Venezuela, después de que, en un afán de unificar la posición latinoamericana, se fracasó en el intento de

³⁴ Ver Székely, Alberto, "México's Attitudes toward the Inter-American System", en Thomas Farer (Ed.) *The Future of the Inter-American System* (American Society of International Law: Washington), a ser publicado en 1978.

³⁵ Ver notas 184 y 185 del Capítulo III *supra*.

³⁶ Ver sección C.1 del Capítulo III *supra*.

³⁷ Ver sección C.2 del Capítulo III *supra*.

³⁸ Ver notas 204 y 206 del Capítulo III *supra*.

³⁹ Ver sección C.2 del Capítulo III *supra*.

⁴⁰ Ver notas 208 y 209 del Capítulo III *supra*.

conciliar sus posiciones con los territorialistas de la región, en las reuniones de 1970 en Montevideo y en Lima.⁴¹

Eventualmente, la mayoría de los países latinoamericanos acabaron por adherirse a la posición de México, defendida en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, con la excepción de los más radicales territorialistas.

VI.C. *México como vehículo de compromiso y principal legislador de las normas que regulan la zona.*

Son varias las razones que, finalmente, vencieron la timidez o pasividad de México en cuanto a la zona de 200 millas. Por una parte, el cambio de posición se dio durante la administración del Presidente Luis Echeverría, quien dio a la política exterior mexicana uno de sus periodos más intensos, activos y audaces. En cierta manera, la retórica de Echeverría en el exterior, cuyo pilar fundamental fue la promoción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y del concepto del Nuevo Orden Económico Internacional, facilitó una participación más atrevida en los foros donde se discutían cuestiones del mar que, por sí mismas, estaban íntimamente conectadas con aspectos económicos internacionales. Desde muy temprano en su administración, Echeverría abrazó la causa de las 200 millas como vehículo de emancipación de los países pobres. En ésto el país solo podía salir ganando, e incluso más que con la demagógica defensa de otras de sus propuestas en otros foros internacionales, dada precisamente la situación privilegiada de México en cuanto a recursos marinos, en contraste con la mayoría de los demás países en desarrollo. Por otra parte, el cambio de actitud de las grandes potencias hacia las 200 millas, permitió finalmente verle viabilidad al asunto, a pesar de que aquellos se mantenían en una posición radicalmente opuesta a la de los más ardientes promotores del movimiento. La diplomacia mexicana tuvo la habilidad de identificar, en tan antagonista oposición de posturas que parecían irreconciliables, los puntos negociables de los que podría surgir un compromiso. Decidió así echarse a cuestras semejante tarea, convirtiéndose en vehículo de compromiso y acabando por jugar, eventualmente, el papel de principal negociador y legislador de las normas internacionales que consagran y regulan la institución de la Zona Económica Exclusiva. La historia legislativa de dichas normas, indudablemente reconocerán, a México el crédito de haber contribuido al encumbramiento consuetudinario, a partir de 1975, de la Zona. El actor central en esta empresa, emprendida y exitosamente desarrollada por la diplomacia mexicana, fue el embajador Jorge Castañeda, cuyo nombre fue dado a varias de las fórmulas incluidas en las normas referidas, en las que se dio contenido y naturaleza jurídica a la nueva institución.

⁴¹ Ver sección C.2 del Capítulo III *supra*.

México llegó paulatinamente a su posición sobre el nuevo derecho del mar y, en concreto, sobre la zona de 200 millas.

VI.C.I. *Primeras iniciativas.*

México fue el primer país en proponer un artículo, en un discurso pronunciado por su delegado, el embajador Castañeda, ante la Segunda Subcomisión de la Comisión de Fondos Marinos, el 14 de agosto de 1971,⁴² dando contenido jurídico a lo que ahora se conoce como Zona Económica Exclusiva. En la tesis expuesta en tal discurso, y en el proyecto de artículo en él sugerido, no se daba un nombre concreto a la zona que se proponía, aunque se pretendía describirla técnicamente, caracterizándola como una "zona de jurisdicción especial". Quien da lectura hoy día a dicho artículo, puede percatarse fácilmente que éste contenía ya los elementos de la teoría general en la que se fundamenta la institución de la Zona Económica Exclusiva, especialmente si se le compara con las fórmulas que hoy se encuentran en los Textos adoptados en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.⁴³ A pesar de las modificaciones formuladas a lo largo de cinco años de negociaciones en esa Conferencia por parte de una gran cantidad de delegaciones, incluyendo a la de México, el artículo de 1971 debe ser considerado como visionario y pionero en el tema. Su texto es el siguiente:

"El Estado ribereño podrá ejercer jurisdicción especial en la alta mar adyacente a sus costas, para alguno, entre otros, de los siguientes propósitos específicos:

- 1) Conservación y administración de los recursos vivos del mar.
- 2) Aprovechamiento exclusivo o preferente de los recursos vivos del mar por sus nacionales, y
- 3) Prevención de la contaminación del medio marino o de las costas.

La jurisdicción se ejercerá de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y las demás reglas de derecho internacional. Al establecer una zona de jurisdicción especial, el Estado ribereño tendrá en cuenta los intereses de la comunidad internacional, y, en la medida de lo posible, los de otros Estados. Se ejercerá sobre una área conmensurada a su objeto, pero en ningún caso se extenderá a más de doscientas millas de la costa".

El primer paso había sido dado. Echeverría convirtió esta posición en objetivo importante de la política exterior del país cuando, 7 semanas después del referido discurso ante la Comisión de Fondos Marinos, el 5 de octubre de 1971, expresó ante la Asamblea General de Naciones Unidas:⁴⁴

"Reconocemos la validez de las preocupaciones de varios países hermanos de América Latina que reclaman ámbitos marítimos superiores de 12 millas con base en los justificados propósitos de aprovechar, en beneficio de sus nacionales, los

⁴² Ver documento A/AC. 138/SC. II/SR. 11.

⁴³ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

⁴⁴ *México en las Naciones Unidas*, Cuadernos de Documentación de la Secretaría de la Presidencia, Serie Estudios 2 (México), 1971, pp. 7-13.

recursos que cada día resultan más necesarios para su subsistencia y a fin de evitar que pescadores de lejanas tierras vengan a apoderarse de los mismos. Es hora de definir adecuadamente el interés especial que tiene el Estado ribereño en el mantenimiento de la productividad de los recursos que se encuentran en los mares adyacentes a sus costas y su lógico corolario, que se traduce en las facultades de establecer zonas exclusivas o preferenciales de pesca”.

VI.C.2. *El mar patrimonial.*

Como puede notarse, hasta este punto la posición de México enfatizaba el carácter “especial” de la zona, cuestión que se convertirá en uno de los puntos de mayor contención en las negociaciones ante la Conferencia, en las que se trató de decidir si la Zona era parte del Alta Mar o un área *sui generis*, es decir, sujeta a un régimen jurídico especial. Además, puede verse que se limitaba la posición a una mera “jurisdicción”, en lugar de derechos soberanos, y ésta se refería solamente a recursos vivos.

Si se compara la última frase del discurso anterior, con el contenido de lo expresado por Echeverría a principios de 1972, en una visita a la Isla de Holbox, Quintana Roo, es fácil darse cuenta que la tesis de México sobre el tema iba adquiriendo consistencia y solidez. En dicha ocasión, el Presidente habló del concepto de “mar patrimonial” y del derecho de los Estados a establecerlo.

Fue el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdez, quien empleó públicamente por primera vez el término de mar patrimonial, en un discurso ante el Instituto Antártico Chileno, a principios de 1970, conceptualándolo como una zona de “hasta 200 millas donde existiera libertad de navegación y sobrevuelo”. El concepto surgió del Gabinete de Valdez, con la participación principal del Asesor Jurídico de la Cancillería, el profesor Edmundo Vargas Carreño. Correspondió a Vargas Carreño el desarrollo del concepto, lo que hizo inicialmente durante la Quinta Conferencia Anual del Instituto de Derecho del Mar en Rhode Island, en junio de 1970, y en un informe que presentó al Comité Jurídico Interamericano, del que era miembro por Chile, en marzo de 1971.⁴⁵ Aunque el término causó bastante impacto al principio, el de “Zona Económica Exclusiva”, del que es sinónimo, tuvo más aceptación y adquirió carta de naturaleza para el momento en que se inició la Conferencia sobre Derecho del Mar. Los países anglo-sajones veían ciertas diferencias importantes, en su sistema legal, en la conceptualización del término “patrimonio”.

En una entrevista concedida por Echeverría durante la misma visita a Holbox, abundó sobre su concepción del término mar patrimonial, declarando que ésta era una zona en la que, sin menoscabo de la libertades de navegación y sobrevuelo, el Estado costero tendría derechos preferentes o exclusivos de pesca.

⁴⁵ Ver Vargas Carreño, Edmundo, *América Latina y el Derecho del Mar*, Fondo de Cultura Económica: (México), 1973.

El 19 de abril de 1972, ante la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Santiago de Chile, México se comprometió finalmente con su tesis del mar patrimonial, insistiendo en la simpatía con que México veía "...el esfuerzo de países hermanos por mantener, al margen de agudos conflictos, su determinación de establecer un mar territorial de 200 millas". Pero, al mismo tiempo, anunció que:⁴⁶

"Sin detrimento de estas aspiraciones, México luchará en la Conferencia Mundial sobre el Derecho del Mar, en 1973, para que, jurídicamente, por medio de una convención mundial, se reconozca y respete un mar patrimonial hasta de 200 millas, en donde los países reberneños ejerzan, sin controversias, derechos exclusivos o preferentes de pesca y en general sobre todos sus bienes económicos".

La trascendencia de esta declaración no puede pasar desapercibida. Por una parte, México se desligó completamente de cualquier tendencia territorialista, y decidió iniciar una ofensiva en favor de una tesis que podría significar la alternativa entre las posturas antagonizadas que ya se habían perfilado. Por otra parte, se comprometió a lograr que dicha tesis fuera consagrada jurídicamente. En este sentido, desde ese momento México se fijó el objetivo de que debía lograrse un consenso que se expresara convencionalmente. Lo anterior era lo más compatible con la tradición jurídica de México, de esperar a que se registrara un acuerdo internacional respecto a la delimitación de zonas marinas de jurisdicción nacional, en lugar de proceder unilateralmente, tradición que, como en el caso del mar territorial, había venido observando especialmente en las últimas décadas. Finalmente, por primera vez se asocia la tesis del mar patrimonial con recursos marinos distintos de las especies vivas, al hablar de todos los bienes económicos de la zona en general.

La lucha anunciada por el Presidente, que en realidad ya había sido iniciada por Castañeda en 1971, en la Comisión de Fondos Marinos, con su tesis de una "zona de jurisdicción especial",⁴⁷ fue llevada en primer término al nivel sub-regional, con el co-patrocinio de la referida Conferencia Especializada de Estados del Caribe sobre Problemas del Mar, unos meses después del discurso de Holbox, en junio de 1972.⁴⁸ Fue precisamente en la Declaración de Santo Domingo,⁴⁹ adoptada en dicho evento, donde se precisó la naturaleza de los derechos del Estado costero sobre los recursos de la zona, pues en lugar de hablar, como lo hizo Castañeda en 1971 y Echeverría en 1972, de la fórmula alternativa de derechos "exclusivos o preferenciales", que obviamente significaban dos conceptos completamente diferentes, se optó por los exclusivos caracterizándolos de derechos de "soberanía".

⁴⁶ *El Trimestre Económico*, Vol. XXXIX, Núm. 155 (México), 1972, pp. 665-673.

⁴⁷ Ver nota 42 *supra*.

⁴⁸ Ver nota 39 *supra*.

⁴⁹ Ver nota 40 *supra*.

Además, la Declaración da un paso adelante, afinando la naturaleza jurídica de la zona, señalando que el Alta Mar consiste en "Las aguas situadas más allá del límite exterior del mar patrimonial. . .", con lo que se indicaba que el mar patrimonial no debe concebirse como una parte de Alta Mar, sino como una zona nueva y enteramente distinta. Al mismo tiempo, sin embargo, también lo distingue del mar territorial, al señalar que aquél es una zona adyacente de éste.

La importancia de la Declaración de Santo Domingo, en la que México incorporó su tesis, es que se convirtió en la alternativa negociable a nivel internacional. Por una parte, a los territorialistas les garantizaba aquello por lo que en primer término habían iniciado su movimiento, es decir, los recursos de la zona. Se puede incluso decir que la Declaración iba más allá que las reclamaciones unilaterales más radicales que se habían registrado desde 1947, pues estas últimas estaban orientadas primordialmente hacia las riquezas pesqueras, mientras que la Declaración se refiere a todos los recursos, vivos o no vivos, renovables o no renovables, y ya sea que se encontraran en el subsuelo, suelo o aguas de la zona. Así, la Declaración cubría por mucho las preocupaciones económicas de los territorialistas, que habían dado origen al movimiento de las 200 millas. Por otra parte, a las grandes potencias la Declaración ofrecía seguridades de que la mayor preocupación que los hacía rechazar las 200 millas, la derogación de la libertad de navegación, carecería de bases con la tesis del mar patrimonial. En efecto, dicha libertad era también garantizada, junto con la de sobrevuelo, por lo que las preocupaciones estratégicas de las grandes potencias debían desvanecerse.

La tesis del mar patrimonial se colocaba así en una posición de conciliación. A las grandes potencias pedía, a cambio de que se les garantizara la libertad de navegación, el reconocimiento de los derechos soberanos del Estado costero sobre todos los recursos de la Zona. A los territorialistas, a cambio de su compromiso de respetar la libertad de navegación, se les ofrecía el aspecto económico de la Zona.

En cierta manera, la tesis del mar patrimonial neutralizaba la fuerza de las dos posiciones radicales. Contenía ciertos elementos generales, a partir de los cuales se podía iniciar la negociación. Así, quien quisiera negociar debía moverse al centro y abandonar su posición extremista. El resultado de lo anterior fue que los patrimonialistas latinoamericanos arrebataron el liderato del movimiento de las 200 millas de manos de sus vecinos territorialistas, al mismo tiempo que se convirtieron en un reto para las grandes potencias, a quienes se les habían quitado los argumentos de oposición.

La fuerza de los patrimonialistas fue considerablemente incrementada con la aparición, en otra región geográfica, de una tesis básicamente idéntica.

