

LA SOBERANÍA PERMANENTE DE MÉXICO SOBRE SUS RECURSOS MARINOS *

ALBERTO SZÉKELY

A) *Introducción*

El 17 de diciembre de 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una importante resolución,¹ convocando a una nueva Conferencia sobre Derecho del Mar.² Esta convocatoria había sido precedida por un esfuerzo de tres años, realizado por la Primera Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los límites de la Jurisdicción Nacional,³ cuyo propósito era el de escrutinar los puntos de vista de los Estados sobre la conveniencia de revisar el status del existente régimen legal de los océanos, a fin de tomar en cuenta el desarrollo de nuevas instituciones y problemas en dicho campo.

Algunas de esas nuevas instituciones y problemas incluían: a) la necesidad de establecer un régimen legal internacional para la exploración y explotación de los recursos de los fondos marinos y oceánicos, y de su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional; b) la adopción convencional de la anchura del mar territorial, empresa en la que la comunidad internacional había fracasado hasta entonces; c) el creciente apoyo al concepto de la zona económica exclusiva de 200 millas; d) la necesidad de una clara delimitación del límite externo de la Plataforma Continental, e) la preocupación por la protección del medio-ambiente marino, etcétera.⁴

* Artículo publicado en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* con el título "La Reclamación Mexicana sobre un Mar Patrimonial de Doscientas Millas". Año IX-Núm. 25-26. Enero-agosto. 1976, pp. 93-109.

¹ Resolución 2750 C (XXV).

² Dos Conferencias sobre Derecho del Mar habían sido realizadas bajo los auspicios de Naciones Unidas. La primera Conferencia se celebró en 1958 y la Segunda en 1960, ambas en Ginebra.

³ Establecida por la Asamblea General con su Resolución 2467 (XXIII) con una membresía de 42 Estados. La Comisión, también conocida como Comisión de Fondos Marinos, había sido precedida por una Comisión *Ad Hoc*, establecida con la Resolución 2340 (XXII), y constituida por 35 miembros. Para diciembre de 1971, la membresía había sido aumentada a 91 Estados, a través de la Resolución 8429 (XXVI).

⁴ Para la completa "Lista de Temas y Cuestiones Relacionados con el Derecho del Mar" elaborada por la Comisión en preparación para la Conferencia, ver el *Informe de la*

La Comisión de Fondos Marinos trabajó todavía por tres años más en la preparación de la Conferencia,⁵ durante los cuales fueron presentadas propuestas sobre los diversos temas y negociaciones iniciales que fueron celebradas. Después de un periodo de sesiones sobre cuestiones de procedimiento en Nueva York, en 1973,⁶ la Conferencia inició sus trabajos sustantivos en Caracas, en el verano de 1974.⁷

La sesión de Caracas probó ser insuficiente para completar la complicada tarea de la Conferencia, por lo que una nueva sesión fue convocada para que tuviera lugar en Ginebra, Suiza, para la primavera de 1975. La sesión de Ginebra,⁸ una vez más, falló en conseguir el principal objetivo oficial de la Conferencia, es decir, la elaboración de un tratado comprensivo de todos los temas de derecho del mar. Así que una sesión más ha sido convocada para que se desarrolle en Nueva York, en la primavera de 1976.⁹

Dado el hecho de que, a lo largo del lapso antes mencionado, las negociaciones estaban llevándose a cabo en la Conferencia, era de esperarse el que los Estados participantes se abstuvieran de adoptar actos unilaterales sobre cuestiones que estaban sujetas a los deseados acuerdos multilaterales. Tal restricción mostraría, al menos, la buena fe con la que los participantes pretendían estar negociando. Actos unilaterales sobre cualquier tema, y aparte de la cuestión de su legalidad, muy probablemente tendrían el efecto de obstaculizar el buen progreso del proceso de negociación en la Conferencia.

Por esa razón, en la última sesión plenaria de la Conferencia en Ginebra, su Presidente, el señor H. S. Amerasinghe de Sri Lanka, instó a todos los Estados participantes a abstenerse de tomar acciones unilaterales, a fin de prevenir el entorpecimiento de las negociaciones.¹⁰ Aún cuando esta petición del Presidente aplicaba a sólo posibles actos unilaterales, mayormente amenazados por los países industrializados, de iniciar la explotación de los recursos de los fondos marinos y oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional,¹¹ se podrá aseverar que el espíritu que la hacía también aplicable a actos unilaterales de reclamación sobre otras zonas marinas.

Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Vigésimo Séptimo Periodo de Sesiones, Suplemento No. 21 (A/8721), 1972.

⁵ La Comisión celebró dos periodos de sesiones cada año (en Nueva York en la primavera y en Ginebra en el verano).

⁶ Diciembre 2 a 14.

⁷ Junio 20 a agosto 29 de 1974.

⁸ Marzo 17 a mayo 10 de 1975.

⁹ Marzo 15 a mayo 7 de 1976 (ver nota 66 abajo).

¹⁰ A/CONF. 62/SR. 65 (párrafo 15).

¹¹ La Declaración del Presidente fue hecha como culminación de un esfuerzo, por parte del Grupo de los 77, de reafirmar la llamada Resolución de la Moratoria, adoptada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1969 —2574 D (XXIV)— de acuerdo con la

El 5 de noviembre de 1975, el Presidente Luis Echeverría de México introdujo al Congreso Federal dos iniciativas,¹² cuyo propósito era el establecer una zona económica exclusiva de 200 millas.¹³ Este acto unilateral parecía no solamente ir en contra de la etapa de negociación en que se encontraba la Conferencia, sino también en contra de la larga tradición de México en su práctica de derecho del mar, en el sentido de esperar a que se dieran acuerdos internacionales antes de proceder a delimitar sus zonas marinas.

