

LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE MEXICO Y LA ZONA DE CONSERVACION DE PESCA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Miguel A. Méndez Buenos Aires*

En el presente artículo se compararán brevemente la Zona Económica Exclusiva de México y la Zona de Conservación de Pesca de los Estados Unidos de América.

Ambos espacios marinos establecidos respectivamente con el objeto de aprovechar y proteger los recursos marinos que ahí se localizan en beneficio de sus poblaciones.

Este estudio comprende las siguientes partes:

1. Antecedentes de las 200 millas marinas;
2. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar;
3. La Zona Económica Exclusiva de México;
4. La Zona de Conservación de Pesca de los EUA;
5. El problema atunero entre México y los EUA.

Antecedentes de las 200 millas

De orígenes eminentemente latinoamericanos la Zona Económica Exclusiva, surge como resultado de la constante lucha de los estados en desarrollo por establecer principios que impidan la dilapidación de su riqueza ictiológica frente a sus costas por parte de las potencias marítimas.

A fin de contar con un mejor enfoque, dividiremos el estudio de la Zona en cuestión en:

- a) actos unilaterales;
- b) acuerdos multilaterales.

* Investigador del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo.

Este ensayo no hubiera sido posible sin las valiosas enseñanzas que a quien suscribe esta nota, ha impartido el doctor Jorge A. Vargas, jefe del Proyecto de Derecho del Mar, en el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo.

a) *Actos unilaterales*

Recién concluida la Segunda Guerra Mundial el presidente Harry S. Truman emite el 28 de septiembre de 1945 dos proclamas que causan un fuerte impacto en el derecho del mar. La primera de ellas (número 2667) es mundialmente conocida por el impacto que tuvo, ya que con base en dicha proclama, se creó y presentó ante la comunidad internacional la noción de la plataforma continental submarina, concepto jurídico que ha sido calificado como "el más revolucionario de los tiempos modernos".

La proclama 2667 establece "la política de Estados Unidos en relación con los recursos naturales del subsuelo y del lecho marino de la plataforma continental", o sea el área submarina adyacente al litoral de un Estado ribereño que, situada fuera del mar territorial, llega generalmente a una profundidad de 200 metros. También declara como propiedad del referido país, sujetos a su jurisdicción y control, los recursos naturales del subsuelo y del lecho marino de la plataforma continental debajo de la alta mar pero contiguos a las costas de Estados Unidos, aclarando que el carácter de alta mar de las aguas situadas sobre la plataforma continental y el derecho a su libre navegación, no se ven afectados en modo alguno.¹

Entre los fundamentos que utilizaron para emitir la proclama sobre la plataforma continental destacan los siguientes:

1. La efectividad de las medidas para utilizar o conservar los recursos que se encuentren en la plataforma depende de la cooperación y protección que se proporcione desde la costa.

2. Los recursos de la plataforma, con frecuencia constituyen una prolongación natural hacia el mar de una fuente o depósito que yace dentro del territorio.

Es pertinente mencionar que el interés del Estado de ejercer soberanía sobre los recursos de la plataforma era disponer de nuevas fuentes de petróleo y de otros minerales que en el futuro proporcionarían beneficios económicos para el Estado ribereño.

El 29 de octubre de 1945 —un mes después de emitidas las proclamas Truman—, el entonces presidente de México, Manuel Avila Camacho,² formula una declaración por la cual "reivindica toda la plataforma o zócalo continental adyacente a sus costas y a todas y cada una de las riquezas naturales conocidas e inéditas que se encuentren en la misma". Al igual que la proclama emitida por el presidente Truman, la declaración mexicana en nada afectó los derechos de libre navegación en la alta mar.

Meses después, con fecha 11 de octubre de 1946,³ el presidente de Argentina dicta un decreto declarando como perteneciente a la soberanía de la nación el mar epicontinental y zócalo argentino. (Por mar epicontinental debemos entender a las aguas suprayacentes al zócalo continental).

¹ Proclama 2667 del 28 de septiembre de 1945. El texto de esta proclama aparece como Apéndice núm. 5 en la obra *México y el régimen del mar*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, p.p. 300-301.