Dos meses después de la Conferencia de Santo Domingo, Kenia pre-

sentó, ante la Segunda Subcomisión de la Comisión de Fondos Marinos, una propuesta de una Zona Económica Exclusiva.⁵⁰ Ésta constituía la primera propuesta formal en este sentido ante la Comisión.

En 1973, dos propuestas fueron presentadas ante la Comisión que finalmente hicieron que hubiera un punto de contacto entre las dos regiones.

Por una parte, México encontró una estrecha identidad con las posiciones de Colombia y Venezuela. Los tres países tomaron la decisión de promover la Declaración de Santo Domingo ante la Comisión, presentando una propuesta con un Proyecto de Artículos de Tratado, el 2 de abril de 1973.⁵¹ Por otra parte, los países africanos se unieron a la posición de Kenia, presentando ante la Comisión un proyecto sobre la Zona Económica Exclusiva, el 16 de julio del mismo año.⁵² Ambas propuestas atrajeron apoyo de todas las regiones, y sus cláusulas eran tan similares que los patrimonialistas pudieron cómodamente unirse a la tesis de la "Zona Económica Exclusiva". Más aún, eventualmente, fue un país patrimonialista el que se convirtió en el centro de las negociaciones que lograron el consenso mundial sobre la Zona. Ese país fue México.

La propuesta de México, Colombia y Venezuela, contenía ya términos que aparecen en los Textos adoptados por la Conferencia.⁵³ Su proyecto de artículos sobre el mar patrimonial establecía:

"Artículo 4. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que se encuentran en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de una zona adyacente al mar territorial, denominada mar patrimonial.

Artículo 5. El Estado ribereño tiene el derecho de adoptar las medidas necesarias para asegurar su soberanía sobre los recursos y evitar la contaminación del medio marino en su mar patrimonial.

Artículo 6. El Estado ribereño tiene el deber de promover y el derecho de reglamentar la investigación científica en el mar patrimonial.

Artículo 7. Corresponde al Estado ribereño autorizar y reglamentar el emplazamiento y uso de islas artificiales y de todo género de instalaciones en la superficie del mar, en la columna de agua y en el lecho y en el subsuelo del mar patrimonial.

Artículo 8. El límite exterior de esta zona no podrá exceder de 200 millas náuticas medidas a partir de las líneas de base aplicables desde las cuales se mide el mar territorial.

Artículo 9. En el mar patrimonial las naves y aeronaves de todos los Estados, con litoral marítimo o sin él, tienen derecho de libre navegación y sobrevuelo sin otras restricciones que las que puedan resultar del ejercicio, por parte del Estado ribereño, de sus derechos en el mismo mar.

⁵⁰ Documento A/AC. 138/SC. II/L.10, del 7 de agosto de 1972.

⁵¹ Documento A/AC. 138/SC. II/L. 21.

⁵² Documento A/AC. 138/SC. II/L. 40, co-patrocinado por Argelia, Camerún, Etiopía, Ghana, Kenia, Liberia, Madagascar, Mauricio, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Túnez, Tanzania y Zaire.

⁵³ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

Artículo 10. Con las únicas limitaciones establecidas en el artículo anterior, el Estado ribereño ha de respetar la libertad para tender cables y tuberías submarinos.

Artículo 11. 1. La jurisdicción y control de la exploración y explotación de los recursos, renovables o no renovables, de esta zona, así como otras actividades conexas, corresponde al Estado ribereño.

2. En el ejercicio de estas competencias, el Estado ribereño tomará medidas apropiadas para asegurar que tales actividades se lleven a cabo con la consideración debida a los demás usos legítimos del mar por otros Estados.

Artículo 12. En el ejercicio de las libertades y derechos que esta Convención reconoce a los demás Estados, éstos no interferirán en las actividades a que se refiere el artículo anterior”.

México concentró todos sus esfuerzos, en los debates restantes de la Comisión, para darle substancia jurídica al concepto de mar patrimonial, desarrollando y defendiendo importantes razonamientos que definían la nueva institución.

Cuando los debates finalizaron y la comunidad internacional se aprestaba a iniciar las negociaciones en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, México había ya aportado los principales elementos jurídicos de toda una teoría sobre la Zona Económica Exclusiva, en la que se contenía con mayor precisión la naturaleza jurídica de la zona, la naturaleza de los derechos del Estado costero sobre los recursos de ésta, la delimitación entre los derechos en la misma del Estado costero y los de los demás Estados y el significado del concepto de “exclusividad” con el correlativo principio de “óptima utilización de los recursos”. Es decir, que había ayudado a esclarecer y distinguir los alcances del concepto general de la Zona. Además, contribuyó con su activa participación a que se progresara en la definición del alcance de ciertas competencias específicas del Estado costero en su Zona, como las relativas a la preservación del medio ambiente marino y a la investigación científica, sobre las que aún subsistían considerables diferencias en las posiciones de los distintos Estados.

La mejor prueba de que se había integrado ya toda una tesis jurídica sobre la Zona, es que fue posible, durante el Periodo de Sesiones de la Conferencia en Caracas, en 1974, y sobre todo en 1975 en Ginebra, consagrar a través de un amplio acuerdo implícito, el concepto *general* de la Zona Económica Exclusiva y el consiguiente derecho del Estado costero a establecerla.

VIC.3. *La Zona Económica Exclusiva y la Conferencia del Mar*

En una demostración inequívoca de la importancia que merecía para su política exterior, el Presidente Echeverría se presentó ante la Plenaria de la Conferencia en Caracas, el 26 de julio de 1974, para pronunciar un discurso que significó un impulso decisivo para la nueva Zona, presentando una posición que mereció el endoso de un muy grande número de países de todos

los continentes. En aquella ocasión, el Presidente hizo la apología de la Zona, manifestando:⁵⁴

“El nuevo derecho del mar que se está fomulando no es sino una manifestación más de que el Tercer Mundo ha dejado de ser objeto pasivo de las relaciones internacionales y de que se ha convertido en un activo participante en ellas. La institución de la zona económica hasta 200 millas, que sin duda será el núcleo del futuro derecho del mar, es una consecuencia o corolario natural de la filosofía para el desarrollo, que complementa los ideales y aspiraciones del Tercer Mundo. El propósito esencial de esta Conferencia es el de establecer un nuevo orden jurídico para los mares que garantice el aprovechamiento y la explotación del mar y sus recursos en beneficio de todas las naciones y no sólo de unas cuantas. El nuevo ordenamiento deberá contribuir a modificar el sistema prevaleciente en la distribución internacional de la riqueza, a superar el subdesarrollo y a disminuir el abismo que separa a los países pobres de aquellos que todo lo tienen”.

“Dentro de nuestra concepción, en el mar patrimonial el Estado ribereño goza de *derechos soberanos sobre los recursos vivos o minerales, renovables o no renovables*, que se encuentren en la columna de agua, en el lecho marino o en el subsuelo, pero *sin ejercer derechos soberanos sobre esos ámbitos mismos*. Además, es una zona en la que el Estado costero ejerce otros importantes poderes para prevenir la contaminación y reglamentar la investigación científica.

Para nosotros, el mar patrimonial, no es mera zona de pesca preferente, sino que es exclusiva. La totalidad de sus recursos vivos están reservados a los nacionales del Estado ribereño, aún en el caso de que éste no disponga de medios propios para explotarlos del todo. Pero en esta última hipótesis, el Estado costero debería otorgar licencias o concesiones a título oneroso, aunque en condiciones razonables, a nacionales de otros Estados para la explotación de los recursos sobrantes, obteniendo así el primero un beneficio económico y evitándose que esos recursos se pierdan para todos. Por supuesto, competería sólo al Estado ribereño fijar las modalidades de tales permisos, incluyendo, por ejemplo, las especies que pudieran ser explotadas, el número y características de las embarcaciones, el tonelaje de captura, el puerto de abastecimiento, la duración de los acuerdos, etc.”

“El estado costero ejerce derechos soberanos sobre *todos* los recursos vivos de la zona patrimonial, inclusive sobre los peces altamente migratorios mientras se encuentren en ella. Pero en vista de las condiciones peculiares de esta pesca convenimos en la necesidad de acuerdos regionales que reglamenten la pesca o la caza de especies pelágicas y regulen la distribución del producto capturado dentro de toda la región, entre las partes en el convenio, sobre bases justas”.

“La prevención de la contaminación en el mar patrimonial reviste una importancia capital para el Estado litoral. Es obvio que debe haber uniformidad en esta materia, lo cual requiere una acción internacional concertada. Pero el Estado costero tiene también un papel decisivo, no sólo en la aplicación de las directrices internacionales, sino aún mediante la promulgación de legislación supletoria cuando la intensidad de la navegación, la configuración y condiciones de la costa u otros factores especiales lo hagan indispensable.

La investigación científica en el mar patrimonial debe ser reglamentada por el Estado ribereño. Normalmente no debería oponerse a ella, siempre y cuando

⁵⁴ Documento A/CONF. 62/SR. 45.

sus científicos participen en todas las etapas de la investigación, ésta se haga pública y se persiga un objetivo verdaderamente científico y no de prospección de recursos, dado el interés que las investigaciones oceanográficas tiene para toda la humanidad. En cambio, el emplazamiento de islas artificiales, de depósitos o de todo género de instalaciones en la superficie del mar patrimonial, en la columna de agua o en su suelo y subsuelo, debe quedar sujeta a la autorización discrecional del Estado costero.

Un elemento esencial en la concepción del mar patrimonial es que las naves y aeronaves de todos los Estados tienen el derecho de libre navegación y sobrevuelo, sin más restricciones, como dice la propuesta conjunta de Colombia, México y Venezuela, "que las que puedan resultar del ejercicio, por parte del Estado Ribereño, de sus derechos en el mismo mar". Iguales derechos existen en lo que hace al tendido de tuberías y cables submarinos.

Como puede advertirse, en el mar patrimonial coexisten derechos del Estado ribereño y derechos de la comunidad internacional. Aquél no puede imponer arbitraria o injustificadamente restricciones a las actividades de los demás. Hemos señalado los límites que, a nuestro parecer, debe tener la acción del Estado costero. Aceptamos, por supuesto, que éste tiene deberes en esa zona, consistentes sobre todo en la protección y salvaguardia de aquellas actividades que pueden considerarse como intereses públicos internacionales esenciales, tales como la navegación o la conservación de los recursos vivos del mar.

Aceptado esto, sin embargo, no podemos admitir que se mediatice y diluya la noción del mar patrimonial para convertirla en una especie de zona internacional, con algunas excepciones aisladas en favor del Estado ribereño. Nos oponemos a que se pretenda reducirla a una mera área preferente de pesca en que las grandes potencias pesqueras puedan continuar, como en el pasado, explotando en su solo beneficio los recursos de los mares adyacentes al litoral.

El mar patrimonial es una figura jurídica nueva, especial, que refleja la complejidad de las nuevas realidades en el mar. No puede ser simulada a las categorías tradicionales del derecho del mar: ni es mar territorial ni es alta mar. En la aplicación de normas inéditas del nuevo derecho del mar, es evidente que ciertos principios básicos del derecho internacional general como los principios de abuso del derecho, de orden público internacional y de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales tendrán una importancia decisiva como medios complementarios para la interpretación de esas normas".

En su discurso, el Presidente todavía habló de "mar patrimonial", pero en la propuesta formal que co-patrocinó con otros Estados, se habla ya de la Zona Económica.⁵⁵ La propuesta, que fue introducida a la Plenaria el mismo día del discurso del Presidente, y que recoge fielmente la tesis por él expuesta, da una idea de la amplitud geográfica que los conceptos mexicanos habían llegado a alcanzar, si se observa que los otros co-patrocinadores fueron Canadá, Chile, India, Indonesia, Islandia, Mauricio, Noruega y Nueva Zelanda.

Algunos problemas de procedimiento resultaron por haber presentado la propuesta en la Plenaria, en lugar de la Segunda Comisión que era donde correspondía, por ser ésta la encargada de tratar las cuestiones del derecho

⁵⁵ Documento A/CONF. 62/L. 4.

del mar en general.⁵⁶ Cuando en la forma de un Documento de Trabajo, la propuesta fue finalmente examinada en la Segunda Comisión, el co-patrocinio fue extendido a importantes Delegaciones como las de Argentina, Australia, Colombia, Sri Lanka, Senegal, Trinidad Tobago y Venezuela.

La propuesta estipula que el Estado costero ejerce, en y a través de un área más allá y adyacente a su mar territorial, conocida como la "zona económica exclusiva", a) derechos soberanos para los propósitos de exploración y explotación de los recursos naturales, ya sea renovables o no renovables del subsuelo, suelo y aguas suprayacente y b) los otros derechos y deberes especificados en estos artículos respecto a la protección y preservación del medio ambiente marino y la conducción de la investigación científica, todo lo anterior sin perjuicio del régimen establecido para la Plataforma Continental. En la Zona, cuyo límite exterior no debe exceder de 200 millas a partir de la línea de base desde la que se mide el mar territorial, los barcos y aeronaves de todos los Estados, costeros o no, gozan de las libertades de navegación y sobrevuelo con sujeción al ejercicio por parte del Estado costero de sus derechos dentro de la Zona. Al mismo tiempo, el Estado costero debe ejercer sus derechos y cumplir sus deberes en la Zona sin interferir indebidamente con otros usos legítimos del mar, incluyendo el tendido de cables y tuberías submarinas. En cambio, al ejercitar sus derechos los otros Estados no deben interferir con el goce de los derechos y el cumplimiento de los deberes del Estado costero en su Zona.

A partir de la discusión de este Documento de Trabajo, sin embargo, las negociaciones importantes sobre la Zona fueron conducidas fuera de la Segunda Comisión o de la Plenaria. Por una parte, éstas se desarrollaron en el seno de un grupo informal organizado y presidido por el Ministro Jens Evensen, de Noruega, en el que inicialmente participaban solamente un grupo de cerca de 30 juristas selectos, a título personal y con base en una amplia representación de regiones geográficas y de corrientes. La habilidad negociadora de Evensen, y su manejo de subsecuentes fórmulas alternativas que iban reflejando cada vez más las posiciones de un número creciente de tendencias, permitió que el consenso fuera ampliándose paulatinamente. Más aún, según el Grupo Evensen iba progresando, se le fue incorporando cada vez más en el ámbito oficial de la Conferencia, ampliando la participación de más Delegaciones y ejerciendo un impacto y una influencia en el proceso de negociaciones aún mayor que la misma Segunda Comisión o la propia Plenaria. Es bien conocido que el embajador Castañeda desempeñó un papel central en tal sistema. Por otra parte, el Grupo de Estados Costeros fue organizado y presidido por la Delegación de México, abarcando a un número también creciente de Delegaciones que compartían similares posturas respecto a la Zona y a otros temas del derecho del mar en general. Para el

⁵⁶ Documento A/CONF. 62/SR. 46.