El propósito de este trabajo es doble. En primer lugar, estudiar si la introducción de las referidas iniciativas contraría la práctica tradicional de México en el derecho del mar y, en segundo, analizar tanto la legalidad como la oportunidad internacionales del establecimiento de la zona económica exclusiva mexicana.

B) *Práctica tradicional de México en el Derecho del Mar*

Aun cuando México nació a la vida independiente desde 1821, al finalizar la guerra de independencia con España, la primera vez que se hizo una delimitación de la soberanía marina del país fue en 1848, a través del Tratado Guadalupe-Hidalgo de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo con los Estados Unidos.

El artículo V de ese Tratado estipulaba, solamente, un mar territorial de 9 millas para ambos países en el Golfo de México.¹⁴ Sin embargo, dicha disposición debe interpretarse, únicamente (lo que es lógico de acuerdo con el principio *res inter alios acta*), como aplicable a las dos partes en el Tratado, en sus relaciones mutuas, y no como una reclamación internacional que fuera oponible al resto de los miembros de la comunidad internacional.

De hecho, la primera reclamación mexicana *erga omnes* sobre la anchura

cual, mientras no se establezca un régimen internacional para los fondos marinos, los Estados y los individuos están obligados a abstenerse de cualquier actividad de explotación de sus recursos y, por lo tanto, ninguna reclamación sobre cualquier parte de la zona o de sus recursos será reconocida. El Grupo de los 77 estaba, a la sazón, buscando la reafirmación de la resolución, dada la falta de progreso en las negociaciones para establecer el régimen internacional, y porque Estados Unidos, principalmente, había amenazado con que si el régimen no era establecido a su satisfacción para fines de enero de 1976, procedería a explotar unilateralmente los recursos de los fondos marinos.

¹² 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 (echadas el 4 de noviembre de 1975).

¹³ *El Día*, México, 6 de noviembre de 1975.

¹⁴ *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México*, tomo I (1823-1883), Senado de la República (México: 1972), pp. 204-223.

El artículo V de este Tratado fue subsecuentemente reafirmado en el Tratado de Límites de la Mesilla, de 1853, entre los dos países.

de su mar territorial, a través de su legislación interna, fue realizada a través de la Ley de Bienes Inmuebles en 1902.¹⁵ Esa ley, reconociendo la práctica estatal hasta entonces prevaleciente en el mundo, fijó el límite del mar territorial en 3 millas.¹⁶

La anterior anchura permaneció sin cambios por más de tres décadas, a pesar del hecho de que la regla de las 3 millas estaba siendo crecientemente abandonada. México esperó los resultados de la Conferencia de La Haya para la Codificación del Derecho Internacional, de 1930, que bajo los auspicios de la Liga de las Naciones había sido preparada por cinco largos años, y cuya agenda incluía la cuestión de la anchura del mar territorial.

Fue obvio en la Conferencia de La Haya que la "stricta" regla de las 3 millas, era apoyada solamente por una pequeña minoría de 9 de las 48 delegaciones participantes.¹⁷ Aun cuando no fue posible llegar a un acuerdo sobre el asunto, se puso en claro que 23 de las 32 delegaciones que expresaron su posición, favorecían un mar territorial superior a las 3 millas pero no mayor de las 12, mediante su apoyo a la posibilidad de añadir al mar territorial zonas contiguas de jurisdicción hasta esa distancia máxima.¹⁸ Aun así, la falta de un acuerdo preciso dejó ambiguo el panorama de la práctica estatal.

México esperó cinco años más antes de reclamar un mar territorial más amplio. Cuando lo hizo, en 1935, se ciñó a los límites máximos prevalecientes en las posiciones de La Haya. Un decreto de dicho año extendió el mar territorial a 9 millas.¹⁹

En 1945 Estados Unidos abrió una nueva era en el derecho del mar, con la Proclama de Truman sobre la Plataforma Continental.²⁰ México fue el primer país en imitarlo. El presidente Manuel Avila Camacho expidió, el 29 de octubre de ese año, una Declaración reivindicando la Plataforma Continental de México.²¹

Debido a una interpretación errónea de la Proclama de Truman, la Declaración mexicana, así como la iniciativa que envió el Presidente al Congreso el 6 de diciembre de ese año, para su implementación mediante la reforma a los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, implicaban también la reclama-

¹⁵ Artículo 4/1, del 18 de diciembre.

¹⁶ Alfonso García Robles analiza la práctica estatal sobre la anchura del mar territorial a finales del siglo pasado y principios del presente, y señala que el límite de las 3 millas era entonces el más ampliamente practicado por los Estados, aun cuando su abandono estaba a la vista (*La anchura del Mar Territorial*, El Colegio de México, México, 1966, pp. 14-17).

¹⁷ *Ibid.*, en la p. 34.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1935.

²⁰ Presidential Proclamation No. 2667 del 28 de septiembre (*U. S. Statutes at Large*, vol. 59, 1945, p. 884).

²¹ *El Universal*, México, vol. 116, No. 10,541 (30 de octubre de 1945), pp. 1 y 17; también en UN/LEG/SER.B/1, 1951, pp. 13-14.

ción de las aguas suprayacentes a la Plataforma Continental, es decir, sobre lo que se ha llamado el "mar epicontinental". Fue por cierto en buena medida bajo la influencia de esta incorrecta interpretación de la Proclama de Truman, que otros países de América Latina, especialmente Chile y Perú en 1947, formularon las primeras reclamaciones sobre una zona marítima o mar adyacente de 200 millas.²²

Sin embargo, México se percató, antes de poner en vigor las reformas constitucionales, de que una reclamación sobre el mar epicontinental sería, en ese tiempo, contraria al derecho internacional. Por lo tanto, no fue sino hasta 1960 que las reformas apropiadas fueron introducidas al Congreso,²³ satisfactoriamente aprobadas y finalmente promulgadas, pero esta vez sin que se afectaran las aguas suprayacentes a la Plataforma Continental, la cual se extiende en ciertas zonas del Golfo de México a más de 200 millas de la costa.²⁴ Debe notarse que la reclamación de México sobre su Plataforma Continental, fue formulada después de que la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar adoptara la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958. La reclamación fue hecha en estricta conformidad con los términos de la Convención.