² Azcarraga y Bustamante, J. L. *La plataforma submarina y el derecho internacional*, Instituto Francisco Vitoria, Madrid, 1952, p. 250.

³ El texto del decreto argentino 14.708/46 aparece reproducido en Álvaro Álvarez, *Los nuevos principios del derecho del mar*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1969, pp. 20-21.

Posteriormente el 23 de junio de 1947 mediante la declaración oficial del presidente de Chile Gabriel González Videla proclama que la soberanía nacional se extiende sobre una zona marítima cuyo límite exterior se encuentra a doscientas millas náuticas de distancia desde la costa.⁴

En esta declaración por primera vez se menciona la cifra de doscientas millas náuticas.

El primer instrumento legal en América Latina que establece que la soberanía y jurisdicción se extiende a doscientas millas náuticas, es el Decreto Supremo emitido por Perú, el primero de agosto de 1947.⁵

Por lo anterior podemos observar que la aparición de la plataforma continental se deriva de la doctrina latinoamericana de las 200 millas, y ésta surge de los países que disponen de grandes espacios marinos, como es el caso de Chile, Ecuador y Perú.

b) *Acuerdos multilaterales*

Después de la serie de actos unilaterales emanados por diversos países, surgen una cadena de acuerdos multilaterales que condujeron a declaraciones subregionales y regionales.

El 18 de agosto de 1952, los países del Pacífico sur, Chile, Ecuador y Perú suscriben la llamada Declaración de Santiago. Dicha declaración considerada como el primer instrumento multilateral latinoamericano que establece la jurisdicción del Estado ribereño en doscientas millas marinas.

En este documento los delegados de esos tres países "proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las costas". Esta jurisdicción y soberanía exclusivas incluyó, asimismo, el suelo y subsuelo marinos correspondientes, así como los territorios insulares.⁶

Es pertinente mencionar que la zona marítima referida en la citada declaración, es un espacio marino muy semejante a lo que ahora se conoce con el nombre de Zona Económica Exclusiva.

Mediante la declaración de esos tres países del cono sur se sientan las bases más firmes a nivel multilateral para la formulación y la defensa de la tesis de las 200 millas, la cual fue establecida para mejorar el nivel de vida de sus pueblos.

En la parte inicial de la Declaración de Santiago se hace una elocuente enunciación de las consideraciones de carácter económico y científico-técnico que esos tres países tuvieron en cuenta para la adopción de una medida internacional tan importante. En dichas consideraciones se expresa, en primer término, la obligación de los gobiernos de asegurar a sus pueblos

⁴ El texto de la declaración del presidente de Chile aparece en Francisco Orrego Vicuña, *Chile y el derecho del mar*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972, p. 34.

⁵ *Instrumentos nacionales e internacionales sobre derecho del mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 1971, pp. 20-21.

⁶ El texto de esta Declaración aparece en *Convenios y otros documentos: 1952-1969*, Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur (Chile, Ecuador, Perú), Secretaría General, Lima, enero de 1970, pp. 31-32.

las condiciones necesarias de subsistencia y de procurarles los medios para su desarrollo económico, de la cual se deriva el deber de cuidar la conservación de los recursos naturales y reglamentar su aprovechamiento, a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países.

La Declaración de Montevideo, suscrita el 8 de mayo de 1970, en la cual participaron Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay; representa la aceptación y regionalización de la tesis latinoamericana de las 200 millas.

Esta Declaración establece como principios básicos del derecho del mar "el derecho de los estados ribereños" de disponer de los recursos naturales del mar adyacentes a sus costas, y del suelo y subsuelo del mismo mar, para promover el máximo desarrollo de sus economías y elevar los niveles de vida de sus pueblos", así como el derecho a explorar, conservar y explotar los recursos naturales, renovables y no renovables, que se encuentran en el mar adyacente, la plataforma continental y el suelo y subsuelo de los fondos marinos.⁷

Pocos meses después de suscrita la Declaración de Montevideo 20 estados latinoamericanos se reúnen en la capital del Perú y emiten el 8 de agosto de 1970 la Declaración de Lima en la cual fortalecen los principios proclamados en la Reunión de Montevideo.⁸

De la Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre Problemas del Mar, celebrada a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, en junio de 1972, con la participación de Barbados, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela, surge la Declaración de Santo Domingo.

