

Significado y trascendencia para México de un mar patrimonial de 200 millas

JORGE A. VARGAS

No deja de ser sorprendente —y admirable— el vivo y creciente interés que la comunidad internacional ha mostrado a lo largo del último decenio a favor de la hidrosfera, sus variados usos y, en especial, sus enormes recursos y extraordinario potencial. Estados jóvenes y de rancia tradición histórica, pequeños y grandes, ribereños y mediterráneos, pobres y ricos, todos por igual se han visto atraídos y aun fascinados por el mar.

Tras de cerca de dos mil años de tránsito por las superficies terrestres de este planeta, el hombre vuelve ahora su vista al mar: cuna originaria de la civilización.

Son varios los factores que han contribuido a la aparición y fortalecimiento de ese inusitado interés por los espacios marítimos, el que a no dudarlo habrá de incrementarse progresivamente en lo que resta de este siglo. Entre tales factores debe mencionarse, en primer lugar, la vigorosa corriente nacionalista de los países del Tercer Mundo, que desde hace tiempo se empeña por reafirmar la plena soberanía que cada Estado ejerce sobre todos sus recursos naturales, incluidos los marinos, sean o no renovables. Otra razón la constituye el explosivo aumento de la población mundial, con los consiguientes problemas de alimentos, espacio, erosión y contaminación ambiental, que ha precipitado la búsqueda de una nueva frontera económica asociada estrechamente a las actividades y los recursos oceánicos. Por último, es a todas luces evidente la profunda influencia que han venido ejerciendo sobre la sociedad contemporánea los extraordinarios adelantos de la ciencia y la tecnología, principalmente los alcanzados en los últimos tres o cuatro decenios.

México, como uno de los países del Tercer Mundo, ha venido desempeñando un papel decisivo en la estructuración de un nuevo orden legal —más equitativo, democrático y justo— aplicable a los océanos que, como se sabe, cubren un poco más de las dos terceras partes de la superficie de nuestro planeta. Hace apenas unas semanas el presidente de México, Luis Echeverría Álvarez, pronunció ante la más elevada tribuna internacional, que es el foro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las siguientes palabras:

En los últimos años se ha advertido la urgencia de actualizar sustancialmente el derecho del mar. En las negociaciones que se llevan a cabo para aprobar un tratado de observancia general, ha adquirido apoyo, casi unánime, la regla de la zona económica exclusiva.

Debido a la existencia de algunas dificultades, que bien pueden aplazar por largo tiempo la adopción de este acuerdo, México ha decidido establecer una zona económica exclusiva que se extenderá hasta 200 millas náuticas a partir de sus costas, sin menoscabo a la navegación,

sobrevuelo y tendido de cables. Esto implica afirmar nuestra soberanía sobre los recursos que se hallan en toda la extensión del golfo de California.¹

Mediante esta declaración se ratificó el trascendental anuncio que el 5 de agosto de 1975 hiciera desde Alejandría, Egipto, el Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa, cuando expresó que México, en uso de su poder soberano, establecerá una “zona económica exclusiva” con una anchura de 200 millas náuticas (o sean 370.40 km) dentro de las cuales quedarán incluidas las 12 de mar territorial. Con el establecimiento de dicha zona se incorporarán a la soberanía nacional todos los recursos que se encuentren en una faja oceánica adyacente a los litorales mexicanos, dentro de una superficie calculada en 2.4 millones de km². De esta manera, explicó el canciller Rabasa “México ensanchará el patrimonio energético y alimenticio del país, para las generaciones presentes y futuras”²

En este trabajo se hace una descripción del origen y la evolución histórica del concepto de las 200 millas dentro del contexto de América Latina. Asimismo se explica la aceptación que la tesis del mar patrimonial o zona económica exclusiva ha tenido dentro de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Por último, se adelanta una evaluación de lo que significa para México la adopción de un mar patrimonial de 200 millas.

1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA TESIS DE LAS 200 MILLAS

a] *Actos unilaterales*

Sin lugar a dudas, la tendencia que desde hace casi tres decenios aboga en favor de los derechos especiales y soberanos que ejerce el Estado ribereño sobre los recursos marinos que se hallan frente a sus costas, es una tesis latinoamericana.

Paradójicamente dicha tendencia tiene, cuando menos en parte, su antecedente en las dos proclamas que el 28 de septiembre de 1945 emitió el entonces presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman.

La primera de dichas proclamas procedió a declarar como propiedad de Estados Unidos, sujetos a su jurisdicción y control, “los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental debajo de la alta mar pero contiguos a las costas de ese país”, aclarando que el carácter de alta mar de las aguas que están sobre la

¹ Véase, en este mismo número de *Comercio Exterior*, la p. 1081.