Sexto Periodo de Sesiones de la Conferencia en Nueva York, en 1977, su composición era de cerca de 80 Delegaciones, es decir, la mayoría de las participantes en la Conferencia. Este era también un órgano no oficial, informal, en el que México pudo consolidar la coalición de Delegaciones necesaria para apoyar en el Grupo Evensen y en otros foros sus tesis sobre derecho del mar.

Durante la Sesión de Caracas de la Conferencia, se obtuvo un logro muy limitado pero de enorme trascendencia. En el debate general, en el que participaron 115 Delegaciones (la última de las cuales fue la mexicana con el discurso de Echeverría), y en los debates de la Segunda Comisión, en los que además participaron las restantes Delegaciones (de un total de 150), virtualmente todas coincidieron en un punto, es decir, en su acuerdo en que los Estados costeros tuvieran derecho a establecer una zona Económica Exclusiva de 200 millas.⁵⁷ El consenso o acuerdo implícito que empezó a emerger en Caracas versaba exclusivamente sobre el concepto general de ese derecho a establecer la Zona, y no sobre las cuestiones más detalladas. En el consenso participaban prácticamente todas las grandes potencias. Los pocos países que expresaron ciertas reservas, como Suecia y Trinidad Tobago, lo hacían por preocupación de su peculiar situación geográfica en mares semicerrados, donde sus Zonas inevitablemente traslaparían con las de los vecinos. Aún así, el último país abandonó sus reservas para apoyar el Documento de Trabajo en la Segunda Comisión, al que se hizo ya referencia.

Precisamente respecto a las numerosas áreas de desacuerdo que quedaban pendientes en relación con la Zona, México tuvo la oportunidad de dar una valiosísima contribución a la Conferencia, lo cual hizo a través de los diversos Periodos de Sesiones de la misma, tanto en la Segunda Comisión, como en el Grupo Evensen y por medio del Grupo de Estados Costeros. En el Sexto Periodo de Sesiones, en Nueva York, en la primavera de 1977, sin embargo, México tomó directamente las riendas de las negociaciones, convirtiéndose en el centro de la Conferencia y logrando por fin un acuerdo detallado sobre la Zona Económica Exclusiva. Esto se hizo a través de otro grupo informal, co-patrocinado con la Delegación de Noruega, en la que un pequeño número de negociaciones clave encontraron un foro apropiado para negociar. Muchas de las fórmulas que surgieron de ese grupo informal fueron sugeridas por la Delegación mexicana. Su éxito puede evidenciarse por haber podido ver incluidas las fórmulas acordadas en ese grupo informal, prácticamente al pie de la letra, en el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación⁵⁸ que se elaboró al final de dicho Periodo de Sesiones y que, hasta la fecha, es la mejor evidencia de la voluntad de los Estados en cuanto al nuevo derecho del mar. La empresa, sin embargo, fue más que ardua y complicada.

⁵⁷ Ver Documentos A/CONF. 62/SR. 21 a 42 y 46.

⁵⁸ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

El siguiente análisis incluirá los diferentes puntos de contención en los que se pudo avanzar, a través de los diversos Textos de la Conferencia,⁵⁹ hasta llegar al acuerdo de 1977.⁶⁰

IV.C.4. *La naturaleza jurídica de la zona*⁶¹

El punto de divergencia en cuanto a la naturaleza jurídica de la zona, surgía por opuestas concepciones, una en el sentido de que se trataba de una parte de Alta Mar con excepciones a favor del Estado costero, como la derogación de la libertad de pesca, sostenida por las grandes potencias bajo el liderato de Estados Unidos, y otra, la de los territorialistas, en el sentido de que la Zona es un mar territorial con excepciones a favor de la comunidad internacional, como las libertades de navegación, sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinas. La posición que México sustentó hasta el final no correspondía ni a una ni a otra, sosteniendo que la Zona Económica Exclusiva es una zona *sui generis* y, por tanto, sujeta a un régimen jurídico especial. No es Alta Mar porque el Estado costero tiene, además de derechos soberanos sobre todos los recursos de la Zona, una serie de derechos y jurisdicciones, algunas exclusivas y otras concurrentes, lo cual es totalmente incompatible con la noción tradicional de Alta Mar, que implica la libertad de pesca y otros usos legítimos. Tampoco es mar territorial porque en este el Estado costero ejerce plena soberanía sin otra limitación que el derecho de paso inocente de las embarcaciones extranjeras, mientras que en la Zona no ejerce todos los atributos tradicionalmente ligados a la soberanía y existe la libertad de navegación. Los derechos de soberanía en la Zona están confinados a los recursos, mas no se ejerce soberanía sobre la Zona misma, como en el caso del mar territorial. Incluso los derechos exclusivos sobre los vientos, las corrientes, las olas y la temperatura de las aguas se limitan a que se les pueda dar un uso económico, como su aprovechamiento para crear energía, como la termal.

Es cierto que la Zona contiene algunos elementos de las tradicionales nociones de Alta Mar (como la libertad de navegación) y del mar territorial (como los derechos de soberanía sobre los recursos). Esto no quiere forzosamente decir que se tenga que incluir dentro de una u otra categoría, sin reconocerle identidad propia. En el caso de la zona contigua, era posible considerarla como parte de la Alta Mar, porque en ella verdaderamente el Estado costero ejercía solamente, por excepción, competencias de carácter limitado. Es obvio que en la Zona el Estado costero ejerce mucho más que competencias limitadas. Así, para que la Zona pudiera ser considerada como

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ Ver Castañeda, Jorge, "The Concept of Patrimonial Sea in International Law", 12 *Indian Journal of International Law*, October 1972, pp. 535-542.

mar territorial o como Alta Mar, sería necesario primero que se transformaran radicalmente las nociones tradicionales de éstos. No cabía pues describir a la Zona como un Alta Mar disfrazado o como un mar territorial disimulado. Como se trata de meras ficciones jurídicas, no hay impedimento en crear una zona nueva distinta, en donde co-existen derechos y deberes del Estado costero con derechos y deberes de la comunidad internacional.

Todos estos argumentos, sin embargo, resultaron difíciles de aceptar por parte de las grandes potencias, convencidas como lo estuvieron por largo tiempo que la Zona Económica Exclusiva no era sino un primer paso hacia el mar territorial de 200 millas. Buscaron, por tanto, arduamente, fórmulas que les garantizaran de la mejor manera posible la subsistencia de la libertad de navegación.

El lenguaje utilizado por el Presidente de la Segunda Comisión en el Texto Único Oficioso para Fines de Negociación,⁶² al final del Cuarto Periodo de Sesiones en Ginebra, en 1975, y en el Texto Único Revisado adoptado en la siguiente Sesión en Nueva York, en la Primavera de 1976,⁶³ que eran idénticos a este respecto, trataba de describir a la Zona como sujeta a un régimen jurídico especial, pero sin mencionar que era una zona *sui generis*, cosa que rechazaban las grandes potencias y los territorialistas, por no corresponder a ninguna de sus respectivas posiciones.

En el Artículo 45 de Texto Único, y en el 44 de su versión revisada, simplemente se define a la Zona Económica Exclusiva como "...una zona situada fuera del mar territorial y adyacente a este..." Esto no lo disputaba el líder de las grandes potencias opositoras en las negociaciones, los Estados Unidos, pero para ese país el lenguaje era insuficiente, y aunque los términos del Texto Único y del Texto Único Revisado contenían ya, en sí mismos, un acuerdo básico, fue necesario continuar las negociaciones. Uno de los grandes triunfos de la Delegación mexicana fue la de obtener un consenso, en el Sexto Periodo de Sesiones en Nueva York, en el verano de 1977, respecto a una fórmula que fue aceptada por los participantes en el ya referido grupo informal, inicialmente compuesto por 15 delegaciones, encabezado por México y Noruega. Este es el Artículo 55 del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación, que dice:

"Régimen jurídico específico de la Zona Económica Exclusiva.

La zona económica exclusiva es una zona situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en la presente parte, de acuerdo con el cual los derechos y jurisdicciones del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se regirán por las disposiciones pertinentes de la presente Convención".

Como puede apreciarse, la fórmula contiene en sí misma los elementos de

⁶² Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

⁶³ *Ibidem*.

negociación que permitieron llegar a un acuerdo, con las sola reticencia de un pequeño puñado de territorialistas radicales.

Por una parte, la fórmula satisface la posición de que la Zona está sujeta a un régimen especial, que es lo que Castañeda y otros llamaban "zona *sui generis*". Ese régimen, el "...establecido en la presente parte...", es el de la parte V del Texto Integrado intitulada "Zona Económica Exclusiva". Por otra parte, al decir que los derechos y "libertades" de los demás Estados se regirán por las "disposiciones pertinentes" de la Convención, se está haciendo una referencia indirecta a la parte de la Convención que trata precisamente de esas libertades, que es la Parte VII, intitulada "Alta Mar". En otros términos, el acuerdo se logró encontrando la manera de expresar que, primero, la Zona Económica Exclusiva es una zona por sí misma y, segundo, que las libertades que en ellas ejercen los otros Estados las ejercen como si estuvieran en Alta Mar.

VI.C.5. *Los derechos residuales*

El problema de que haya una coexistencia de derechos y deberes, tanto del Estado costero como de los demás miembros de la comunidad internacional, en la Zona Económica Exclusiva, es poder hacer una lista exhaustiva de tales derechos y deberes. Aunque eso pretende el Texto Integrado en su Parte V, es imposible esperar que la lista sea verdaderamente completa, sobre todo cuando se trata de una institución nueva y de que no es posible prever todas las situaciones que se pueden suscitar. Por tal razón surgió la preocupación con los llamados "derechos residuales". La cuestión es saber si éstos pertenecen al Estado costero o a los demás Estados. Obviamente resultarán conflictos cuando se trate de derechos residuales, y no es solución proponer que se le otorguen a un lado o a otro como regla general establecida, pues sobre esto no podría haber un acuerdo. México sugirió en diversos foros que, después de intentar una enumeración lo más completa posible, lo único que quedaría hacer cuando surjan derechos no específicamente otorgados ni al Estado costero ni a la comunidad internacional, respecto de usos imprevistos del mar, es buscar una solución objetiva y neutral. El Texto Integrado traduce esta solución en la "equidad",⁶⁴ concepto que promovió México en las negociaciones.

VI.C.6 *Exclusividad vs. derechos preferenciales*

En las primeras iniciativas mexicanas respecto a la zona de 100 millas, se hacía referencia a los derechos "exclusivos o preferentes" del Estado costero sobre los recursos de la misma. Cuando se redactó la Declaración

⁶⁴ Artículo 59.

de Santo Domingo de 1972,⁶⁵ México se inclinó definitivamente por la "exclusividad", haciendo referencia a los "derechos soberanos".

Una de las posiciones defendidas con mayor fuerza por las grandes potencias, fue precisamente que los derechos sobre los recursos fueran meramente preferenciales. La Delegación de México se opuso constantemente a tal tesis. El argumento en favor de la preferencia sobre los recursos, era que el Estado costero no siempre tiene la capacidad de aprovecharlos enteramente y, por lo tanto, los excedentes debían sujetarse al principio tradicional de la libertad de pesca o de captura, México respondió consistentemente que la no utilización de los recursos, como los de la Plataforma Continental, no privan al Estado de su propiedad sobre ellos.

Sin embargo, era completamente cierto, incluso en el caso de México, como se vio en el Capítulo II de esta obra, que hay países que no tienen, y no tendrán por largo tiempo, la capacidad de capturar todos los recursos vivos que es ecológicamente permisible capturar en su Zona, es decir, al máximo pero sin poner en peligro su conservación. A esto es a lo que se llama la "óptima utilización de los recursos" vivos del mar. Es pues previsible que el Estado costero tenga excedentes, es decir, recursos vivos que rebasan su capacidad de captura, pero que están aún dentro del límite de la óptima utilización permisible, y sería irracional que el Estado costero, por tener derechos soberanos sobre tales excedentes, no permitiera que se aprovecharan. Sería irracional porque al no explotarse esos recursos, se perderían irremediabilmente para todos, con el consiguiente descenso en la producción de alimentos de origen marino, lo cual no ayuda a nadie y perjudica a todos. Esto sería imperdonable sobre todo en una época de crisis mundial alimenticia. Es más, de tolerarse lo anterior, se estaría permitiendo que se ejerciera la exclusividad irresponsablemente. Para ese caso, tal vez hubiera sido mejor que en vez de exclusividad se hubieran consagrado los derechos preferentes. Respecto a éstos, sin embargo, es bastante aceptable la tesis mexicana de que la no utilización de un recurso no deba significar la pérdida de derechos sobre los mismos.

El compromiso se logró cuando se acordó la concesión obligatoria de permisos o licencias de pesca a extranjeros, sujetos al pago de una cuota que signifique un beneficio económico real, y no meramente simbólico para el Estado costero. Así, queda garantizado, por la misma naturaleza del sistema, que de hecho funcionará en la práctica el principio de la utilización óptima de los recursos. El Estado costero no puede ser enemigo de sí mismo, y si tiene recursos que no puede aprovechar él mismo, pero puede recibir por ellos un beneficio económico otorgando licencias, ninguna razón lógica hará que los desperdicie. Sin embargo, para evitar abusos de la exclusividad por razones políticas, se hace obligatoria la concesión de permisos o licencias.

⁶⁵ Ver notas 208 y 209 del Capítulo III *supra*.

Todas estas reglas compensatorias y equilibradas han sido recogidas por el Texto.⁶⁶ También se estipula allí que será el Estado costero quien reglamente las modalidades de los permisos.