La Declaración de Santo Domingo reviste una mayor precisión y sistematización jurídicas que las anteriores declaraciones de Montevideo y Lima.

La contribución más valiosa que ofrece la declaración es sin duda la incorporación del concepto "mar patrimonial". Al respecto este instrumento dispone que el mar patrimonial es la zona adyacente al mar territorial en la cual "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 dicha zona, sin menoscabo de la libertad de navegación y sobrevuelo y de la libertad para tender cables y tuberías submarinas.⁹

Los conceptos más importantes de esta declaración aparecen reproducidos con posterioridad en el Proyecto de Artículos de Tratado presentado por las delegaciones de Colombia, México y Venezuela ante la Comisión de los Fondos Marinos y Oceánicos de las Naciones Unidas el 3 de abril de 1973.

Los actos unilaterales y acuerdos multilaterales brevemente mencionados se consideran el origen y desarrollo de la zona de las doscientas millas.

⁷ El texto de la Declaración de Montevideo aparece en *México y el régimen del mar*, Apéndice 9, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, pp. 302-303.

⁸ Véase *Exposiciones oficiales peruanas sobre el nuevo derecho del mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 1972, pp. 18-19.

⁹ Apéndice 11 en *México y el régimen del mar*, *op. cit.*, pp. 313-316.

Por lo que respecta al porqué del límite de las 200 millas, diversas teorías han pretendido explicarlo.

La teoría de la "compensación marítima" es aquella que sostienen los países que virtualmente carecen de plataforma continental, como es el caso de Chile, Ecuador y Perú, y por tal motivo incorporan a su soberanía la zona de 200 millas náuticas con objeto de que los recursos marinos que allí se encuentran, en especial los renovables, se utilicen en beneficio de las poblaciones ribereñas.

Otros autores han señalado que las 200 millas constituían el límite exterior hasta donde podían llegar las faenas de pesca y caza marítimas alrededor de la década de los treinta y principios de los cuarentas.

Empero, parecería que la cifra de las 200 millas cuenta con un sólido apoyo científico. Desde hace muchos años se ha venido afirmado que los efectos benéficos de la corriente peruana (antiguamente conocida como corriente de Humboldt) alcanzan precisamente hasta una distancia de 200 millas marinas. Es decir, se ha comprobado científicamente que la corriente peruana constituye uno de los fenómenos oceanográficos más importantes para la pesca a nivel mundial. Además en la zona marítima frente a las costas de los países del cono Sur (dentro de las 200 millas) ocurren los llamados "afloramientos" o surgencias mediante las cuales se elevan las profundidades oceánicas nutritivas que sirven de alimento a organismos marinos (zooplancton y fitoplancton), con lo cual se propicia el desarrollo de una cadena ecológica alimenticia que llega hasta especies altamente comerciales como la anchoveta, la merluza y el atún. En efecto tales surgencias identifican las zonas más ricas para la pesca.¹⁰

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

Al tratar cualquier tema del derecho del mar, es necesario mencionar a la Tercera CONFEMAR.

La mencionada conferencia fue convocada por la resolución 3067 (XX-VIII) del 16 de noviembre de 1973, la CONFEMAR tendría como mandato aprobar una convención en que se traten todas las cuestiones relacionadas con el derecho del mar... y teniendo presente que los problemas del espacio oceánico están estrechamente interrelacionados y deben considerarse como un todo.¹¹

La Tercera CONFEMAR tiene como objetivo principal formular un nuevo orden jurídico aplicable a los mares y océanos del mundo, los cuales cubren más de las dos terceras partes de la superficie del planeta.

A lo largo de sus nueve periodos de sesiones la citada conferencia ha elaborado siete documentos siendo el Proyecto de Convención sobre Derecho del Mar, el último de ellos. El citado documento consta de 320 artículos y 8 anexos.¹²

¹⁰ Véase Eduardo Mercado Jarrín, "Fundamentos de la Soberanía Marítima del Perú", conferencia pronunciada en el Palacio de Torres Tagle, en Lima, el 11 de mayo de 1970 ante el Cuerpo Diplomático acreditado en dicho país en *Exposiciones oficiales peruanas sobre el nuevo derecho del mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 1972, pp. 18 (1)-18 (16).