México participó muy activamente en las Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, celebradas en Ginebra en 1958 y 1960, respectivamente. La participación mexicana en 1958 fue incluso de importancia sobresaliente.²⁵ Fue precisamente una propuesta mexicana, patrocinada por la India,²⁶ la que más acercó a la Conferencia a la obtención de un acuerdo sobre la anchura del mar territorial. Esta propuesta, que favorecería una anchura máxima de 12 millas y que, de acuerdo con el delegado mexicano "...fielmente reflejaba las reglas existentes del derecho internacional...,"²⁷ fue la única que se acercó a una aceptación mayoritaria

²² Para la Declaración Presidencial Chilena respecto a la Plataforma Continental, ver *El Mercurio*, Santiago de Chile, 29 de junio de 1947, p. 27, o *UN/LEG/SER.B/1*, 1951, pp. 6-7; para el Decreto Presidencial Peruano No. 781 respecto al Continente Sumergido y a la Plataforma Insular, ver *El Peruano: Diario Oficial*, Lima, vol. 107, No. 1,983 del 11 de agosto de 1947, o *UN/LEG/SER.B/1*, 1951, pp. 16-17. Para la literatura existente sobre la práctica de los países de América Latina en el derecho del mar, ver Alberto Székely, *Bibliography on Latin America and the Law of the Sea*, Law of the Sea Institute, University of Rhode Island (Kingston, Rhode Island: January, 1976).

²³ *Diario Oficial*, México, 20 de enero de 1960.

²⁴ Ver "Exposición de Motivos" de las propuestas enmiendas en 1969 (*Derecho del Pueblo Mexicano a Través de sus Constituciones*. Publicación de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, tomo IV, pp. 821 *et seq.*).

²⁵ Para un análisis de la participación de México en las Conferencias, ver Alberto Székely, *Latin America and the Development of the Law of the Sea*, a ser publicado en 1976 por Oceana Publications Inc. (Dobbs Ferry, New York), en el capítulo VI.

²⁶ Doc. A/CONF. 13/C.1/L. 79 (UNCLS I, *Official Records*, vol. III, p. 233).

²⁷ UNCLS I, *Official Records*, vol. III, p. 165.

de la Conferencia. Después de un prolongado debate, la propuesta fue derrotada en la Primera Comisión²⁸ por 35 votos a favor, 35 en contra y 12 abstenciones.²⁹

Aun cuando la propuesta fue rechazada, México debe ser acreditado sin duda por haber contribuido a la subsecuente adopción, en los años que siguieron a la Conferencia, del límite de 12 millas como regla de derecho internacional consuetudinario, que resultó de la práctica estatal internaciona.

A pesar de su vehemente defensa del límite de las 12 millas en las dos Conferencias de las Naciones Unidas, México esperó a que éste recibiera un más amplio apoyo internacional antes de reclamarlo para sí. En la Conferencia de 1960, México propuso sin éxito una fórmula de acuerdo con la que cada Estado tendría derecho a un máximo de 12 millas de mar territorial, pero estipulando que cuando la anchura escogida fuera menor, entonces el Estado podría establecer una zona contigua de pesca hasta las 12 millas.³⁰ Esta propuesta, nuevamente, recibió el más amplio apoyo de la Conferencia.³¹

México observó la práctica estatal internacional por 6 años, y en 1966 decidió que ya había suficientes precedentes de apoyo para formular una reclamación dentro de los lineamientos de la fórmula que propuso en 1960. El 13 de diciembre de ese año, se promulgó la Ley sobre Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, estableciendo una zona de 3 millas, adyacente al mar territorial, con derechos exclusivos de pesca.³² Una de las mejores pruebas de respeto de México para las reglas del derecho del mar, es la que se deduce del reconocimiento que otorgó a los derechos históricos extranjeros en la nueva zona adicional de 3 millas. Esos derechos pertenecían a Estados Unidos y a Japón, con quienes, después de las necesarias negociaciones bilaterales, México celebró en 1967 y 1968, respectivamente, sendos tratados estipulando un sistema que permitía que la pesca tradicional de esos países, dentro de las 3 millas, continuara por 5 años, al final de los cuales los derechos históricos terminarían.³³

²⁸ *Ibid.*, en la p. 177.

²⁹ De acuerdo con la Regla de Procedimiento No. 45 de la Conferencia "Si un voto es igualmente dividido en cuestiones que no se refieran a elecciones, la propuesta debe ser considerada como rechazada" (UNCLS I, *Official Records*, vol. II, pp. xxxi a xxxiv, en la p. xxxiv).

³⁰ La propuesta (A/CONF. 19/C. I/L. 2/Rev. 1 co-patrocinada con otras 17 delegaciones y conocida como la "propuesta de las 18 potencias") fue igualmente derrotada. UNCL II, *Official Records*, pp. 15-16.

³¹ La votación fue de 39 votos a favor, 36 en contra y 13 abstenciones, con lo que falló en obtener la mayoría de dos tercios requerida por la Regla de Procedimiento No. 35/1. (UNCLS II, *Official Records*, p. 151 para la votación y p. xxx para la Regla de Procedimiento.)

³² *Diario Oficial*, México, 20 de enero de 1967.