Finalmente, México y otros países se opusieron, con éxito, a que hubiera un conjunto de prioridades predeterminadas y obligatorias para que el Estado costero otorgue los permisos a ciertos Estados con preferencia sobre otros. México se pronunció porque el Estado costero tuviera plena libertad de concederlos a quien él prefiera y le convenga más, siempre que se satisfaga el requisito de óptima utilización. El Texto Integrado recoge, en su Artículo 62/3, una fórmula en el sentido de que no existe un orden prioritario de factores, contentándose con listar, en forma ilustrativa, varios factores, comenzando con el interés nacional e incluyendo, también, entre otros, la conveniencia de proteger a los Estados cuyos nacionales hayan pescado habitualmente en la Zona o hayan hecho esfuerzos substanciales de investigación e identificación de las poblaciones en la misma.

Hay que hacer notar que el otorgamiento de permisos no significa la permanencia de la situación inicial. A medida que el Estado costero aumente su capacidad de captura, disminuirán los excedentes y, con éstos, los permisos, hasta que desaparezcan del todo. Así que eventualmente habrá una total exclusión de extranjeros en la Zona, es decir, habrá una exclusividad total.

VI.C.7. *Jurisdicciones exclusivas vs. concurrentes*⁶⁷

Como fue señalado, en las sesiones de Caracas y Ginebra surgió un consenso implícito, pero circunscrito al concepto meramente *general* de la Zona. Precisamente la cuestión de su naturaleza jurídica tuvo que esperar hasta el Sexto Periodo de Sesiones para ser resuelta en el Texto Integrado. Pero habían cuestiones en el Texto Único y en su versión revisada,⁶⁸ de mucho más detalle y sobre las que aún no había acuerdo. Se trata de las jurisdicciones específicas, aparte de los derechos soberanos sobre los recursos, que el Estado costero puede ejercer en su Zona. Éstas se refieren al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina y la preservación del medio marino. Además, para algunos Estados, como los Estados Unidos, las especies altamente migratorias estarían sujetas a un régimen diferente de los otros recursos vivos en general.

En el Texto Único y en su versión revisada, se hacía una distinción incomprendible, pero obviamente favorable a los promotores de la exclusividad, entre "derechos soberanos" (recursos), "derechos exclusivos y jurisdicción" (islas artificiales, instalaciones y estructuras), "jurisdicción exclusiva" (otros

⁶⁶ Artículo 62.

⁶⁷ Ver Brown, E. D. "The Exclusive economic zone: criteria and machinery for the resolution of international conflicts between different users of the EEZ," 4 *Maritime Policy and the Management*, 1977, pp. 325-350.

⁶⁸ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

usos económicos de la Zona) y "jurisdicción" (preservación del medio marino). Esta fórmula, que sólo reflejaba una posición (la de México, por ejemplo), pero ciertamente no un acuerdo general, limitaba las jurisdicciones concurrentes a un solo caso, es decir, la preservación del medio marino en la Zona. De conformidad con lo que se venía negociando en la Tercera Comisión de la Conferencia, el Estado costero no podría legislar unilateralmente medidas, para la preservación del medio marino en su Zona, más estrictas de las que se adoptarían internacionalmente, en los organismos competentes, para el mismo efecto, salvo en circunstancias especiales. De allí que se tratara de una jurisdicción "concurrente". En la misma Comisión, sin embargo, se debatía acaloradamente si la conducción de investigación científica por parte de extranjeros estaba sujeta al consentimiento absoluto del Estado costero o si éste, una vez satisfechas ciertas condiciones, debía obligatoriamente conceder tal autorización. Eventualmente se convino en hacer de ésta otra jurisdicción concurrente, pues una vez satisfechos los requisitos, la autorización del Estado costero es automática.

El compromiso al que se llegó en el Texto Integrado favoreció a ambas partes. En primer término, los otros usos económicos de la Zona (actividades con miras a la exploración y explotación económica de la Zona, como la producción de energía derivada del agua, de los mares, de las corrientes y de los vientos), se sujetó al régimen de derechos soberanos. Por otra parte, sin embargo, se quitó la exclusividad a las demás jurisdicciones. Esto sólo puede entenderse como parte del paquete que se negoció en el Grupo Informal presidido por México y por Noruega, pues otras ventajas se obtuvieron, por ejemplo, en el Artículo 55, logrando que no se sometiera a la Zona al régimen de Alta Mar.

VI.D. *Establecimiento de la Zona Económica Exclusiva mexicana*⁶⁹ (Ver Anexos VI a X y Mapa II)

El Presidente de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Hamilton Shirley Amerasinghe, de Sri Lanka, hizo un importante llamado a los Estados participantes, durante una reunión de la Plenaria

⁶⁹ Ver Székely, Alberto, "Mexico's Unilateral Claim to a 200-Mile Exclusive Economic Zone: Its International Significance". 4 *Ocean Development and International Law Journal*, N. 2, 1977, pp. 195-211; Székely, Alberto, "The Exclusive Economic Zone: A Carefully Legislated Development of Great Significance for Mexico's Future", en Lawrence Koslow (Ed.), *The Future of Mexico* Center for Latin American Studies, Arizona State University: Tampa, Arizona, 1978), pp. 223-241; Székely, Alberto, "La Reclamación Mexicana sobre un Mar Patrimonial de 200 Millas", a ser publicado por *Gaceta Informativa* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México: México), 1978; Castañeda, Jorge, *loc. cit.* en la nota 27 *supra*; Sobarzo, Alejandro, "La Tesis de México sobre el Mar Patrimonial", en *La Revolución Mira Hacia Afuera* (Sustituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: México), 1972; Sobarzo, Alejandro, *op. cit.* en la nota 96 del Capítulo II *Supra*.

en el Tercer Periodo de Sesiones en Ginebra, en la primavera de 1975. Les pidió que se abstuvieran de adoptar actos unilaterales, a fin de prevenir mayores obstáculos en el entonces aún incompleto proceso para la negociación de una convención sobre el nuevo derecho del mar.⁷⁰ Aunque esta petición del Presidente aplicaba directamente a los posibles actos unilaterales, con los cuales amenazaban principalmente las grandes potencias, de explotar los recursos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional,⁷¹ también podía ser interpretada en el sentido de que aplicaba igualmente a otros actos unilaterales relacionados con reclamaciones con otras zonas marinas, especialmente si esas reclamaciones abarcaban cuestiones todavía consideradas como controvertidas en la Conferencia.

El 5 de noviembre de 1975, es decir, unos meses después de la declaración de Amerasinghe, el Presidente Echeverría introdujo dos iniciativas al Congreso,⁷² cuyo propósito era establecer una Zona Económica Exclusiva de 200 millas náuticas.⁷³ Los dos iniciativas fueron aprobadas por el Congreso Federal en la primera semana de diciembre, y por las legislaturas de los Estados a finales de enero de 1976. Subsecuentemente, fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 6 y el 13 de febrero, respectivamente, ambas incorporando sendos artículos transitorios estipulando una *vacatio legis* que las haría entrar en vigor, simultáneamente, el 6 de junio del mismo año.⁷⁴

Aparentemente, este acto unilateral parecía ser contrario a la etapa de negociación en la que se encontraba la Conferencia, así como a la tradición mexicana de esperar un acuerdo internacional antes de proceder a la delimitación unilateral de sus zonas marinas.

El propósito de esta sección es analizar si lo aseverado en el párrafo anterior tiene fundamento.

⁷⁰ Documento A/CONF. 62/SR. 56, párrafo 15.

⁷¹ La declaración del Presidente resultó de un esfuerzo del Grupo de los 77, de reafirmar la llamada Resolución de la Moratoria, adaptada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1969 (A.G. 2574 D. XXIV), de acuerdo con la cual, mientras no se estableciera un régimen internacional para los Fondos Marinos, los Estados y las personas están obligados a abstenerse de cualquier actividad de explotación de sus recursos, y por tanto, ninguna reclamación será reconocida, sobre parte alguna de dicha área o sus recursos.

En aquella ocasión, el Grupo de los 77, estaba tratando de reafirmar dicha Resolución, tanto por la lentitud en el progreso de las negociaciones, como por las amenazas hechas por los Estados Unidos en el sentido de que si no se establecía un régimen satisfactorio para enero de 1976, procedería a la explotación unilateral de los recursos de los Fondos Marinos.

⁷² Iniciativa de Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para Establecer una Zona Económica Exclusiva, e Iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva (fechadas el 4 de noviembre de 1975).

⁷³ *El Día*, México, 6 de noviembre de 1975.

⁷⁴ El Artículo Único Transitorio del Decreto estipulaba que la reforma constitucional entraría en vigor 120 días después de su publicación oficial. Por otra parte, el Artículo Segundo Transitorio de la Ley ordenaba su entrada en vigor simultáneamente a la del Decreto.

Al final de la Sesión de Caracas de la Conferencia, México consideró que había emergido un consenso básico e implícito sobre el concepto general de la Zona, aún cuando reconocía que prevalecían diferencias sobre los alcances de algunas jurisdicciones detalladas o específicas que el Estado costero podía ejercer en la misma. Debe puntualizarse que dicho consenso versaba, ciertamente, sobre los aspectos más generales del concepto de la Zona. Quedaban pendientes incluso los significados de algunos aspectos concretos del concepto mismo, y no sólo sobre el alcance de las jurisdicciones que podía ejercer el Estado costero. Ningún consenso había emergido, por ejemplo, sobre la naturaleza jurídica de la Zona, y en cierta manera, sobre su "exclusividad". México tenía fuertes putos de vista sobre lo anterior, pues como se ha visto anteriormente defendía la tesis de que se trataba de una zona *sui generis*.

Posteriormente, México percibió nuevamente que se había logrado mayor progreso en el Tercer Periodo de Sesiones de la Conferencia en Ginebra, en 1975, no sólo en fortalecer el apoyo o aceptación mundial del concepto general de la Zona, sino también en haberse acercado más a un acuerdo sobre el alcance de las citadas jurisdicciones específicas, como las cuestiones de la preservación del medio marino y la investigación científica.

Pero el más importante resultado de la Sesión de Ginebra fue la expedición del Texto Único Oficioso para Fines de Negociación,⁷⁵ que fue elaborado por los Presidentes de las Comisiones de la Conferencia, gracias en parte a la iniciativa de la Delegación de México.⁷⁶

El Texto, que pretendía incorporar una combinación de todos los elementos sobre los que parecía haber más acuerdo, fue la base de las negociaciones del Cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia, que se llevó a cabo en Nueva York, del 15 de marzo al 7 de mayo de 1976.

Para México, el Texto incorporaba los aspectos más esenciales de la posición que había sostenido durante los años anteriores. Aún cuando su contenido no era absolutamente idéntico a algunos de los documentos que había apoyado, por ejemplo, en el Grupo Evensen, vio en el Texto un número suficiente de elementos coincidentes con su posición como para abrazarlo con entusiasmo.

Desde el punto de vista mexicano, el Texto consolidaba la existencia de un acuerdo básico e implícito sobre, por lo menos, el concepto general de la Zona. Aún cuando el Texto no era, como su nombre lo indica, un documento negociado, sino un instrumento informal que debía servir de base para las futuras negociaciones, México vio en él la clara indicación de que una nueva institución había emergido, con un papel central en el nuevo derecho del mar.

México actuó en consecuencia cuando elaboró su legislación interna. La

⁷⁵ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

⁷⁶ Ver intervención del embajador Castañeda en el documento A/CONF. 62/SR. 54.

legislación propuesta invocaba en su preámbulo al Texto Único, como la expresión de tal consenso internacional, claramente indicando, de esa manera, que su contenido era enteramente aceptable para el país. El Preámbulo del Decreto señalaba que las Iniciativas propuestas:

“...siguen de cerca los lineamientos de los textos únicos que surgieron de la última sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar como base de negociación. La Conferencia carecía hasta ahora de un documento de base para su trabajo, pero al perfilarse en mayor grado las tendencias dominantes, la propia Conferencia encomendó a los presidentes de sus tres comisiones que elaboraran esos textos únicos sobre sus respectivas materias. El documento que trata los temas generales del derecho del mar, incluyendo la zona económica, refleja las grandes corrientes y tendencias que se han manifestado a lo largo de cinco años de trabajo. Si bien esos textos únicos podrán ser objeto de propuestas para modificarlos y no serán necesariamente los que se voten, las formulaciones que contienen fueron escogidas por los presidentes que las elaboraron como las más susceptibles de generar un acuerdo general”.

El Artículo Único del Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una Zona Económica Exclusiva, que estipula que “La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso... a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial...”⁷⁷ en realidad concuerda y refleja perfectamente lo estipulado por los Artículos 45 y 46 del Texto Único. Por otra parte, el otro instrumento, la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva,⁷⁸ prácticamente reproduce los Artículos 45, 46, 47, 50, 51, 61 y 132 del Texto Único. El Artículo Primero Transitorio de esta Ley prevé que leyes adicionales serán expedidas para regular el alcance de las jurisdicciones específicas que serán ejercitadas en la Zona, y que no fueron detalladas suficientemente en el Texto Único por falta de acuerdo. Así, México parecía inclinado a esperar que se perfeccionara dicho acuerdo antes de proceder a la adopción de dichas leyes específicas.

VI.E. *Apología sobre la legalidad de la reclamación.*

La misma naturaleza del Texto Único, como un instrumento informal no negociado, no podía servir, por sí mismo, como base para una acción unilateral. México estaba consciente de esto. El Gobierno sabía solamente que el Texto Único era un instrumento viable, aunque ciertamente no definitivo. Al basar

⁷⁷ *Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976. Para el texto ver la nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 108.

⁷⁸ “Lamenta Estados Unidos la creación por LE de la ‘Zona Económica Exclusiva’ del mar. Debe haber acuerdo multilateral: El Departamento de Estado”. *Excelsior*, México, 7 de noviembre de 1975.

su acto unilateral en el Texto Único, debe presumirse que México estaba consciente de que asumía un riesgo, aunque calculado, ya que era difícil prever una eventual convención que excluyera la Zona Económica Exclusiva. Aun si la Conferencia fracasara en acordar una convención, la Zona había desarrollado ya firmes raíces, entre los miembros de la comunidad internacional, de tal manera que su consagración por la vía del derecho internacional consuetudinario podía ser realistamente esperada.

El único país que abierta y públicamente protestó la reclamación unilateral, fue Estados Unidos. Aún este caso de protesta pública parecía basarse no tanto en su substancia como en su oportunidad. Washington argüía que la acción unilateral contrariaba el espíritu de la Conferencia y que podría obstruir sus trabajos, pues seguramente provocaría una reacción de reclamaciones unilaterales en cadena por parte de otros Estados.⁷⁹ ¿Eran razonables estos cargos?