¹¹ El texto de esta resolución aparece en Jorge A. Vargas, *Terminología sobre derecho del mar*, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979, pp. 297-300.

¹² Doc. ONU: A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3/Add. 1 del 28 de agosto de 1980.

Las disposiciones del mencionado instrumento representan un gran avance para el derecho internacional del mar.

Uno de los conceptos más innovadores del derecho del mar, es precisamente la Zona Económica Exclusiva.

Hasta cierto punto debe reconocerse que el reconocimiento que la comunidad internacional da a la Zona Económica Exclusiva es debido al sólido apoyo dado por la Tercera Conferencia.

La definición que da la CONFEMAR de la figura de la Zona Económica Exclusiva es la siguiente:

la zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste... (que) no se extenderá más allá de las 200 millas marinas (y en la cual); el Estado ribereño tiene: derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos, jurisdicción ... con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, a la investigación científica marina a la preservación del medio marino (y) otros derechos y deberes.

En la Zona Económica Exclusiva, todos los estados sean ribereños o sin litoral gozan... de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos, y otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades (artículos 55 al 58 del Proyecto de Convención sobre el Derecho del Mar).

Los principios contenidos en la citada definición han servido de guía en el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva por parte de algunos Estados como es el caso de Guatemala, Honduras, México, Venezuela por citar algunos.

La Zona Económica Exclusiva de México

A nivel mundial, México es uno de los primeros países en adoptar una zona de 200 millas náuticas.

Con base en las iniciativas de decreto y ley enviados por el entonces presidente Luis Echeverría a la Cámara de Senadores, el 4 de noviembre de 1975,¹³ y mediante el decreto expedido el 26 de enero de 1976 (publicado en el *Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976) que adicionó con un octavo párrafo el artículo 27 constitucional, nuestro país estableció la figura de la Zona Económica Exclusiva, en los siguientes términos:

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 de Congreso. La zona económica exclusiva

¹³ Véase, Vargas, Jorge A. *La Zona Económica Exclusiva de México. Descripción, textos legales y bibliografía*. Editorial V Siglos, México, 1980, pp. 43-53.

se extenderá a doscientas millas náuticas, medida a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

El 13 de febrero de 1976 apareció publicado en el *Diario Oficial* la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del artículo 27 constitucional, dicha ley mantiene simetría con la forma y contenido del concepto de Zona Económica Exclusiva, establecido en el Proyecto de Convención sobre el Derecho del Mar (artículos 55 al 58) particularmente el artículo 4o. de la citada ley.

Estos principios son los siguientes:

I. Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos incluido su subsuelo y de las aguas suprayacentes;

II. Derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras;

III. Jurisdicción exclusiva con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la zona; y

IV. Jurisdicción con respecto:

- a) La preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación;
- b) La investigación científica.

De acuerdo con el régimen jurídico establecido por México en su Zona Económica Exclusiva queda bien claro que ningún extranjero puede realizar actividades de exploración o explotación pesquera o de aprovechamiento de ningún recurso natural en esa zona, sea o no renovable, o aun de realizar actividades de investigación científica marina, relacionadas con tales recursos sin la autorización expresa de las autoridades competentes de nuestro país.

Sin embargo el derecho del espacio oceánico ha creado el principio del aprovechamiento óptimo de los recursos vivos.

Para entender mejor el mencionado principio hay que partir de la premisa que el Estado ribereño tiene el derecho, pero también la obligación de determinar cuál es su capacidad para explotar los recursos vivos que se encuentran en la Zona Económica Exclusiva, según la captura permisible; como se sabe ésta la determina el Estado teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que dispone.

Esto significa que cuando la flota mexicana haya agotado todas sus posibilidades para pescar una determinada especie, y no logre capturar el máximo permisible, deberá permitir a embarcaciones extranjeras pescar la diferencia que resulte entre la captura permisible y el volumen que pueda capturar nuestros pescadores, en tanto que la flota nacional disponga de los medios para capturar la captura permisible. Cuando ello suceda terminará la obligación del Estado ribereño de permitir que otros países pesquen dentro de su zona económica exclusiva.