³³ Esos Tratados fueron celebrados de acuerdo con el Artículo Transitorio 3 de la Ley de 1969. El "Acuerdo entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos

En 1969 México consideró que la práctica estatal internacional había madurado suficientemente como para justificar una reclamación a un mar territorial de 12 millas. La reclamación se hizo a través del Decreto de 12 de diciembre de ese año.³⁴

En contraste con las diversas reclamaciones formuladas hasta 1969, sobre zonas de 200 millas, por varios de sus vecinos en el sur del Continente, la práctica de México puede indubitablemente describirse como prudente y como completamente respetuosa de las normas del derecho del mar.

Dos situaciones más dan testimonio de la actitud tradicionalmente moderada de México hacia los asuntos legales del mar. Estos se refieren a las medidas tomadas por México respecto a, primero, la condición legal del Golfo de California,³⁵ y, segundo, el desarrollo del concepto de la zona económica exclusiva de 200 millas.

Desde la mitad de la década de los sesentas una tendencia se empezó a desarrollar en México, para convencer al Gobierno de que unilateralmente reclamara soberanía sobre el Golfo de California en su totalidad, tendencia que estaba encabezada por unos cuantos miembros de la comunidad académica nacional,³⁶ y por el Partido Acción Nacional.³⁷ Argüían que el Golfo

Mexicanos sobre Pesca Tradicional en las Zonas Exclusivas de Pesca contiguas a los Mares Territoriales de ambos Países" del 27 de octubre de 1967, y el "Acuerdo entre Japón y los Estados Unidos Mexicanos sobre Pesca por Embarcaciones Japonesas en las Aguas contiguas al Mar Territorial mexicano", del 7 de marzo de 1968, pueden ser encontrados en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México*, Senado de la República (México: 1972), tomo XVIII (1964-Segunda Parte de 1967), p. 939 y tomo XIX (198-1972), p. 5, respectivamente o en UN/LEG/SER. B/16, 1974, pp. 494-499 y 02-505, respectivamente.

³⁴ *Diario Oficial*, México, 26 de diciembre de 1969.

³⁵ Para un análisis de este problema, ver Alberto Székely, "The Patrimonial Sea to the Rescue of the Gulf of California" a ser publicado en 1976 por *Natural Resources Journal* (University of New Mexico), o Alberto Székely, "El Cierre Económico del Golfo de California", ser publicado en 1976 por la *Revista de la Universidad Autónoma de Baja California* (Mexicali, México)-

³⁶ Los profesores de derecho internacional que han abogado por tal reclamación incluyen al licenciado César Sepúlveda, al doctor Modesto Seara Vázquez y al licenciado Ricardo Méndez Silva. Otros académicos promotores de la reclamación han sido José Antonio Munguía Rosete, José E. Salgado y Salgado y Raúl Cervantes Ahumada. Los profesores Alejandro Sobarzo, y Bernardo Sepúlveda Sepúlveda y este autor, entre otros, se han manifestado en contra de tal reclamación, aduciendo que no hay bases legales para ella. Para una lista completa de la literatura existente sobre el tema, ver Alberto Székely, "A Select Bibliography on the Legal Status of the Gulf of California", a ser publicada en 1976 por *Natural Resources Journal* (University of New Mexico).

³⁷ "Iniciativa para reformar los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir expresamente el Golfo de California dentro del territorio nacional, bajo el dominio de la Federación, suscrita por los CC. Diputados a la XLVI Legislatura, miembros del Partido Acción Nacional". Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados (México: 19 de noviembre de 1965).

debía ser considerado como bahía interna de acuerdo con el derecho internacional, para lo que invocaban la supuesta existencia de un título histórico. En un país cuyo sistema legal se dice está plagado de leyes nacionalistas, se podría haber esperado que una propuesta aparentemente ultra-patriótica, como la arriba descrita, hubiera sido abrazada con sumo entusiasmo por el Gobierno. Sin embargo, éste procedió con cautela. Al estudiar las normas convencionales del derecho del mar en vigor, encontró que el Golfo de California no podía ser considerado como bahía interna de acuerdo con el Artículo 7 de la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua, de 1958, puesto que la anchura de su boca mide 108 millas, es decir, 84 millas más que el máximo permitido por dicha disposición. A continuación, el Gobierno revisó el régimen aplicable a las bahías históricas, concluyendo que tampoco se llenaban los requisitos para éstas en el caso del Golfo. De acuerdo con una de las autoridades más ampliamente reconocidas en el tema, L. J. Bouchez,³⁸ uno de los requisitos indispensables para reclamar válidamente una bahía como histórica, es que la pretendida soberanía haya sido ejercida efectivamente, y por un periodo de tiempo suficiente prolongado.³⁹ El Gobierno debió concluir, y con razón, que México nunca había llenado tal requisito. El análisis de las alegadas evidencias históricas, ofrecidas por naturalistas defensores de la tesis de la bahía histórica en su aplicación al Golfo no produjo una sola prueba convincente del ejercicio efectivo y prolongado de soberanía.⁴⁰

A pesar de lo anterior, el Gobierno encontró que podía utilizar el Artículo 4 de la citada Convención, que establece un sistema excepcional para medir el mar territorial, cuando haya profundas aberturas o escotaduras en la costa o cuando se registren la presencia de una franja de islas a lo largo de la costa y en su proximidad inmediata. Brevemente, de acuerdo con este sistema, que fue diseñado por la Corte Internacional de Justicia en su Decisión de 1951 para el Caso de las Pesquerías Anglo-Noruegas,⁴¹ el Estado ribereño puede trazar líneas de base rectas entre más sobresalientes de dichas escotaduras o islas, de tal manera que las aguas encerradas por las mencionadas líneas puedan ser consideradas como aguas interiores. Las líneas rectas, entonces servirían como base para medir el mar territorial hacia el exterior.

Afortunadamente para México, la naturaleza situó una serie de islas un poco arriba de la mitad del Golfo de California. Estas son las islas de San Esteban y Turrena, la última de las cuales está inmediatamente al sur de la Isla Tiburón. Por otra parte, en diferentes lugares del lado occidental del

³⁸ *The Regime of Bays in International Law*, Leyden (Sijhoff: 1964).