Respecto al primer argumento, que parece implicar una cuestión de legalidad, diversos factores deben ser tomados en consideración.

Es cierto que un país difícilmente podía basar su reclamación en el Texto Único dado que, como se ha dicho, no era un instrumento ya negociado por sí mismo. Sería ciertamente una tarea imposible defender una reclamación con esas bases ante una corte internacional. Pero el término "espíritu de la Conferencia" bien puede implicar algo diferente que la cuestión de la validez del Texto como fuente de derechos. Podría también significar que la etapa en la que se encuentra la Conferencia en un momento dado no permite aseverar que se ha progresado suficientemente sobre el asunto y que, por lo tanto, cualquier reclamación estaría privada de fundamento jurídico alguno. En otras palabras, el significado dado por los Estados al "espíritu de la Conferencia" es con seguridad, primero, que el derecho del Estado costero a establecer una Zona Económica Exclusiva era una cuestión aún incierta y cuestionable, segundo, que aún es necesario esperar para saber si ese derecho recibirá o no suficiente apoyo para ser aceptado y, finalmente, que si tal apoyo no se materializa el derecho a la Zona no existe.

Hay argumentos convincentes para probar que ésta no era la situación en la que se encontraba la Conferencia cuando México anunció que iba a formular su reclamación y que, por el contrario, es posible sostener el alegato de México de que ya existía un consenso básico e implícito sobre el concepto general de la Zona, consistente en el derecho del Estado costero a establecerla, a ejercer derechos soberanos sobre todos sus recursos y en la cual la comunidad internacional goza de las libertades de navegación, de sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinas. Hay repetidas evidencias de este consenso. Las propuestas formales sometidas por países de todas las regiones y bloques de la comunidad internacional, tanto de las reuniones de la Comisión de Fondos

⁷⁹ Ver nota I del Capítulo I *supra*.

Marinos como de las de la Conferencia, fueron declaraciones oficiales de voluntad que variaban respecto al alcance de ciertas jurisdicciones específicas del Estado costero. Estas propuestas concurrían en un solo elemento, es decir, que había ya algo denominado Zona Económica Exclusiva. Lo mismo puede decirse sobre los anteriormente referidos discursos o declaraciones de 115 Delegaciones que participaron en el debate general, en la plenaria, en Caracas. La Mayoría de los otros 35 Estados que participaron en la Conferencia hicieron lo mismo durante los debates de la Segunda Comisión en la citada sesión. Cada declaración y propuesta formal, ya sea en la Comisión de Fondos Marinos o en la Conferencia, contribuyeron a formar el consenso básico e implícito. El Texto Único es solamente una importante evidencia adicional de ello.

El contenido del Texto Único llevó a México a creer firmemente en que ese instrumento era clara evidencia de que la consagración de la Zona, como institución del derecho del mar, era ya un proceso irreversible. No importa cuánto desacuerdo permaneciera sobre la cuestión del alcance de las jurisdicciones específicas, una reclamación basada en y limitada al concepto general, apoyada en el alegado consenso básico e implícito, estaba en perfecto orden siempre que no incluyera jurisdicciones controversiales. Este argumento parece estar firmemente basado en hechos. Nadie podía realísimamente sugerir que, una vez que terminara la Conferencia, con o sin la conclusión de una convención sobre el derecho del mar, la institución de la Zona Económica Exclusiva fuera a desaparecer. La historia del progreso realizado por la comunidad internacional en el tema, inequívocamente indicaba no sólo que la Zona era inevitable, sino que era ya una realidad. Aun siendo pesimista, ningún tratado que excluyera la Zona podía ser contemplado. Si no por medio de una convención, la Zona sería incorporada en el derecho internacional consuetudinario. ¿O hubiera sido posible esperar que la mayoría de los Estados, que habían apoyado fuertemente a la institución, revertieran sus posiciones y se resignaran a contentarse con los recursos en las 12 millas?

Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que México habría actuado contra el espíritu de la Conferencia, sólo si su reclamación hubiera incluido cuestiones que, por su naturaleza controvertida, estaban aún pendientes de ser negociadas. Desde el punto de vista de este autor, el concepto general de la Zona estaba ya más que negociado cuando el Presidente de México introdujo sus Iniciativas al Congreso. Esto está substanciado por el hecho de que el Texto Único Revisado de Negociación,⁸⁰ que emergió del Cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia en Nueva York, en la primavera de 1976, así como el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación,⁸¹ expedido al final del Sexto Periodo de Sesiones, también en Nueva York, en la primavera

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Ver nota 7 del Capítulo III *Supra*. Instrumentos Legislativos N. 107 y N. 108.

de 1977, no variaron el concepto general de la Zona contenido en el Texto Único original. En el Integrado, lo que se hizo en su Artículo 55 fue precisar la naturaleza jurídica de la Zona, pero no se modificó su concepto general, es decir, nuevamente, el derecho del Estado costero a establecer una Zona Económica Exclusiva de 200 millas; sobre cuyos recursos el Estado costero ejerce derechos soberanos y en las que la comunidad internacional goza de las multicitadas libertades. En este sentido, la legislación mexicana de 1976,⁸² estableciendo la Zona, ni siquiera tiene que ser reformada para estar en conformidad con el Texto Integrado, por lo que se refiere a la reclamación de la Zona misma en general.

Dos argumentos adicionales pueden ser esgrimidos a favor del punto de vista mexicano. Dado que los siguientes argumentos no son necesariamente del todo convincentes, aún para este autor, deben ser tomados como secundarios o de carácter suplementario. Primeramente, en el Preámbulo de su nueva legislación, México sostuvo la existencia que alegaba el citado consenso, como fuente de derechos y obligaciones, aseverando que, aun cuando es cierto que ese consenso no estaba incorporado en una forma de acuerdo escrito, la comunidad internacional de ninguna manera está limitada a expresar su *opinio juris* en forma convencional. El argumento puede ser mejor utilizado afirmando que el consenso sobre la Zona estaba incorporado, desde Caracas, en una norma consuetudinaria de derecho internacional, ya que virtualmente todos los Estados dieron su apoyo al derecho a establecerla. Esta regla consuetudinaria sería similar a la que incorporó el límite de las 12 millas para el mar territorial. La Decisión de la Corte Internacional de Justicia en los casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte, en 1969,⁸³ puede ayudar a substanciar el argumento de la norma consuetudinaria. En aquella ocasión, la Corte dictó que:

“...el paso de solamente un corto periodo de tiempo no es necesariamente, de por sí, un obstáculo para la formación de una nueva regla de derecho internacional consuetudinario...”⁸⁴

Sin embargo, debe admitirse que no todo analista se uniría a esta generosa interpretación de la Decisión de la Corte, interpretación que implica que hay una nueva forma de costumbre internacional (o costumbre “instantánea o salvaje” como la han llamado ya varios juristas internacionalistas), que puede desarrollarse simplemente con la existencia del elemento psicológico, es decir, la *opinio juris*. La fuerza legal que ciertos Estados conceden a resoluciones de la Asamblea General, cuando han sido votadas universalmente y con la intención de crear una regla jurídica de conducta, puede indicar la posibilidad de que exista esta nueva clase de costumbre. Éste ha sido precisamente el caso

⁸² República Federal de Alemania/Dinamarca y República Federal de Alemania/Países Bajos.

⁸³ Decisión del 20 de febrero de 1969, ICJ Reports, p. 43, párrafo 74.

⁸⁴ Resolución 2749 (XXV) adoptada el 17 de diciembre, por votación de 108 a favor, 0 en contra y 14 abstenciones.

de la posición del Grupo de los 77 en cuanto a la Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional,⁸⁵ de 1970.

En segundo lugar, debe recordarse que, en el Caso de la Jurisdicción de Pesquerías entre la República Federal de Alemania e Islandia, el primer país pidió a la Corte Internacional de Justicia que juzgara y declarara que la extensión unilateral de Islandia de su zona exclusiva de pesca a 50 millas, no tenía fundamento en el derecho internacional.⁸⁶ La Corte, en su Decisión de 1974, se abstuvo de aceptar dicha formulación. Simplemente dictó que la reclamación de Islandia no podía oponerse o aplicarse a la República Federal de Alemania,⁸⁷ principalmente porque ese país había pescado históricamente en las aguas reclamadas por Islandia. La Corte tuvo cuidado de no declarar que la reclamación era contraria al derecho internacional o que no tenía bases en el mismo. Probablemente la Corte actuó así porque, al mismo tiempo que consideraba el caso, la comunidad internacional se encontraba reunida en la Conferencia, negociando propuestas apoyadas, de una manera u otra, por la mayoría de los Estados, las cuales iban más allá de las meras 50 millas de "zona exclusiva de pesca" de Islandia. Si la Corte hubiera creído que la institución de la Zona Económica Exclusiva estaba apenas entonces tomando forma, y de que por lo tanto se trataba de una mera proposición de *lege ferenda*, no hubiera tenido dificultad en declarar su invalidez legal.

Respecto al segundo cargo de los Estados Unidos, que implica una crítica sobre la oportunidad de la reclamación mexicana, mucho se puede decir a favor de México. Primeramente, en el tiempo que transcurrió entre las sesiones de la Conferencia de 1975 y 1976, ninguna reacción de reclamaciones unilaterales en cadena fue provocada por el acto unilateral mexicano que se planeaba consumir. Las únicas dos reclamaciones hechas en ese periodo, fueron las de Islandia sobre una zona de pesca de 200 millas, en octubre de 1975, y la de los propios Estados Unidos sobre una "zona de conservación pesquera" de 200 millas, que había sido firmada por el Presidente Gerald Ford para que entrara en vigor el 1º de marzo de 1977. Los Gobiernos de Francia y de Guatemala, simplemente anunciaron que procedían a introducir iniciativas similares a las mexicanas, a sus respectivos órganos parlamentarios.

En segundo lugar, durante las negociaciones en la sesión en Nueva York, en la primavera de 1976, ninguna de las Delegaciones participantes siquiera sugirió que la reclamación mexicana estuviera obstruyendo el proceso de negociación. Puede decirse, con seguridad, que la reclamación mexicana no tuvo efectos negativos en el proceso de negociación, y que incluso ayudó a consolidar el concepto general de la Zona. Esto no fue resultado de un esfuerzo consciente de México, desde luego.

⁸⁵ *Memorial on the Merits* (ICJ Reports, 1974, p. 179).

⁸⁶ *Ibidem*, p. 105.

⁸⁷ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 46.

En tercer lugar, la *vocatio legis* estipulada por la legislación mexicana que establecía la Zona, estaba precisamente diseñada para dar a la Conferencia otra oportunidad de llegar a un acuerdo escrito, es decir, a la conclusión de una convención. La fecha de entrada en vigor de dicha legislación, el 6 de junio de 1976, ocurría un mes entero después del último día de la sesión de la Conferencia (7 de mayo).

Finalmente, las acusaciones irónicamente provenían de un país que había ya adoptado una legislación similar. Además, ninguna protesta tenía cabida contra un acto no consumado pues, como ya se indicó, la protesta se interpuso aun antes de que la legislación entrara en vigor. Como conclusión, puede decirse que los cargos lanzados contra México, por Estados Unidos, no pueden ser razonablemente substanciados.

La siguiente cuestión que merece análisis, en cuanto al tema del establecimiento de la Zona mexicana, es si la reclamación era incompatible con la práctica tradicional mexicana, en el derecho del mar, de esperar a que se logre un acuerdo internacional antes de proceder a la delimitación unilateral de sus zonas marinas. Como pudo observarse en el Capítulo III de este libro, solamente el caso de la extensión del mar territorial a 9 millas,⁸⁸ en 1935, puede calificarse como carente de un sólido fundamento en el derecho internacional, aunque no del todo.⁸⁹

El establecimiento de un mar territorial de 3 millas a lo largo de 33 años de 1902, el abandono del intento de adoptar un mar epicontinental en 1945, la resistencia a las presiones para cerrar ilegalmente el Golfo de California en la década de los sesentas y, en la misma época, la manera prudente como se procedió al establecimiento de la Zona Exclusiva de Pesca, en 1967, y al mar territorial de 12 millas, en 1969, son actos que atestiguan el estricto apego de México al derecho positivo internacional.⁹⁰

México siguió la misma línea en el proceso de creación de su Zona Económica Exclusiva, a pesar de que dicho acto ha sido calificado de "riesgo calculado".

En 1974, previendo que un consenso general se obtendría inmediatamente en Caracas, el Secretario de Relaciones Exteriores anunció que México legislaría su mar patrimonial después de la apertura de la sesión de la Conferencia en dicha ciudad.⁹¹ A pesar de que México estimó que tal consenso se dio efectivamente en Caracas, decidió darle otra oportunidad a la Conferencia de concretar el acuerdo en forma más específica y por escrito, ya que Echeverría había ofrecido luchar por la convención. La sesión de Ginebra produjo el Texto Único, lo cual México interpretó como la luz verde para su reclamación. El 5 de agosto de 1975, el Secretario de Relaciones Exteriores

⁸⁸ Ver sección A.1.b.) del Capítulo III *supra*.

⁸⁹ Ver Capítulos III, IV y V *supra*.

⁹⁰ *Excelsior*, México, 27 de abril de 1974.

⁹¹ *Excelsior*, México, 6 de agosto de 1975.

volvió anunciar, desde Alejandría, Egipto, durante una gira presidencial a varios continentes, que México procedería a legislar sobre su zona.⁹² Dos meses, después, las Iniciativas fueron introducidas al Congreso.⁹³ Aun entonces con una actitud por demás cautelosa, México incluyó en los Artículos Transitorios de las dos piezas legislativas, las cláusulas de *vocatio legis* que, como se dijo arriba, tenían el único propósito de dar todavía otra oportunidad a la Conferencia de concretar sus acuerdos en Nueva York, en la primavera de 1976.

Más aún, México dio mayores demostraciones de su buena fe y del marco de legalidad que quería dar a su reclamación, con varias actitudes. Por una parte, expidió el día siguiente de la entrada en vigor de la nueva legislación, es decir, el 7 de junio de 1976 (un mes después de que la Conferencia había producido el Texto Único Revisado de Negociación confirmando el consenso sobre el concepto general de la Zona), un Decreto que Fija el Límite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de México,⁹⁴ que incluía la lista de coordenadas de ese límite y estipulando que se posponía la implementación de la legislación, que había entrado en vigor el día anterior, hasta el 31 de julio de 1976.