El acceso para que embarcaciones extranjeras pesquen la citada diferen-

cia en la Zona Económica Exclusiva —pues sólo en este espacio marino opera—, se hará mediante acuerdos bilaterales, que celebre el Estado ribereño con los estados interesados, los cuales deberán sujetarse a las modalidades, condiciones y reglamentos que estipule el ribereño.

El principio del aprovechamiento óptimo de los recursos vivos fue establecido teniendo en cuenta que los recursos vivos del mar que no se aprovechan, se pierden. En consecuencia, en un mundo en el que existen severos problemas de alimentación no es posible permitir el desperdicio de tales recursos.

México con el establecimiento de su Zona Económica Exclusiva y tomando en cuenta el novedoso principio del aprovechamiento óptimo de los recursos vivos marinos, celebró acuerdos bilaterales de pesca con Cuba y Estados Unidos de América el 26 de julio y 24 de noviembre de 1976, respectivamente. Ambos instrumentos internacionales dejaron de surtir efectos a partir del 1 de enero de 1980.¹⁴

Tanto el acuerdo con Cuba, como el celebrado con los EUA son muy semejantes en cuanto a su estructura y contenido. En ambos documentos internacionales los países contratantes reconocen expresamente que México “ejerce derechos soberanos para fines de explotación sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables de los fondos marinos, el subsuelo y las aguas suprayacentes”.¹⁵

La Zona de Conservación Pesquera de los EUA

Mediante la Ley de Conservación y Administración Pesquera (Fishery Conservation and Management Act of 1976),¹⁶ promulgada por el Congreso de los Estados Unidos el 13 de abril de 1976, los EUA establecieron:

- i) zona de conservación de pesca, cuyo límite exterior llega a 200 millas náuticas dentro de la cual Estados Unidos asume autoridad exclusiva de administración pesquera sobre todos los peces, excepto sobre las especies altamente migratorias;
- ii) autoridad exclusiva de administración pesquera, más allá de dicha zona, sobre las especies anádromas y los recursos de la plataforma continental.

Por especies anádromas debemos entender a las que pasan la mayor parte de su ciclo vital en el mar (o sea en agua salada) y sólo regresan a ciertos ríos (agua dulce) para reproducirse, como es el caso del salmón y la trucha.

La zona marina establecida por los EUA tiene una anchura de 200 millas náuticas —o sean 37 040 km—, y entró en vigor a partir del 1 de marzo de 1977.

El establecimiento de la zona de conservación de 200 millas de los EUA obedece a las constantes gestiones que desde hace varios años vinieron realizando los pescadores de los estados costeros del Atlántico, tales como, Massachusetts, New Hampshire, Maine, Rhode Island y Connecticut ante

¹⁴ *Supra* nota 10, p. 24.

¹⁵ Tercer párrafo de la parte preambular en uno y otro acuerdo.

¹⁶ “Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976” (Fishery Conservation and Management Act of 1976) Public Law 94-265, 16 USC 1801: sección 2 (b) (1), 94th Congress H. R. 200.

el gobierno norteamericano con el objeto de que se crearan disposiciones, medidas para evitar las eficientes e intensas actividades de pesca realizadas frente a sus costas por países tecnológicamente más desarrollados como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Polonia, la República Democrática Alemana, Japón y la República Federal de Alemania.¹⁷

Tales operaciones afectaban seriamente las economías de los pescadores de esa zona. Cabe destacar que la flota del noroeste de Estados Unidos compuesta por embarcaciones pequeñas, manejadas por familias no podían competir contra la variedad y el número de embarcaciones extranjeras tecnológicamente mejor equipadas y poseedoras de mejores procedimientos de captura.