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁰ Ver notas 35 y 36 arriba.

⁴¹ *I. C. J. Reports*, 1951, p. 132.

Golfo, al sur de las referidas islas, y aun en algunos lugares del lado oriental del Golfo, se registra la presencia de diversas escotaduras y series de islas.

Así, el Gobierno procedió a aprovechar el sistema de líneas de base rectas para el interior del Golfo de California, para cuyo trazado formó una comisión Inter-Secretarial, compuesta por las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de la Defensa Nacional, de Marina y de Relaciones Exteriores. Como resultado de los trazos realizados por la Comisión, casi la totalidad de la mitad norte del Golfo quedó encerrada por líneas de base rectas, convirtiéndose las aguas así abarcadas en aguas interiores. El 30 de agosto de 1968, un decreto fue expedido para tal efecto.⁴² Junto con las porciones en las costas occidental y oriental de la mitad sur del Golfo, que también quedaron encerradas por el sistema de líneas de base rectas, el decreto de 1968, basado en las disposiciones del derecho internacional, pretendió dar efectivamente a México cerca del 50% del área total del Golfo, en calidad de aguas interiores. El resto de la mitad sur del Golfo, afuera desde luego de la franja de mar territorial paralela a la costa y a las nuevas líneas trazadas, permaneció como Alta Mar.

Debe notarse que el Gobierno mexicano probablemente no se sentía muy confiado respecto al estricto apego de su decreto de 1968 al Artículo 4 de la Convención de 1958. Esto se evidencia, por el hecho de que no cumplió con la obligación de publicar las cartas marinas indicando claramente las líneas trazadas. El cumplimiento de esta obligación es un requisito establecido por el párrafo 6 del Artículo 4, para la validez de cualquier reclamación basada en el sistema. Hasta ahora no existe una razón oficialmente expuesta para no haber publicado las requeridas cartas marinas, lo que podría indicar tanto descuido como un exagerado ejercicio de cautela por parte del Gobierno mexicano.⁴³

Una de las posibles causas podría ser que la Secretaría de Marina, a cuyo cargo estaría la publicación de las Cartas, estimara que no procedía publicar cartas exclusivamente con el trazado de las líneas de base en el Golfo de California sino que, para que no estuvieran incompletas, fuera conveniente publicarlas con las líneas que se trazaron, cuando fueran aplicables, a todo lo largo de las costas mexicanas. Parece que dichos trazos ya han sido hechos por la Secretaría de Marina, pero en cartas no publicadas, así que lo que se requeriría es, en primer lugar, un nuevo decreto, similar al de 1968, pero en el que se detallaran todos los trazos que se pretendan hacer a lo largo de todas las costas de México y, en segundo lugar que, con base en ese nuevo decreto, la Secretaría de Relaciones Exteriores pida a la de Marina que las cartas marinas completas sean publicadas. Como quiera que sea, es evidente que

⁴² *Diario Oficial*, México, 30 de agosto de 1968.

⁴³ El mismo Decreto de 1968 ordenaba que las cartas debían ser publicadas de acuerdo con la Convención.

al no ceder a las presiones de los defensores de la tesis de la bahía histórica, que estaba basada en una proposición *de lege ferenda* contraria al derecho internacional positivo en vigor, el Gobierno de México se mantuvo dentro de su práctica tradicional de observancia de las normas jurídicas del mar. Al hacerlo, evitó también posibles conflictos que pudieran haber surgido con otros países por cerrar unilateral e ilegalmente el Golfo.

C) *Desarrollo de la actitud mexicana hacia la zona económica exclusiva*

No fue sino hasta 1972 que México consideró que el llamado “movimiento de las 200 millas” suficientemente madurado y deseable como para apoyarlo y promoverlo. Al principio de ese año, durante una visita a la Isla de Holbox, Quintana Roo, el Presidente Luis Echeverría expresó por primera vez la simpatía con la que México contemplaba a la zona económica exclusiva. Más tarde, el 19 de abril, ante la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Santiago de Chile, el Presidente anunció que México lucharía por el reconocimiento legal, por medios convencionales en la, a la sazón, próxima Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de la citada zona marina.⁴⁴

Consecuentemente, México inició esa lucha activamente promoviendo la adopción de la Declaración de Santo Domingo, el 9 de junio de 1972,⁴⁵ que apoyaba un mar patrimonial y co-patrocinado, con Colombia y Venezuela, una propuesta similar en la Comisión de Fondos Marinos el 2 de abril de 1973.⁴⁶

Está claro que México no entretuvo en ningún momento la idea de apoyar un mar “territorial” de 200 millas, como lo proponían algunos de sus vecinos de América Latina, principalmente Brasil, Ecuador, Panamá y Perú. Por el contrario, desde el principio México se colocó en el punto de moderación entre las dos tendencias más radicales representadas, por una parte, por los “territorialistas” arriba citados y, por la otra, por las grandes potencias que se esforzaban por mantener las jurisdicciones nacionales sobre el mar tan cercanas a la costa como fuera posible. México se colocó en el punto de conciliación al adoptar la posición del mar patrimonial de las 200 millas, que satisfacía las mayores preocupaciones de las dos posiciones extremistas, primero al garantizar la soberanía sobre los recursos de la zona al Estado ribereño y, segundo, al salvaguardar la libertad tradicional de navegación a través de las aguas de la zona a todos los barcos. Un mar territorial de 200 millas derogaría

⁴⁴ *El Trimestre Económico*, vol. XXXIX, núm. 155 (México: 1972), pp. 665-673.

⁴⁵ *UN/LEG/SER. B/16*, 1974, pp. 599-601.