El Decreto buscaba los siguientes propósitos:

a) Cumplir con lo dispuesto por el Artículo 63 del Texto Único Revisado, que estipulaba la obligación de dar publicidad a dicho límite exterior.

b) Permitir "... que los navegantes y el público en general tengan conocimiento exacto del límite de la Zona Económica Exclusiva".

c) Aun cuando el Decreto no lo especificaba, era un buen vehículo para dar una oportunidad a las negociaciones bilaterales que se llevaban a cabo con Estados Unidos y con Cuba, desde la primavera de 1976, para llegar a acuerdos de pesca y de delimitación relativos a la Zona mexicana, las cuales enfrentaban problemas de carácter interno y exterior.

Además, México participó en dichas negociaciones bilaterales con sus vecinos, aun antes de que entrara su legislación en vigor, sobre la delimitación de sus respectivas zonas marinas y sobre la cuestión de los permisos de pesca de excedentes de especies que rebasan la capacidad mexicana de captura en su Zona. Así, México quería cumplir de antemano con las disposiciones de los Artículos 51 y 62, respectivamente, del Texto Único Revisado. Los acuerdos fueron concluidos, con Cuba el 26 de julio y con Estados Unidos el 24 de noviembre de 1976. En realidad, incluso el propio acuerdo con Estados Unidos fue concluido antes del 31 de julio, fecha en que se empezaría a implementar

⁹² Ver nota 72 *supra*.

⁹³ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 110, así como del mapa, citado en la nota 93 de ese mismo Capítulo, que se expidió con fines ilustrativos.

⁹⁴ Estos acuerdos fueron celebrados de conformidad con el Decreto por el que se Reforma el Artículo 37 de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, del 13 de febrero de 1976. (Para el texto ver la nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 109).

la legislación mexicana. Sin embargo, el acuerdo no fue firmado por razones domésticas de los Estados Unidos. El Presidente Ford no quería, antes de las elecciones presidenciales, firmar un acuerdo de pesca al que se oponían algunos sectores americanos.

Todo lo anterior prueba que México actuó con la mayor prudencia en el establecimiento de su Zona. De todos modos, la pregunta obligada es, sin duda, ¿por qué tanta prisa? Ciertamente los recursos vivos en las 200 millas mexicanas no se veían especialmente amenazados por la pesca extranjera, ni México tenía planeado lanzarse de inmediato a la explotación de esos recursos, aún si hubiera tenido los medios para hacerlo. La verdadera razón para atreverse a tomar el "riesgo calculado", y para negarse a esperar que la Conferencia terminara, es en realidad de carácter meramente político y del orden interno. El Presidente Echeverría, cuyo periodo de gobierno expiraba el 1º de diciembre de 1976, quería indudablemente asegurarse de que se le recordara por haber dado a México los derechos soberanos sobre la inmensa riqueza en las 200 millas de su Zona Económica Exclusiva.

VI.F. *Acuerdos bilaterales.*⁹⁵ (Ver Anexos IX y X)

Los sendos acuerdos de pesca concluidos con Estados Unidos y con Cuba, mencionados en la sección anterior, buscaban los siguientes propósitos: En primer lugar, lograr el reconocimiento de la Zona por parte de los dos países con mayores intereses tradicionales en la misma, con lo cual se lograría una implementación pacífica y sin controversias de la nueva legislación. Además, se trataba de cumplir con la obligación de negociar permisos para los excedentes de las especies vivas en las zonas mexicanas.

A los Estados Unidos se les autorizó la pesca anual de 450 toneladas de mero y guachinango, mediante el pago de derechos e impuestos por los permisos correspondientes, en el Golfo de México y fuera de las 12 millas. En la misma región, se le autorizó igualmente a Cuba la pesca de 10,000 toneladas de esas especies, además de 15,000 toneladas de especies bentónicas, como el ronco, el bajonao y especies asociadas. A ambos países se les autorizó la captura de camarón en el Golfo de México, al primero en las áreas de Tampico y Contoy y al segundo en la Sonda de Campeche, pero mediante un sistema de *phaseout* que durará hasta el 31 de diciembre de 1979, fecha en que se estima que la capacidad de captura mexicana de camarón llegará al máximo de captura permisible y no habrá por tanto, ningunos excedentes de esa especie. Las capturas de esos países disminuirán en volumen cada año, de 1976 a 1979. Esto se logró a través de árduas negociaciones, en las que intervinieron intereses de la iniciativa privada mexicana (armadores) en un esfuerzo por obtener acceso a una especie que por ley esta reservada a las cooperativas de

⁹⁵ Ver sección III.B.2.a) *supra*.

pesca. Además, como ya se mencionó en el Capítulo III,⁹⁶ se autorizó la pesca transitoria de 141 pequeñas embarcaciones americanas dentro de las 12 millas, frente a las costas de Baja California, por pertenecer a familias que han derivado su sustento de sus actividades de pesca en esa región.

Los intentos de Japón por concluir un acuerdo de pesca similar con México, han sido infructuosos dado que México se preocupa ante las prácticas pesqueras irresponsables, desde el punto de vista ecológico, de las embarcaciones de ese país.

Mientras aumente la capacidad de captura mexicana, la necesidad de cumplir con la obligación internacional de concluir acuerdos sobre permisos de excedentes disminuirá. Sólo entonces habrá una verdadera "exclusividad" en la Zona de 200 millas de México. En este sentido, parece incomprensible que México realice esfuerzos en zonas marinas extranjeras, cuando podría aplicarlos a su propia Zona. En 1977 se concluyó un acuerdo de pesca con Estados Unidos, con base en el cual se planea pedir excedentes de la Zona de Conservación Pesquera de ese país, con el fin de pescar en ellas merluza y calamar, quizá a través de empresas conjuntas con España.

Respecto a la delimitación de la Zona mexicana con las zonas de 200 millas de Estados Unidos (tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico) y con Cuba (en el Estrecho de Yucatán), en la misma fecha en que se firmaron los respectivos Acuerdos de Pesca, se intercambiaron sendas notas diplomáticas, en las que se acordaban dichas delimitaciones. En ambos casos se trazaron líneas de 200 millas, con base en el principio de la equidistancia, el cual fue acordado como criterio con gran facilidad por las Delegaciones. En el caso de Estados Unidos, las líneas fueron meras prolongaciones de las de 12 millas acordadas en 1970.⁹⁷ Estos son sin duda los acuerdos de delimitación que México ha concluido con mayor facilidad en toda su historia.

VI.G. *Especies altamente migratorias*

El Acuerdo de Pesca de 1976 con Estados Unidos, estipulaba la expedición de certificados a favor de embarcaciones americanas, mediante el pago de 20 dólares, para que pudieran seguir pescando atún en la porción del Océano Pacífico Oriental que abarca la Zona mexicana, en el entendimiento de que el régimen jurídico de esa especie altamente migratoria sería objeto de una conferencia internacional convocada por México,⁹⁸ a fin de revisar el régimen existente, basado en una convención multilateral anterior de la que ambos países son parte.

⁹⁶ Ver Sección B.I.a) (1) del Capítulo III *supra*.

⁹⁷ Ver Artículo XVIII del Acuerdo y Parte IV de su Anexo.

⁹⁸ Ver Fisher, Joel M., Wood, Scott y Burge, Evan T., "Latin American Unilateral Declarations of 200-Mile Offshore Exclusive Fisheries: Toward Resolving the Problems of Access Faced by the U. S. Tunafish Industry" 9 *Southwestern Law Review*, 1977, pp. 643-670.

VI.G.I. *Antecedentes*

La necesidad de adoptar una nueva convención para la conservación y administración internacional del atún del Pacífico Oriental, ha surgido con la aparición de la Zona Económica Exclusiva, que hace que amplias porciones oceánicas que pertenecían, tradicionalmente, al Alta Mar, pasar a sujetarse a la jurisdicción de los Estados que la establecen.⁹⁹

Hasta ahora, dicho recurso marino ha venido siendo regulado por la Convención para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical, de 1948.¹⁰⁰ Este instrumento internacional, sin embargo, aplicaba a una zona del Pacífico Oriental que formaba parte del Alta Mar y, por tanto se basaba en el concepto jurídico de la libertad de pesca. Mediante los Estados de la región establecen sus Zonas Económicas Exclusivas hasta la distancia de 200 millas, una porción importante de la zona del Pacífico Oriental, en donde aplica la Convención, se va sustrayendo del régimen de libertad de pesca por dejar de ser parte del Alta Mar, Así la Convención se convierte en un instrumento inoperante.

El atún debe ser regulado por un régimen internacional. En efecto, se trata de una especie altamente migratoria que se desplaza dentro de una vasta región marina, sin reconocer fronteras jurisdiccionales. En el caso del Pacífico Oriental, el atún viaja a lo largo de las costas occidentales del continente americano, desde San Francisco, Estados Unidos, hasta Valparaíso, Chile. Cualquier acto de explotación irracional del recurso por parte de un Estado en las aguas adyacentes a sus costas, o en alguna parte de la región, aunque sea en Alta Mar, pone en peligro su conservación en perjuicio propio y de los demás Estados a cuyas aguas emigra.

Tanto el derecho del mar tradicional como el nuevo, que ha venido surgiendo de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar desde 1973, estipulan la necesidad de que las especies altamente migratorias sean protegidas a través de medidas regionales.

VI.G.I. a) *La Convención de la CIAT*¹⁰¹

La Convención fue celebrada en 1948 entre Estados Unidos y Costa Rica, tanto como reacción al incremento en la actividad pesquera a partir del final de la Segunda Guerra Mundial como a las reclamaciones que, desde el año anterior, venían formulando algunos países sudamericanos sobre zonas marinas hasta 200 millas. Ambos factores permitían prever que se dificultaría

⁹⁹ Rose, Andrew D., "The Tuna example: Is there hope for international cooperation?", 11 *San Diego Law Review*, 1974, pp. 776-814; para el texto de la Convención, ver la publicación del Senado citada en la nota 2 del Capítulo III *supra*, Volumen XI (Segunda Parte), p. 197.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

la conservación del atún de la región, ya que cada Estado actuaría conforme a su propio interés. La conciencia sobre la necesidad de sujetar al recurso en cuestión a un régimen internacional fue en aumento entre los Estados de la región, como la evidencia el hecho de que varios de ellos se fueron adhiriendo a la Convención. Así lo hicieron Panamá en 1953, México en 1964 y Nicaragua en 1973. Ecuador que se había adherido a la Convención, la denunció en 1967. También se adhirieron otros Estados sin costas en la región pero que habían venido pescando en la misma, como Canadá en 1968, Japón en 1970 y Francia en 1973.

La Convención estableció una Comisión (CIAT) integrada por secciones nacionales, cuya función principal era la de llevar a cabo la investigación, a cargo del Director de Investigaciones de la Comisión, sobre los diversos aspectos relativos a la explotación del atún aleta amarilla, el bonito y otras especies que pescan las embarcaciones atuneras del Pacífico Oriental, obteniendo, compilando e interpretando datos a fin de permitir su continuo aprovechamiento máximo año tras año.

En realidad ha sido la práctica y la operación de la Convención, a través de las reuniones que ha celebrado anualmente la Comisión, por 27 años, la que ha dado forma al régimen regional que existe en la actualidad, el cual puede describirse en la forma siguiente:

1) En 1962, la Comisión creó el Área Reglamentaria de la Comisión de Aleta Amarilla (ARCAA), que delimita la porción del Océano Pacífico Oriental en la que ejerce sus funciones. El ARCAA va desde San Francisco hasta Valparaíso, abarcando una zona de más de 5,000 millas náuticas cuadradas que, en algunas partes, tiene una anchura de más de 1,000 millas desde la costa.

2) En 1966, como resultado de una propuesta formulada desde 1961 por el Director de Investigaciones ante la disminución en la abundancia del atún aleta amarilla, la Comisión instauró el sistema de la cuota global, según el cual, cada año, al recibir la recomendación que el citado Director le formula con base en la mejor información científica de que dispone, la Comisión adopta una cuota máxima de captura permisible de aleta amarilla dentro del ARCAA para el año siguiente.

3) La captura se realiza competitivamente con base en el concepto de "*first-come, first-served*", lo que implica que los Estados tienen libertad de pescar las toneladas que su capacidad pesquera individual les permita, siempre que la captura de todos en conjunto no rebase la cuota global permitida.

4) Cuando por la información con que se cuenta se observa que el límite de la cuota está a punto de ser alcanzada, el Director de Investigaciones recomienda el cierre de la temporada abierta de pesca, y de principio lo que se conoce como el último viaje.

5) En el último viaje, se autoriza que cada embarcación cubra al máximo su capacidad de acarreo.

6) Desde 1969, se autorizaron asignaciones especiales para la temporada de veda, a favor de barcos pequeños y de barcos de nueva construcción de países miembros en desarrollo y para Estados miembros cuyas enlatadoras de atún requieren de la entrega del recurso durante todo el año para su supervivencia. Estas asignaciones estaban destinadas a México, a fin de que pudiera competir con otras flotas más poderosas como la de Estados Unidos. Desde entonces, México lograba cada año su asignación especial después de difíciles regateos con Estados Unidos, país que podía ejercer su derecho de veto ya que las decisiones de la CIAT deben tomarse por unanimidad. Desde 1975, otros países miembros centroamericanos recibieron también asignaciones especiales.

A pesar de diversos problemas que se han presentado, el éxito de la CIAT, en su tarea de conservar y administrar el atún aleta amarilla del Pacífico Oriental, es evidente con sólo observar que se pudo no sólo restaurar la abundancia de dicha especie, sino aumentarla al grado de permitir que la cuota global, que en 1966 fuera de 79,300 toneladas, fuera de 210,000 toneladas para 1977.

Respecto a otros túnidos, sobre todo el aleta azul, la CIAT se ha limitado a su papel original de investigación, ya que en abundancia aún no requiere medidas de conservación.