Por lo anterior podemos afirmar que los estados de Massachusetts, New Hampshire, Maine, Rhode Island y Connecticut estaban a favor del establecimiento de una zona de 200 millas náuticas. Sin embargo la postura contraria era asumida por la Asociación Atunera Norteamericana, enclavada en San Diego, California; dicha asociación siempre ha estado en contra de las 200 millas, apoyando la tesis de un mar territorial lo más estrecho posible, pues mientras más estrecha sea la faja que ocupa el mar territorial sobre la cual los países ribereños ejercen soberanía plena, mayor será el espacio oceánico —calificado como alta mar—, en el cual la flota atunera podrá desenvolverse libremente, tratando de obtener las capturas más altas de atún.

De conformidad con la sección 101 de la Ley Pública 94-265 se define a la “zona de conservación pesquera” de la siguiente manera:

Una zona contigua al mar territorial de Estados Unidos denominada zona de conservación pesquera. El límite interno de dicha zona es una línea que coincide con el límite exterior marítimo de cada uno de los estados ribereños, y el límite externo es una línea trazada de tal modo que cada punto de ella se encuentra a 200 millas náuticas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.¹⁸

En esta zona los Estados Unidos de América asumen una “autoridad exclusiva de administración pesquera” sobre:

- i) Toda clase de peces, excepto las especies altamente migratorias;
- ii) Todas las especies anádromas (*v.g.* el salmón);
- iii) Todos los recursos pesqueros ubicados más allá de la Z.C.P. (especies sedentarias, tales como esponjas, ostras, etcétera).

Al comparar el texto de la ley estadounidense y el párrafo octavo que adicionó el artículo 27 constitucional, observaremos una diferencia que consiste en que el texto de la ley de los EUA denomina a la zona en cuestión, como “una zona contigua al mar territorial”... lo cual significa que entiende que dicha zona de conservación —o zona contigua— forma parte del altar mar.

En cambio la ley mexicana interpreta a la Zona Económica Exclusiva

¹⁷ Vargas, Jorge A. *México y la Zona de Pesca de Estados Unidos*. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1979, p. 17.

¹⁸ Ley Pública 94-265, título I, sección 101, p. 6.

como una zona de carácter *sui generis*, es decir diferente del mar territorial y del alta mar.

En la zona de conservación y administración se asume una autoridad exclusiva de administración sobre los recursos vivos, a diferencia de la Zona Económica Exclusiva, donde nuestro país ejerce "derechos de soberanía" para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos incluido su subsuelo y de las aguas suprayacentes.

Es pertinente mencionar que en la ley norteamericana se emplea la expresión "autoridad exclusiva de administración", en lugar de utilizar los términos como soberanía y jurisdicción que por lo común aparecen tanto en la legislación mexicana como, la de Guatemala, Honduras, etcétera.

La ley 94-265 exceptúa de manera expresa a las especies altamente migratorias (como es el caso del atún) ya que el gobierno de Estados Unidos sostiene la tesis de que ciertas especies no deben quedar sometidas al ejercicio de los derechos soberanos y exclusivos de un solo Estado, ya que se trata de una especie altamente migratoria que atraviesa en sus largos recorridos las zonas económicas de numerosos estados ribereños, por lo tanto su aprovechamiento debe ser de una forma regional a través de ciertos organismos regionales.

Al respecto nuestro país dispone que dentro de la Zona Económica Exclusiva el Estado ribereño ejerce derechos soberanos sobre todos los recursos vivos que ahí se encuentran, incluidas las especies altamente migratorias.

El gobierno de los Estados Unidos de América al igual que México al establecer su zona de 200 millas marinas, tomando en cuenta el principio del aprovechamiento óptimo de los recursos celebró varios acuerdos pesqueros internacionales.

El 26 de agosto de 1977 México firmó con el gobierno de Estados Unidos un acuerdo internacional, con base en el cual "nacionales y barcos mexicanos pueden pescar los recursos vivos sobre los cuales Estados Unidos ejerce autoridad administrativa en materia de pesca conforme a su legislación."

Merced a la celebración del citado tratado, embarcaciones de pesca mexicanas por primera vez realizaron capturas en aguas extranjeras, en parajes tan distantes como las aguas del Océano Atlántico frente a las costas de Boston, Massachusetts, o bien frente a las costas de Washington, Oregon y California, en especies tan importante como calamar, bacalao, merluza y "pollock".¹⁹

De este modo hemos descrito brevemente algunas diferencias entre la naturaleza jurídica de la Zona Económica Exclusiva de México, establecida en la Ley Reglamentaria del párrafo Octavo del artículo 27 constitucional y la Zona de Conservación y Administración Pesquera de los EUA según lo que dispone la Ley Pública 94-265.