⁴⁶ “Proyecto de Artículos de Tratado”, presentado a la Subcomisión II como documento A/AC. 138/SC. II/L. 21.

tal libertad, cuyo ejercicio en nada impediría el que el Estado ribereño adquiriera y se beneficiara de los recursos de la zona en forma exclusiva. No pasó mucho tiempo antes de que México se convirtiera tanto en representante como en uno de los líderes de una posición moderada que ofrecía a la Conferencia una alternativa viable de acuerdo.

En abril de 1974 previendo que se llegaría a un consenso general inmediatamente, el Ministro de Relaciones Exteriores mexicano anunció que México legislaría, después de iniciado el periodo de sesiones de la Conferencia en Caracas, su mar patrimonial.⁴⁷ Su previsión probó estar bien fundada. Durante el debate general en Caracas, virtualmente todas las delegaciones apoyaron el derecho del estado ribereño a establecer una zona económica exclusiva de 200 millas. Esta especie de consenso es evidente tanto en las declaraciones generales de 115 países durante el debate en la Plenaria,⁴⁸ como en la participación de casi todas las otras 33 delegaciones durante los trabajos de la Segunda Comisión. Es justo y esencial señalar que el arriba citado consenso aplicaba sólo al concepto "general" del derecho de reclamar una zona económica exclusiva, y que subsistían los desacuerdos, y aún subsisten, en relación con las competencias y jurisdicciones específicas y detalladas que el Estado ribereño puede ejercer dentro de la zona.⁴⁹ Sin embargo, México sintió que había ya un consenso sobre el concepto general (derecho de establecer una zona económica sobre cuyos recursos el Estado ribereño ejerce derechos soberanos), que al expresar la voluntad de la comunidad internacional daba nacimiento a una regla no escrita, sobre cuya base se podría hacer una reclamación "general". Pero puesto que el objetivo oficial de la Conferencia, es decir, la elaboración de una Convención, no fue realizado y, por tanto, una nueva sesión había sido convocada, México decidió restringirse, posponer la implementación del anuncio hecho por el Secretario de Relaciones Exteriores en abril,⁵⁰ y en cambio acelerar la promoción de una mayor aceptación de las implicaciones de detalle del concepto de la zona económica exclusiva. Esta promoción tomó la forma del co-patrocinio, en Caracas, de una importante propuesta de contenido patrimonialista.⁵¹ Los copatrocinadores de

⁴⁷ *Excelsior*, México, 27 de abril de 1974.

⁴⁸ Ver actas de las Sesiones Plenarias 21 a 42 de la Conferencia (Docs. A/CONF. 62/SR. 21 a 42), en *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, vol. I, pp. 59-189. Los pocos países que expresaron reservas a la zona económica exclusiva, como Suecia y Trinidad-Tobago, lo hicieron por su peculiar situación geográfica en mares semi-cerrados, donde sus zonas de 200 millas estarían inevitablemente superpuestas con las de sus vecinos.

⁴⁹ Como las cuestiones del control de la contaminación, el control de la investigación científica, etc. . .

⁵⁰ Ver nota 47 arriba.

⁵¹ Doc. A/CONF. 62/L. 4, del 26 de julio de 1974.

México fueron Canadá, Chile, India, Indonesia, Islandia, Mauricio, Noruega y Nueva Zelanda.

Como se decía anteriormente, el periodo de sesiones en Ginebra ⁵² careció también de éxito en el propósito de elaborar la Convención. Aún cuando se decidió programar un Cuarto Periodo de sesiones,⁵³ México aparentemente decidió que había ya dado amplia oportunidad a la comunidad internacional para incorporar el ya existente acuerdo en un tratado, y que no podía continuar esperando mientras hubiera una necesidad de proteger los recursos marinos del abuso extranjero. De tal forma, alegando que actuaba de acuerdo con el espíritu de la Conferencia y con el apoyo del pretendido consenso de Caracas, el Secretario de Relaciones Exteriores anunció el 5 de agosto de 1975, desde Alejandría, Egipto (durante una gira presidencial a 15 países de África, Asia y América Latina), que México procedería a legislar su zona económica exclusiva.⁵⁴ Dos meses más tarde, las necesarias iniciativas fueron introducidas por el Ejecutivo en el Congreso.⁵⁵

D) *Oportunidad de la Reclamación Mexicana sobre su Zona Económica Exclusiva*

El único país que publicó su protesta por la introducción de las iniciativas de ley al Congreso mexicano fue Estados Unidos.

Washington arguyó que la acción unilateral obstruía el trabajo de la Conferencia y era contraria a su espíritu, por no esperar a su conclusión.⁵⁶

Habrían varios argumentos que México podría utilizar para desafiar la solidez de la acusación estadounidense:

1) En relación con la legalidad de la reclamación, aun cuando la protesta de Estados Unidos no estaba dirigida primordialmente a tal punto, México podría usar los argumentos que, de antemano sea reconocido, deberían ser vistos como de valiosa ayuda pero no conclusivos, sobre todo si se tratase de utilizarlos en una corte internacional.

a) México basa su reclamación en la alegada existencia de un consenso en Caracas. México puede substanciar la existencia del consenso aduciendo que, aun cuando es verdad que no se le incorporó en ninguna clase de acuerdo

⁵² Ver nota 8 arriba.

⁵³ Ver nota 9 arriba.

⁵⁴ *Excelsior*, México, 6 de agosto de 1975.

⁵⁵ Ver nota 12 arriba.