VI.G.I.b) *Efectos del nuevo derecho del mar*

Con el establecimiento de Zonas Económicas Exclusivas de 200 millas, una buena parte del ARCAA deja de ser Alta Mar, por lo que el sistema de la CIAT no puede seguir funcionando. La razón principal es que, según el Texto Único Oficioso para Fines de Negociación, y su versión revisada, y el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación,¹⁰² adoptados en la ya mencionada Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Estado costero ejerce derechos de soberanía sobre todos los recursos de dicha zona. Por tanto, la libertad de pesca, en la que está basado el sistema de la CIAT, sólo podría seguir rigiendo en la parte del ARCAA más allá de las 200 millas. Esto es un grave problema pues, como ya se dijo, los túnidos son especies migratorias que no reconocen fronteras jurisdiccionales. Como dichas especies se concentran en volúmenes importantes dentro de las 200 millas de la costa, de nada serviría que el sistema de la CIAT continuara solamente en la porción de Alta Mar que queda del ARCAA. Es necesario, por tanto, que haya un régimen internacional que, a la vez que reconozca los derechos de soberanía de los Estados costeros sobre las especies en cuestión, asegure su racional conservación.

El Artículo 64 del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación, a la vez que implica, en su párrafo 2, que las especies altamente migratorias

¹⁰² Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 107.

están sujetas al régimen de la Zona Económica Exclusiva, establece, en su párrafo 1, que el Estado costero y los demás Estados cuyos nacionales pesquen especies altamente migratorias en la región, cooperarán directamente, o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, con miras a asegurar la conservación y la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la Zona Económica Exclusiva.

Este artículo impone dos obligaciones específicas al Estado costero. En primer lugar, la de cooperar internacionalmente a la *conservación* de estas especies, lo que se hace más necesario que en el caso de otras precisamente por su carácter altamente migratorio. En segundo lugar, establece la obligación para el Estado costero de cooperar internacionalmente para asegurar la *utilización óptima* de las referidas especies, no sólo en su Zona sino en toda la región.

La obligación de asegurar la utilización óptima, no sólo aplica a las especies altamente migratorias sino también, según los Artículos 61 y 62 del mencionado Texto, a todos los recursos vivos de la Zona Económica Exclusiva. El Estado costero debe determinar, con base en la mejor evidencia científica a su alcance, el máximo de captura, permisible de los recursos vivos de su Zona, a fin de evitar que la sobre-explotación ponga en peligro su conservación. También debe determinar su propia capacidad de captura de dichos recursos. Cuando tal capacidad de captura sea menor que el máximo de captura permisible, resultarán excedentes que, según el Artículo 62 y para lograr su utilización óptima, deben ser negociados por el Estado costero a través de acuerdos, u otros arreglos con otros Estados, con lo cual derivará un beneficio económico por tratarse de recursos que le pertenecen. Así pues, según el Artículo 64 las especies altamente migratorias están sujetas al mismo régimen de utilización de recursos vivos en la Zona Económica Exclusiva.

VI.G.2. Situación en el Pacífico Mexicano

Al entrar en vigor el Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer una Zona Económica Exclusiva situada fuera del Mar Territorial,¹⁰³ así como la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 27 Constitucional relativo a la Zona Económica Exclusiva, el 6 de junio de 1976,¹⁰⁴ México adquirió derechos soberanos sobre, entre otros recursos, las especies altamente migratorias de su Zona. Sin embargo, por ser Estado parte de la Convención de la CIAT, no podía ejercer esos derechos. Para hacerlo, era preciso que primero denunciara la Convención, lo cual surtiría sus efectos, según el párrafo 4 de su Artículo V, un año después.

México participó activamente en la elaboración de las citadas disposicio-

¹⁰³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 108.

¹⁰⁴ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

nes del Texto Único,¹⁰⁵ en las cuales fundamentó la legislación arriba citada por la cual estableció su Zona Económica Exclusiva. Los Artículos 6 a 8 de la referida Ley Reglamentaria, prácticamente transcriben los Artículos 50 y 51 del Texto Único revisado, que son los mismos que los Artículos 61 y 62 del Texto Integrado. Aunque dicha Ley no habla de las especies altamente migratorias, México está obligado a observar el Artículo 64 del Texto, no sólo porque ha aceptado que las disposiciones del Texto son ya de derecho positivo, sino porque ese Artículo estipula la obligación de asegurar la utilización óptima, la cual se encuentra reglamentada en los Artículos 61 y 62.

Como el Artículo 64 también estipula la obligación de cooperar internacionalmente para asegurar la conservación de las especies altamente migratorias tanto en su Zona como en su región geográfica, México prefirió inicialmente, en lugar de denunciar la Convención, que no llevaría tal objetivo, anunciar que convocaría a una conferencia de plenipotenciarios para celebrar una nueva convención que se ajustara a las nuevas realidades del derecho del mar. La idea de una nueva convención se tomó después de descartar la alternativa de ajustar o complementar el régimen actual de la CIAT, por considerarlo completamente incompatible con el régimen de la Zona Económica Exclusiva.

Mientras tanto, México ha buscado un reconocimiento inicial de sus derechos soberanos sobre las especies altamente migratorias de su Zona, ya que por estar sujeto a la Convención no podía aun someterles al régimen de licencias que se venían negociando para los excedentes de otras especies en acuerdos con otros países. Como ya fue señalado, en el Acuerdo de Pesca con Estados Unidos, del 24 de noviembre de 1976,¹⁰⁶ se logró que dicho país aceptara la obligación de obtener certificados para sus embarcaciones atuneras que pescaran dentro de la zona mexicana bajo el régimen de la CIAT, los cuales debían ser expedidos por el Gobierno de México. Estados Unidos, al aceptar entregar una lista de tales embarcaciones y pagar veinte dólares por derechos de expedición de los citados certificados, otorgaba un reconocimiento aunque fuera simbólico de los derechos soberanos de México sobre las especies migratorias dentro de su Zona.

En la Reunión de CIAT en Managua, en 1976, México anunció que la pesca de especies altamente migratorias en su Zona por parte de otros países, estaría sujeto al descrito régimen de expedición de certificados.

V.I.G.3. *La alternativa mexicana en San José*

En la Reunión de la CIAT en París, en 1975, México propuso que se convocara a una reunión de los países de la región que bordean el Pacífico Oriental, y los que son parte de la Convención que creó la Comisión, a fin de

¹⁰⁵ Ver sección F de este Capítulo.

¹⁰⁶ Conf/Doc. Tr./1/ESP, del 19 de septiembre de 1977.

negociar un nuevo instrumento que sustituya al actual y que tome en cuenta la existencia de Zonas Económicas Exclusivas. En la misma ocasión, pidió la delegación mexicana al Director de Investigaciones de la CIAT, doctor James Joseph, que preparara un estudio de las alternativas que podían contemplarse para el nuevo instrumento.

En la Reunión de la CIAT en Nicaragua, en 1976, México reiteró su intención de invitar a dicha reunión, lo cual fue visto positivamente por los miembros de la Comisión. Inclusive las delegaciones de Estados Unidos, Canadá y Japón, manifestaron su intención de aceptar tal invitación. Durante la Reunión, Costa Rica expresó su deseo de tomar la iniciativa para la convocatoria o de apoyo o co-patrocinarla que formulara cualquier otro miembro.

La reunión fue convocada por México y Costa Rica, para llevarse a cabo en la ciudad de San José, Costa Rica, del 19 al 23 de septiembre de 1977.

La conferencia de plenipotenciarios para la Conservación y Administración Internacional de los Túnidos en el Pacífico Oriental, se celebró con la participación de los Estados que bordean el Pacífico Oriental y de los demás miembros de la CIAT (Canadá, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Japón, México, Nicaragua y Panamá) y se acreditaron observadores de España, Honduras y Perú.

VI.G.3.a) *Alternativas para la nueva Convención*

VI.G.3.a)(1) *Otras experiencias regionales*

Ninguno de los esquemas regionales que existen para la conservación de recursos vivos del mar en otras partes del mundo, ofrecen una alternativa para el nuevo régimen que se busca para el atún del Pacífico Oriental. En efecto, la Comisión Internacional para la conservación del atún del Atlántico, la Comisión de Pesquerías del Océano Índico, el Consejo Indo-Pacífico de pesquerías y otras organizaciones internacionales regionales, fueron creadas sin tomar en cuenta la existencia de la Zona Económica Exclusiva.

VI.G.3.a).(2) *Alternativas del Director de la CIAT*

Durante la Reunión de la CIAT en Managua, en 1976, el Director de Investigaciones de la Comisión distribuyó el documento que había solicitado la delegación de México al año anterior, en la Reunión de París, intitulado "Alternatives for International Management of Tuna Resources". Este documento, preparado por el propio Director, doctor James Joseph y en colaboración con el señor Joseph W. Greenough, es virtualmente exhaustivo en la búsqueda de alternativas posibles para la conservación y administración internacional del atún del Pacífico Oriental. Por su carácter exhaustivo, se consideró que el documento de referencia debía servir de base para preparar la

posición de México ante la próxima reunión que deberá adoptar la nueva convención.

Joseph ofreció seis alternativas:

1) Que el Estado costero controle toda la pesca de especies altamente migratorias dentro de su Zona de 200 millas, sin que exista un acuerdo internacional para distribuir su captura.

2) Realizar una extensión y modificación del actual sistema de cuota global en el Pacífico Oriental.

3) Dar una asignación parcial de la captura a los Estados costeros de la región con base en la concentración del recurso frente a sus costas en combinación con un sistema de participación con el pago de impuestos.

4) Ejercer un control de la pesquería por medio de agrupaciones regionales de diversos tipos.

5) Asignación de la captura total entre Estados costeros y Estados no costeros.

6) Asignación de la captura a través de un sistema competitivo de ofertas.

La única de las seis alternativas que es compatible con los derechos soberanos del Estado costero y que se adecua a las obligaciones de conservación y utilización óptima del Texto Integrado, es la tercera. En las demás, o se menguan los derechos soberanos del Estado costero o se deja de asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales señaladas.

La tercera alternativa, además, tiene el mérito de ser la única que había sido ya explorada, por sus obvios atractivos, por varios Estados interesados.

En la reunión del Grupo Informal de Consulta sobre las Especies Altamente Migratorias, que se celebró en la ciudad de Nueva York del 3 al 14 de noviembre de 1975, a fin de analizar la aplicación del Artículo 53 del Texto Único en la región del Pacífico Oriental, y en la que participaron las delegaciones de Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Japón, México, Nicaragua, Panamá y Perú, la delegación mexicana sugirió algunas fórmulas similares a la tercera alternativa de Joseph, las cuales fueron bien acogidas por los demás participantes. Además, México propuso en aquella ocasión el principio de la "saturación de la pesquería", según el cual si una especie altamente migratoria está siendo explotada al nivel del óptimo rendimiento sostenido o por encima de él, la organización regional debería declararlo así con efectos obligatorios *erga omnes*, es decir, que ya no deberían admitirse flotas de nuevos Estados en toda el área regulada, así comprendiera, como en el caso del ARCAA de la CIAT, zonas de Alta Mar.

VI.G.3.a.) (3) *La propuesta de México y Costa Rica*

Para la Conferencia de Plenipotenciarios en San José, México preparó una propuesta, basada en la citada tercera alternativa del Director de Investiga-

ciones de la CIAT, que se presentó como Documento de Trabajo con el patrocinio de Costa Rica. Según esta propuesta, los principios que debían incorporarse en la nueva Convención, deberían ser los siguientes:¹⁰⁷

1. En el preámbulo se invocaría al derecho del mar emergente y las disposiciones del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación; se aludiría al deber de los Estados de una región de cooperar internacionalmente por conducto de organizaciones regionales para la conservación de las especies altamente migratorias y para asegurar su óptima utilización en toda la región, conforme al artículo 64, fracción I de dicho Texto; se tomaría en cuenta que casi todos los países que bordean el Pacífico Oriental, han establecido zonas económicas u otras zonas de jurisdicción hasta 200 millas de la costa; se consideraría que el régimen establecido por la Convención que creó la CIAT es incompatible con los derechos soberanos que el Estado costero ejerce sobre todos los recursos vivos hasta una distancia de 200 millas; que por ello es indispensable establecer un régimen de conservación, administración y utilización de dichos recursos que tome en cuenta los derechos soberanos del Estado costero y, a la vez, el carácter altamente migratorio de los túnidos en esa región.

2. Al empezar la parte operativa del tratado se dispondría que se establece una organización regional para la conservación y administración internacional de los túnidos en el Pacífico Oriental.

3. En una disposición sobre miembros (tal vez en un capítulo especial) se indicaría que serán partes en la Organización aquellos Estados participantes como partes en la conferencia que firmen y ratifiquen el tratado. Se dejaría abierta la puerta para que otros Estados formen parte de la Organización.

4. Se definiría el área dentro de la cual se aplicaría el tratado, calificándose como "área de aplicación del tratado" (en vez de área regulada). Salvo razones válidas en contrario, esa área cubriría la actual área regulada, dejándose abierta la posibilidad de que la Organización (mediante decisión futura de la Conferencia) la amplíe hasta cubrir zonas más extensas. El área de aplicación del tratado empezará desde las doce millas de la costa (ver también a este propósito el párrafo 23).

5. Habría un capítulo sobre órganos principales. Serían éstos la Conferencia y un Secretariado. La Conferencia podrá establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios.

6. En la Conferencia estarían representadas todas las partes y sería el órgano rector de la Organización. Formularía la política general de la Organización, velaría por el cumplimiento del objeto, propósitos y principios y adoptaría las recomendaciones y decisiones dirigidas a los miembros y al Secretariado. Salvo disposición contraria en el tratado, las resoluciones de la Conferencia serían obligatorias para los miembros, y el Secretariado. Sus

¹⁰⁷ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

decisiones se tomarán, en principio, por mayoría de $\frac{2}{3}$ o de $\frac{3}{4}$ de los votos, salvo disposición contraria en el tratado. En ciertas disposiciones concretas podría indicarse específicamente las medidas cuya ejecución requeriría del consentimiento del Estado que se vea afectado por la medida correspondiente.

7. Secretariado: De carácter internacional; alto nivel; imparcialidad; principio de distribución geográfica en el reclutamiento del personal. No estará sujeto a directivas u órdenes de los miembros. Lo encabezaría un Secretario General de los privilegios e inmunidades apropiados. Tendría una sección de investigación y otra administrativa.