De las diferencias contenidas en los respectivos cuerpos legales que aplican México y los EUA para el aprovechamiento de sus recursos marinos

¹⁹ Acuerdo entre el gobierno de los EUA y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos referente a las pesquerías frente a las costas de Estados Unidos, suscrito en Washington, D.C., EUA el 26 de agosto de 1977.

vivos, surgen problemas como es el caso del problema atunero entre ambos países.

El problema atunero entre México y los Estados Unidos de América

En julio de 1980 seis atuneros norteamericanos fueron sorprendidos por unidades de la Armada de México, pescando dentro de la Zona Económica Exclusiva, sin contar con los permisos de pesca correspondientes.²⁰

En la historia de los estados ribereños latinoamericanos no son extrañas las incursiones de piratas pesqueros.

Dicha incursión resulta de la gran diferencia que existe entre ciertos países desarrollados poseedores de modernas flotas y avanzadas tecnologías pesqueras y de países en vías de desarrollo carentes de tales flotas y tecnologías, pero poseedores de valiosos recursos vivos marinos, ya se trate del atún, camarón, abulón, corvina o anchoveta.

Con el objeto de evitar el constante saqueo de su riqueza ictiológica por parte de las potencias pesqueras los estados ribereños en desarrollo apoyados en los trabajos de la Tercera CONFEMAR por una parte y siguiendo las políticas llevadas por algunos estados latinoamericanos, establecieron zonas económicas de 200 millas.

Nuestro país al establecer su zona de 200 millas marinas, goza de "derechos de soberanía" sobre los recursos sean o no renovables que ahí se localicen, incluyendo las especies altamente migratorias.

Ayudado en este precepto México sostiene la tesis de que en su ZEE los atunes que ahí se localicen se encuentran bajo sus "derechos de soberanía", por lo que ningún otro Estado puede capturarlos, a menos que las autoridades mexicanas competentes lo autoricen de manera expresa y de acuerdo con la legislación respectiva, expidiendo los correspondientes permisos de pesca.

Por su parte el gobierno de los EUA en su Ley Pública 94-265, sección 103 dispone que

La autoridad exclusiva de administración pesquera no incluirá ni deberá interpretarse que abarca a las especies altamente migratorias, como los atunes (atún aleta amarilla, atún rojo, patudo, listado, rabil, atún de aleta negra, bonito del Pacífico y atún de aleta azul del sur), el marlin, el pez espada, el tiburón oceánico, los catáceos, etc.

Para las mencionadas especies, los EUA propugnan la aplicación de la ya superada teoría de la *res nullius* que considera que los atunes, por su carácter altamente migratorio no pertenecen a nadie, sino que su posesión y su adquisición jurídica depende del Estado que los haya capturado, siempre y cuando tal captura se haya realizado fuera del mar territorial del Estado ribereño.

²⁰ "Llegaron a Mazatlán las dos naves de E.U. apresadas", *El Universal*, 10 de julio de 1980, pp. 9 y 10. "Capturó la Armada a otros 2 pesqueros estadounidenses", *Uno más uno*, sábado 12 de julio de 1980, pp. 1 y 6.

²¹ *Supra* nota 17, p. 31.

Dicho en otra forma para los EUA, jurídicamente no existe la zona económica exclusiva por lo que se refiere a las especies altamente migratorias. Esta tesis resulta ahora improcedente especialmente si se considera los trabajos de la Tercera CONFEMAR.

Otra postura a la cual se acoge el gobierno norteamericano para justificar las incursiones de sus barcos atuneros en aguas mexicanas, es el régimen establecido por la Comisión Interamericana sobre el Atún Tropical (CIAT).

Esta comisión surgió de un convenio celebrado entre Estados Unidos y Costa Rica en 1948. México se adhirió a ella en 1964. Dicha comisión tiene como funciones la investigación de los túnidos y la regulación de su explotación, con el fin de asegurar su conservación. Desde que la CIAT se inició en 1948 se ha constituido en un organismo regional que beneficia a los EUA.