⁵⁶ "Lamenta E. U. la creación por LE de la 'Zona Económica Exclusiva' del mar. Debe haber acuerdo multilateral: El Depto. de Edo." *Excelsior*, México, 7 de noviembre de 1975.

escrito, la comunidad internacional de ninguna manera está limitada a expresar su *opinio juris* en forma convencional. Puede interponerse el argumento de que el consenso está incorporado, desde Caracas, en una regla consuetudinaria de derecho internacional, puesto que virtualmente todos los miembros de la comunidad internacional dieron su apoyo al derecho del estado ribereño a establecer una zona económica exclusiva. Esta regla consuetudinaria sería similar a la que incorpora hasta ahora el límite de 12 millas de mar territorial. La Decisión de la Corte Internacional de Justicia en 1969 para los Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte⁵⁷ puede ayudar a respaldar el argumento de la regla consuetudinaria. En aquella ocasión, la Corte expresó que

“...el paso de solamente un corto periodo de tiempo no es necesariamente, por sí mismo, un obstáculo para la formación de una nueva regla de derecho internacional consuetudinario...”⁵⁸ (T. del A.)

Sin embargo, debe admitirse que no todos los especialistas se alinearían con esta generosa interpretación de la Decisión de la Corte, en el sentido de que hay una nueva forma posible de costumbre internacional, que puede ser desarrollada nuevamente con la existencia del elemento psicológico, es decir, la *opinio juris*.

La fuerza legal concedida por algunos Estados a ciertas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando han sido votadas no sólo universalmente sino también con la intención de crear una norma jurídica de conducta, puede indicar la viabilidad de la citada nueva clase de costumbre. Este es el caso, precisamente y en vía de ejemplo, de la posición del Grupo de los 77 y otros Estados con respecto a la fuerza jurídica vinculatoria de la Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, adoptada por la Asamblea General en 1970.⁵⁹

b) México podría argumentar que su reclamación está totalmente de acuerdo con las disposiciones del Texto Único Informal para Fines de Negociación que emanó del Periodo de Sesiones de Ginebra. La Parte II del Texto,⁶⁰ que fue elaborado por el Presidente de la Segunda Comisión por

⁵⁷ República Federal de Alemania/Dinamarca y República Federal de Alemania/Países Bajos.

⁵⁸ Decisión del 20 de febrero de 1969, p. 43, párrafo 74.

⁵⁹ Resolución 2749 (XXV), adoptada el 17 de diciembre, por 108 votos a favor, 0 en contra y 14 abstenciones.

⁶⁰ A/CONF. 62/WP. 8/Parte II (en *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, vol. IV, pp. 152-171).

mandato de la Plenaria, pretende amalgamar las fórmulas alternativas propuestas y reflejar las principales tendencias. Aun cuando es claro que éste es un documento sujeto a negociación y no un texto ya negociado, puede preverse que la generalidad de los términos y el contenido de la reclamación mexicana se mantendrán consistentes con las negociaciones que sobre el Texto se celebren, así como con su resultado, por más condicionado y limitado que se dejen los derechos del Estado ribereño en su zona económica. No hay ningún indicio sensible, por otra parte, que lleve siquiera a temer que el concepto general de la zona económica no quede finalmente consagrado, convencionalmente o no, al finalizar la Conferencia.

Una vez más, debe insistirse en que los anteriores argumentos no son, ni siquiera para este autor, conclusivamente convincentes.

2) Aun así, hay argumentos sólidos, por lo menos desde el punto de vista de este autor, que se pueden interponer en relación con la oportunidad de la reclamación mexicana:

a) Primero que todo, Estados Unidos protestó por un acto no consumado aún, puesto que se trataba apenas de iniciativas de ley que se proponían. Esta mal concebida protesta provenía de un país que tenía, él mismo, iniciativas de ley pendientes en ambas cámaras de su Congreso, proponiendo la creación de una zona exclusiva de pesca de 200 millas. Cuatro días después de que las iniciativas mexicanas fueron introducidas al Congreso, una de las iniciativas estadounidenses pendientes fue aprobada por la Cámara de Representantes de su país.⁶¹ La iniciativa de ley pendiente en el Senado de los Estados Unidos, fue aprobada el 28 de enero de 1976,⁶² es decir, nueve días antes de que la principal iniciativa de ley mexicana fuera publicada en el *Diario Oficial*.⁶³

b) Los abogados del Departamento de Estado parecen no haber leído el texto íntegro de las iniciativas mexicanas y haber igualmente ignorado las etapas constitucionales para la elaboración de nuevas leyes en México. Ambas iniciativas, tanto la del Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución, como la de Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo de ese Artículo 27,⁶⁴ incluyen admirablemente ingeniosos Artículos Transitorios, que estipulan que éstas entrarán en vigor 120 días después de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación. Estados Unidos, además, debería haberse asomado, antes de protestar, al sistema legislativo mexicano, de la misma manera en

⁶¹ H. R. 200, aprobada el 9 de octubre de 1975, por 208 votos a favor y 101 en contra.

⁶² S. 961, aprobada por 77 votos a favor y 19 en contra (*New York Times*, 29 January, 1976).

⁶³ El Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución (ver nota 12 arriba).

⁶⁴ Ver nota 12 arriba.

que México debe estar consciente del funcionamiento del sistema legislativo estadounidense. Hubiera encontrado que, a fin de enmendar o adicionar una disposición de la Constitución de México, de acuerdo con su Artículo 135, una iniciativa debe ser aprobada primero por las dos cámaras del Congreso y después por la mayoría de las legislaturas locales de la Federación. Este proceso tomaría, naturalmente, algún tiempo y sin duda rebasaría el periodo ordinario anual de sesiones del Congreso, que va del primero de septiembre al treinta y uno de diciembre, aun a pesar de que una de las "peculiaridades" del sistema político mexicano es la de que todas las iniciativas introducidas por el Ejecutivo al Congreso son aprobadas, prácticamente, en forma automática. En todo caso, dado que las iniciativas fueron introducidas en octubre, no podía esperarse que terminaran de pasar por el proceso legislativo antes de la parte final de diciembre.⁶⁵ Es costumbre en México publicar leyes importantes en el *Diario Oficial* el primero de enero del nuevo año. Aquí radica la naturaleza ingeniosa del artículo Transitorio. En el caso de que la enmienda a la Constitución fuera en verdad publicada en la fecha más temprana posible, esto es, el primero de enero de 1976, la enmienda entraría en vigor, de acuerdo con el Artículo Transitorio, 120 días después, es decir, el primero de mayo de 1976. El Cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia estaba programado para llevarse a cabo, en Nueva York, del 15 de marzo al 30 de abril de 1976,⁶⁶ lo que significa que la reclamación mexicana sería efectiva precisamente el día después del final del periodo de sesiones. Lo importante que hay que destacar es, entonces, que México estaría, de hecho, dando a la Conferencia una oportunidad más para que elaborara la Convención, con lo que no hacía otra cosa sino mantenerse dentro de su práctica tradicional en cuestiones de derecho del mar.