8. La sección de investigación realizaría labores de investigación, de colección de datos y de estadística, de pesca experimental, difundiría sus datos y estudios, y haría recomendaciones a los miembros. En especial, llevaría a cabo un registro minucioso de la pesca en lo que hace a volumen, lugares de captura, etc., para los efectos de determinar el volumen máximo de captura y otras funciones previstas en el tratado.

9. La sección administrativa se encargaría de las cuestiones presupuestarias, de personal, de cooperación con otros organismos, etc., y en particular, de expedir los permisos internacionales de pesca previstos en el tratado, así como de verificar y computar los desembarcos de la pesca.

10. En un capítulo especial se enunciarían el objeto y principios de la Organización. Contendría varias disposiciones:

11. Sólo serían materia del tratado las diversas especies de túnidos enumeradas en un anexo. Se dejaría a la Conferencia decidir ulteriormente, sobre la base de estudios científicos del Secretario, qué poblaciones de túnidos deben estar cubiertas por el tratado. Esta cuestión incidiría, como es natural, en el área de aplicación del tratado. Asimismo, podría preverse que la Conferencia decida en el futuro si otras especies altamente migratorias deben ser incorporadas en el tratado. Esta decisión requeriría en todo caso la unanimidad. La consecuencia jurídica de que otras especies (que no sean túnidos) no estén cubiertas por el tratado es que el Estado costero regulará su pesca en su zona económica.

12. Se dispondría que los túnidos que se encuentren en el área de aplicación del tratado estarán sujetos a alguno de los tres regímenes siguientes:

- a) Los que son objeto de medidas concretas de conservación, dictadas por la Organización, mediante la fijación de un límite anual de captura global, y cuya pesca esté sujeta además, a un sistema de cuotas entre las partes.
- b) Las que no son objeto de medidas especiales de conservación, pero cuya pesca esté sujeta al régimen del tratado (párrafos 31 y 32).
- c) Aquellas cuya pesca no es objeto ni de uno ni de otro tipo de medidas internacionales, por lo que su pesca sólo es objeto de regulación por el Estado ribereño.

Las especies incluidas en los incisos *a)* y *b)* serán llamadas “especies reguladas”. En el anexo se indicará que el atún de aleta amarilla es la única especie comprendida en el inciso *a)* y el barrilete la única comprendida en el inciso *b)*. La Conferencia podrá decidir si otras especies de túnidos deben quedar comprendidas en uno o en otro inciso.

13. Se definiría el objeto del tratado: el estudio de las distintas especies en el área de aplicación del tratado; la conservación de las especies comprendidas en el inciso *a)* del artículo correspondiente a efecto de mantener su óptimo rendimiento sostenido; su racional explotación con el fin de lograr la óptima utilización del recurso; y la justa participación en los beneficios entre las partes, mediante la asignación de cuotas garantizadas a los Estados costeros, basadas en el criterio de la concentración del recurso dentro de las 200 millas de sus respectivas costas.

14. Con base en los mejores datos científicos disponibles, el Secretario General propondrá a la Conferencia las medidas de conservación que le parezcan adecuadas para mantener el óptimo rendimiento sostenido de las especies que corresponda. La Conferencia adoptará las medidas apropiadas. Las medidas que tome la Organización tendrán por finalidad establecer un régimen uniforme de conservación en toda el área de aplicación del tratado.

15. El principio de la saturación de la pesquería: la Organización podrá determinar, con base en los mejores datos científicos disponibles, que una especie regulada está siendo explotada a nivel o cerca del nivel del óptimo rendimiento sostenido, por lo que el aumento del esfuerzo pesquero, sea por el incremento de embarcaciones o la participación adicional de nuevos Estados en la pesquería, pondrían en peligro la conservación de dicha especie. En ese caso, la Organización hará la declaratoria de que la pesquería está cerrada, pedirá a los Estados no miembros que se abstengan de explotarla, y adoptaría las medidas correspondientes para los Estados miembros.

16. Las partes sólo autorizarán la pesca de especies reguladas en sus respectivas zonas económicas o zonas de jurisdicción a los miembros de la Organización, en las condiciones fijadas por ésta.

17. Los miembros se comprometerían a prohibir a los no miembros que desembarquen especies reguladas capturadas en el área de aplicación del tratado en el territorio de los primeros.

18. Además, para dar efecto al principio de la saturación de la pesca, los miembros se comprometerían a prohibir la importación de especies reguladas en su territorio por parte de los Estados miembros o no miembros, que no respeten las medidas de conservación dictadas por la Organización o que no cumplan con el sistema de cuotas fijadas por la misma.

19. Los miembros no adoptarán unilateralmente medidas de conservación incompatibles con las que hayan sido decididas por la Organización, tanto

respecto de una especie regulada, como respecto de especies estrechamente asociadas a dichas especies y que se pesquen incidentalmente con ellas.

20. A continuación vendría un capítulo sobre la realización de las actividades pesqueras en la zona y asignación de cuotas, con varias disposiciones.

21. El Secretariado estimará anualmente el nivel óptimo de captura de las especies a que se refiere el inciso *a)* del párrafo 12, para los efectos de la pesca al año siguiente y lo someterá a la reunión anual de la Conferencia, la cual adoptará al respecto la decisión correspondiente.

22. Todos los miembros, costeros o no, podrán pescar dentro de toda el área de aplicación del tratado, desde una distancia de doce millas de la costa, sujetos a las condiciones y modalidades dispuestas en el tratado y en los volúmenes que se desprenden de criterios previstos en él, y de conformidad con las decisiones que al respecto adopte la Conferencia, particularmente en lo que hace a las cuotas asignadas a los Estados costeros.

23. Las capturas dentro de las doce millas de la costa se computarán para calcular la pesca total realizada y determinar el nivel óptimo futuro de captura.

24. Una vez capturado el volumen global autorizado para el año, cesarán las actividades de pesca en el área de aplicación del tratado. La Conferencia autorizará al Secretario General para hacer la declaratoria correspondiente, con efectos obligatorios.

25. Cada Estado ribereño parte gozará de una cuota anual garantizada de captura de cada una de las especies incluidas en el inciso *a)* del párrafo 12, en función de la concentración del recurso en su zona económica o zona de jurisdicción, hasta 200 millas de la costa. Esta cuota será equivalente al volumen promedio de captura logrado por todas las flotas dentro de la zona de ese Estado costero en los 5 años inmediatos anteriores. Cada X número de años se calculará nuevamente la concentración del recurso con base en las capturas de los últimos X número de años. El Secretariado estimará anualmente, sobre esas bases, las cuotas asignadas a los Estados costeros que sean partes y las propondrá a la Conferencia. Ésta tomará la decisión correspondiente por mayoría de votos.

26. Si el Estado costero tuviera una capacidad de captura menor que la cuota asignada, el remanente podrá ser capturado por los otros Estados partes. El Estado ribereño recibirá, a cambio de esa captura de otros Estados, una compensación económica fijada conforme a las disposiciones correspondientes (ver párrafos 31 y 32).

27. La capacidad de captura para el año siguiente de cada Estado costero sería estimada anticipadamente por el Secretariado y estará sujeta a ajustes periódicos, con el fin de conocer oportunamente los remanentes que puedan ser pescados por otros Estados.

28. Si el Estado ribereño tuviera una capacidad de captura mayor que su

cuota asignada, no quedaría impedido de sobrepasarla en competencia libre, mientras no quedara cerrada la pesca por agotamiento de la cuota global anual.

29. Quedaría prohibida la venta o traspaso de las cuotas asignadas a los Estados costeros, sea a otros miembros o a no miembros.

30. La Conferencia decidirá en su reunión anual, con base en propuestas del Secretariado:

- a) La captura global máxima de las especies a las que se refiere el inciso a) del párrafo 12.
- b) Las cuotas garantizadas para cada Estado ribereño; y
- c) El monto de los derechos de participación en la pesquería, fijados de conformidad con lo previsto en el párrafo 31.

31. Las embarcaciones que gocen del permiso internacional de pesca emitido por la Organización, pagarán derechos de participación por tonelada de captura, equivalente a un 5% del valor comercial. Con el fin de hacer frente a los gastos de la Organización se pediría un anticipo de ... (por ejemplo de 25%) de la pesca probable en el año.

32. La Organización distribuirá los ingresos provenientes de los derechos de participación en la siguiente forma:

- a) Gastos del Organismo (20%);
- b) Una porción del remanente, proporcional a las capturas realizadas dentro de las zonas económicas exclusivas u otras zonas de jurisdicción se distribuiría entre los Estados ribereños de acuerdo con la concentración del recurso en sus respectivas zonas;
- c) El último remanente sería distribuido entre todos los Estados participantes en proporción a las capturas que hayan realizado.

33. La policía del mar se haría por el Estado ribereño dentro de su zona económica exclusiva o zona de jurisdicción. La verificación y cómputo de los desembarques de la pesca estaría a cargo de la Organización en toda el área de aplicación del tratado, como se indica en el párrafo 9. La Conferencia establecería, un régimen uniforme de sanciones pecuniarias para las distintas violaciones de las reglas que adopte la Organización en cumplimiento del tratado.

34. Por último, se incluiría una cláusula sobre entrada en vigor provisional del tratado, conforme a la cual, todo Estado, al firmarlo, podrá notificar al Gobierno depositario que está dispuesto a aplicarlo provisionalmente y que va a gestionar su ratificación con arreglo a sus procedimientos constitucionales, lo más rápidamente posible. Así, la Organización misma y sus órganos podrían establecerse y empezar a funcionar cuanto antes, sin necesidad de esperar hasta que se reúna el número de ratificaciones correspondientes.

35. También habría una cláusula respecto de la entrada en vigor definitiva, en la que podría indicarse que la convención entraría en vigor en forma definitiva cuando hubieran ratificado o se hubieran adherido a ella la mitad más uno de los participantes en la conferencia en que se apruebe el tratado.

36. Cuestiones conexas y disposiciones transitorias:

- a) Habría una transferencia de todos los haberes de la CIAT a la nueva Organización;
- b) La sede y personal de la CIAT permanecerían;
- c) La Conferencia que establezca la nueva convención adoptaría, mediante resolución un régimen transitorio mientras entra en vigor el definitivo;
- d) La Conferencia tomaría medidas para resolver cuanto antes el problema de la relación atún-delfín, para terminar la práctica del "último viaje" y para resolver el problema de la sobrepesca incidental del atún aleta amarilla.

Los eventos en la Conferencia no podían haber sido más negativos. Estados Unidos mostró poco entusiasmo por la propuesta de México y Costa Rica, aduciendo que la alternativa que se ofrecía no era la única al alcance de los participantes, y que como el sistema de la CIAT había funcionado, lo mejor sería mantenerlo. Su insistencia por no modificar el *statu quo* se debe, seguramente a la presión ejercida por los atuneros americanos, especialmente la American Tunaboat Association, con base en San Diego, que serían los perjudicados por cualquier cambio.

Tanto México como Costa Rica reaccionaron amenazando con aplicar el sistema normal de excedentes en su Zona al atún, por medio de medidas unilaterales, y de proceder a denunciar la Convención de la CIAT.

En este ambiente, en la siguiente reunión de la CIAT que se celebró en México el mes siguiente (octubre de 1977), no fue posible por primera vez llegar a un acuerdo sobre la asignación especial que México solicitaba, ante la oposición de Estados Unidos. En efecto, entonces, México vetó que se tomara la resolución anual.

Ante esta situación, México decidió denunciar la Convención de la CIAT. Tal vez con esta medida radical, que se notificó a Estados Unidos como depositario de la Convención, el 8 de noviembre de 1977, pueda iniciarse una negociación positiva entre las partes, a fin de contar con un régimen regional para la conservación y administración del atún del Pacífico Oriental. El primer efecto positivo de la denuncia fue que, en una sesión especial de la CIAT en La Jolla, en enero de 1978, se llegó a un acuerdo con Estados Unidos sobre la asignación especial mexicana para dicho año.

VI.H. *Reformas requeridas a la ley reglamentaria de la zona*
(Ver anexo VII).

Como resultado de los cambios ocurridos entre el contenido del Texto Único Oficioso para Fines de Negociación,¹⁰⁸ en el que se basó la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva de 1976,¹⁰⁹ y el contenido del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación,¹¹⁰ es necesario reformar esa Ley.

Esa necesidad no se presenta respecto al Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para Establecer una Zona Económica Exclusiva de 1976,¹¹¹ ya que éste sólo incluye el concepto general de la Zona, el cual no varió del Texto Único al Texto Integrado.

En el Artículo 4/III de la Ley Reglamentaria, se estipula que México tiene "Jurisdicción exclusiva con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la Zona", mientras que el Artículo 56/1/a) del Texto Integrado estipula que, con respecto a dichas actividades, el Estado costero ejerce, en lugar de jurisdicción exclusiva, derechos soberanos.

Además, el Artículo 4/II de la Ley establece "derechos exclusivos y jurisdicción" con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras. El Artículo 56/1/b) del Texto reconoce la "jurisdicción", mas no los "derechos exclusivos".

Finalmente, y de mucha mayor importancia, es la necesidad de reformar el Artículo 3 de la Ley Reglamentaria, que al haber sido copiado de una equivocada traducción al español, por parte del Secretariado de Naciones Unidas, del Artículo 132 del Texto Único, estipulaba que las islas tendrán derecho a una Zona de 200 millas, excepto aquéllas "...que no puedan mantenerse habitadas o que no tengan vida económica propia...". en lugar de decir que se exceptúan "las rocas" (en lugar de las islas, que es muy diferente), "que no puedan mantenerse habitadas o mantener vida económica propias" (en lugar de "tener" vida económica propia, que obviamente cambia la situación). Este error, como se verá en el último capítulo de esta obra, podría haber tenido muy funestas consecuencias para el país, pues lo privaría sobre todo de vastos depósitos de minerales en los fondos marinos dentro de sus 200 millas medidas alrededor de Isla Clarión, que no es roca y no está habitada ni tiene vida económica propia, pero podría tenerlas. El Artículo 132, correcto, del Texto Único, corresponde literalmente al 121 del Texto Integrado en cuanto a este punto.

Además será necesario elaborar la legislación nacional que implemente las

¹⁰⁸ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 108.

¹⁰⁹ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

¹¹⁰ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 107.

jurisdicciones mencionadas en la Ley Reglamentaria y las demás cuestiones de detalle estipuladas por el Texto Integrado. Precisamente el Artículo Primero Transitorio de la Ley, prevé la expedición de esas "disposiciones legales específicas".