Prueba de ello es el peculiar sistema jurídico que rige en la comisión, el cual se formó de la siguiente manera:

En 1962, la Comisión creó el Area Reglamentaria de la Comisión de Atún Aleta Amarilla (ARCAA), que delimita la zona marina ubicada en el Océano Pacífico oriental sobre la que ejerce sus funciones. Dicha zona se localiza desde San Francisco California, EUA, hasta Valparaíso, Chile. La citada área oceánica es de más de 5 000 millas cuadradas, que en algunas partes tiene una anchura de 1 000 millas desde la costa. Cabe mencionar que los bancos de atunes en esa época se localizaban en las aguas de esta zona. Actualmente por factores aún no conocidos los tunidos se encuentran entre las aguas de México y Costa Rica.

Posteriormente, en 1966, el departamento de investigaciones de la ICAT, después de haber realizado diversos estudios sobre la población de los atunes, observó una considerable disminución en los volúmenes de pesca. Por lo tanto sugirió a sus miembros instauraran un sistema de cuota global con el propósito de proteger a la especie de su sobre explotación, en base en informes científicos que fijarían el límite global de la captura permisible.

Como resultado del informe del departamento de investigaciones, EUA consiguió que la Comisión autorizara la pesca competitiva con base en el concepto de *first-come, first served* —el primero que llega, primero que se despacha—, con lo que obtuvieron tácitamente la libertad de pescar todas las toneladas que su capacidad individual les permitiera “siempre y cuando la captura de todas en conjunto no rebase la cuota global permitida”. La cuota mencionada es la suma del conjunto de las capturas de todos los miembros de la Comisión; lógico resultó que los barcos estadounidenses siempre llegaban primero, sus embarcaciones disponían de una capacidad superior a la de los otros países, quienes tenían que conformarse con lo que sobraba. Ante tal situación México en diversas reuniones de la CIAT, pidió se modificara el mencionado sistema y que se asignaran cuotas más equitativas a los demás miembros. Sin embargo como EUA dentro de la Comisión tiene derecho de veto y como tal proposición afectaba los intereses económicos de los atuneros norteamericanos, las peticiones de México no prosperaron.

Con el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva por parte de México en 1976, así como la creación en el seno de la Tercera CONFEMAR-

MAR de nuevos e innovadores principios para el aprovechamiento de los recursos vivos, el régimen de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, resultó incompatible con los derechos soberanos del Estado ribereño dentro de la Zona Económica Exclusiva.

Por tal motivo México denunció mediante nota diplomática en 1977 a la Comisión Interamericana, argumentando con sobrada razón que las especies migratorias que se encuentren dentro de las 200 millas pertenecen al Estado ribereño.

Por otra parte si bien es cierto que el sistema de la CIAT cumple con el propósito de conservación, en cuanto a la utilización óptima del recurso resulta inoperante.

En cuanto al llamado "embargo atunero" o sea que México no podrá exportar a dicho país ningún túnido resulta de la aplicación de la sección 205 de Ley 94-265 que establece que

en el caso de una embarcación de pesca de los EUA mientras pesca en aguas más allá del mar territorial de una nación extranjera como consecuencia de una reclamación de jurisdicción que no ha sido reconocida por el gobierno norteamericano, las autoridades correspondientes decretaran la prohibición de la importación de la especie,

en este caso la del atún.

En conclusión el problema atunero debe ser resuelto en base al derecho internacional del mar, una forma sería a través de acuerdos bilaterales de pesca, en los cuales se fije con precisión las condiciones, requisitos indispensables para llevar a cabo la actividad de pesca.

Estos instrumentos internacionales partirán del principio que si el recurso al momento de ser capturado si se localizan en la Zona Económica Exclusiva de un determinado Estado, éste establecerá las disposiciones bajo las cuales se realizará la pesca.

Debe quedar bien claro que la pretensión de los EUA de aplicar sus disposiciones que rigen para su zona de conservación de pesca, a la zona de 200 millas marinas de México en relación con las especies altamente migratorias es contraria al derecho internacional del mar.