Las anteriores aseveraciones no eran meras predicciones infundadas. En efecto, la enmienda a la Constitución fue aprobada por las dos cámaras del Congreso en la primera semana de diciembre, el cómputo del voto mayoritario de las legislaturas locales se completó en los primeros días de febrero de 1976, y la enmienda fue publicada finalmente en el *Diario Oficial* el 6 de febrero. Esto quiere decir que la enmienda entrará en vigor 120 días después, esto es, el 4 de junio de 1976, casi un mes después de que termine el periodo de sesiones de Ginebra.

Es interesante hacer notar que las dos iniciativas de ley estadounidenses preven un *vacatio legis* similar al de las mexicanas, también con el propósito de dar a la Conferencia otra oportunidad de terminar exitosamente sus tra-

⁶⁵ Especialmente tomando en consideración que 30 legislaturas tendrían que reunirse para votar sobre el asunto.

⁶⁶ La fecha final fue subsecuentemente extendida al 7 de mayo, a través de la Resolución 3483 (XXX) de la Asamblea General, del 12 de diciembre de 1975.

bajos. Si no se interpone un veto presidencial, la iniciativa 200 ante la Cámara de Representantes sería efectiva el 31 de diciembre de 1976, y la iniciativa 961 del Senado entraría en vigor hasta el primero de julio de 1977. Tal vez sea la segunda fecha la que prevalezca cuando ambas iniciativas se amalgamen.

En conclusión, la oportunidad de la reclamación mexicana puede ser criticada sólo con base en que México no estaba dispuesto a esperar un Quinto Periodo de Sesiones de la Conferencia que, visto realísticamente, ni siquiera sería la sesión final de la Conferencia. Si las urgentes necesidades económicas y ecológicas, para proteger los recursos marinos del abuso extranjero, no fueran suficientes para justificar el fin de la paciencia de México, una necesidad adicional de naturaleza política debe ser entendida como determinante: el Presidente Echeverría termina su administración el primero de diciembre de 1976, e indudablemente quiere ser recordado por haber dado a México soberanía sobre los recursos de una zona marina tan o más extensa que su territorio, es decir, sobre una zona económica exclusiva de 3 millones de kilómetros cuadrados. Esta, sin embargo, no puede ser considerada como una válida justificación para propósitos internacionales.

También queda claro que no es posible considerar a la reclamación mexicana como contraria al progreso realizado en la Conferencia en sus negociaciones sobre la zona económica exclusiva. El más pesimista de los analistas estaría de acuerdo en que si algo ha resultado de esas negociaciones y en que si algo será indudablemente incorporado en una convención eventual, sería precisamente el reconocimiento del derecho del Estado costero a reclamar 200 millas de zona económica exclusiva. A pesar de los fracasos y problemas que hasta ahora ha tenido la Conferencia, nada puede realísticamente indicar que el concepto de la zona económica exclusiva no prevalecerá. La falta de acuerdo respecto a las muchas otras cuestiones en la Conferencia, incluyendo la cuestión de las detalladas competencias que el Estado ribereño podría ejercer en su zona económica, la del establecimiento de un régimen internacional para los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, y otras, bien pueden llevar a la Conferencia a que concluya sin haber elaborado una convención. Entonces el derecho consuetudinario internacional sería el que regule las actividades marinas, y una de sus instituciones fundamentales sería sin duda la zona económica.

Si México hubiera reclamado competencias específicas en su zona económica, sobre las que subsisten posiciones conflictivas en la Conferencia, entonces podría ser acusado de obstruir con un acto unilateral el buen progreso de las negociaciones, así como de actuar en violación del derecho internacional, casi de la misma manera que si hubiera reclamado un mar territorial de 200 millas o algo de tal envergadura. En lugar de eso, México hizo una reclamación muy general a través de una ley que, muy claramente, expresa que las

jurisdicciones o competencias detalladas estarán sujetas a futuras leyes por elaborar.⁶⁷ Si la tesis expuesta en este trabajo es cierta, México se abstendrá de elaborar esas leyes hasta que las negociaciones en la Conferencia produzcan un claro acuerdo en esas cuestiones y, cuando las elabore, serán respetuosas de tal acuerdo.

⁶⁷ La otra iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, fue publicada en el *Diario Oficial* el 13 de febrero de 1976 (el Artículo Transitorio Segundo fue enmendado durante su proceso de aprobación, para que entre en vigor el mismo día que el Decreto que Adiciona el Artículo 27 Constitucional, es decir, el 4 de junio de 1976. Esta Ley Reglamentaria menciona en términos muy generales las jurisdicciones específicas que se ejercerán en la zona (preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación, y la investigación científica), pero sin especificar de ninguna manera cómo ni hasta qué punto se ejercerán (ver artículo 4/IV). Es más, su artículo transitorio Segundo estipula que se expedirán disposiciones legales específicas para cada una de ellas, lo que se hará seguramente una vez que se llegue a consensos sobre ellas en la Conferencia, similares al que surgió de Caracas sobre el concepto general de la zona económica exclusiva.