² Véase *El Nacional*, México, 6 de agosto de 1975, p. 1.

plataforma continental y el derecho a su libre e irrestricta navegación no se verían afectadas en modo alguno.³ Argumentando que los recursos pesqueros son de especial importancia para las comunidades costeras y de que existe una urgente necesidad de protegerlos en contra de explotaciones abusivas, la segunda proclama estableció “zonas de conservación en aquellas zonas de ultramar contiguas a las costas de Estados Unidos en que las actividades pesqueras se han desarrollado y mantenido, o lo serán en el futuro, en una escala sustancial”. Más adelante aclara que el derecho de cualquier Estado a establecer las referidas zonas de conservación fuera de sus costas “queda concedido siempre y cuando se otorgue el reconocimiento correspondiente a cualesquiera intereses pesqueros y nacionales de Estados Unidos” y se respete igualmente el carácter de alta mar y el derecho a la libre navegación en tales áreas.⁴

En realidad, ambas proclamas fueron generadas en respuesta a una motivación eminentemente económica, o “patrimonialista”, como la llamaremos hoy en día. En esa época el Gobierno de Estados Unidos, afectado financieramente por los altísimos costos de los gastos militares ocasionados por su participación en la segunda guerra mundial, se lanzó hacia el mar con objeto de proteger principalmente los ricos yacimientos petrolíferos que poco antes habían sido localizados en la plataforma submarina adyacente a su territorio.

Estas proclamas provocaron una reacción en cadena, casi instantánea, no sólo en el continente latinoamericano sino en el resto del mundo. Tan sólo un mes después de emitidas las proclamas del presidente Truman, el 29 de octubre, el entonces presidente de México, Manuel Avila Camacho, emitió una declaración que “reivindica toda la plataforma o zócalo continental adyacente a sus costas y todas y cada una de las riquezas naturales conocidas e inéditas que se encuentren en la misma”.⁵ Esta reivindicación en nada afectó los derechos de libre navegación en alta mar “puesto que lo único que persigue es conservar estos recursos para bienestar nacional, continental y mundial”.

Desde un punto de vista histórico México es el primer país de América Latina que adopta un enfoque patrimonialista para la defensa y la reafirmación de la soberanía sobre sus recursos.

Poco tiempo después Argentina, mediante Decreto del 11 de noviembre de 1946, declara “pertenecientes a la soberanía de la nación el mar epicontinental y el zócalo continental argentino”.⁶

³ Para el texto de esta proclama “acerca de la política de Estados Unidos con relación a los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental”, véase *México y el régimen del Mar*, Apéndice 5 (Proclama núm. 2667, 10 F.R. 12303), Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, pp. 300-301.

⁴ La segunda proclama del presidente Truman “acerca de la política de los Estados Unidos con relación a la pesca costera en ciertas zonas de alta mar”, aparece como Apéndice 6 (Proclama núm. 2668, 10 F.R. 12304), en *op. cit.*, pp. 302-303.

⁵ Ver J.L. Azcárraga y Bustamante, *La plataforma submarina y el Derecho Internacional*, Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1952, p. 250.

⁶ El texto del decreto argentino 14.708/46 aparece reproducido en Alvaro Alvarez, *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.

La tesis latinoamericana de las 200 millas, aun cuando posiblemente se haya derivado de una tesis norteamericana, evolucionó hacia una doctrina en muchos sentidos diferente de las proclamas del presidente Truman. Nótese, por ejemplo, que en tanto que una de estas últimas considera como propiedad de Estados Unidos los recursos naturales existentes en la plataforma continental, la reivindicación mexicana somete a la soberanía nacional no tan sólo dichos recursos, sino además la plataforma continental misma, como entidad geomorfológica. Por otra parte, el decreto argentino tiene la característica de haber empleado una técnica jurídica más adecuada al referirse expresamente al concepto de soberanía y declarar como “perteneciente a la soberanía de la nación” el referido zócalo continental, así como el mar epicontinental correspondiente.⁷ En este decreto se ve un primer intento de considerar tanto a la plataforma como a las aguas marinas suprayacentes como una sola unidad, es decir, como un solo espacio marítimo ajeno a los enfoques funcionales y limitados que se habían empleado hasta entonces.

Así pues, la doctrina latinoamericana de las 200 millas emanada de una serie de actos unilaterales es, en realidad, el resultado de un fenómeno que podría describirse como una “acreción jurídica”: fue incorporando elementos procedentes de fuentes diversas, en forma lenta y gradual, para finalmente llegar a una configuración jurídica singular.

Desde un punto de vista político, aunque no legislativo, Chile es el primer país latinoamericano que en forma expresa menciona una “zona de protección de caza y pesca marítimas” con un límite exterior de 200 millas, mediante la declaración oficial que formuló el presidente Gabriel González Videla el 23 de junio de 1947. En esta histórica declaración se confirma y proclama la soberanía nacional sobre el zócalo continental adyacente a las costas chilenas “a fin de impedir que actividades ilícitas amenacen mermar o extinguir las considerables riquezas que se contienen en los mares y que son indispensables al bienestar y progreso de los respectivos pueblos, propósitos cuya justicia es indiscutible”.⁸ En el último punto resolutivo de esta declaración señala que “no desconoce legítimos derechos similares de otros estados sobre la base de reciprocidad, ni afecta a los derechos de libre navegación sobre la alta mar”.

Valga aclarar que el Decreto Supremo 781 del 1 de agosto de 1947, suscrito por el presidente peruano José Luis Bustamante y Rivero, es el instrumento jurídico que declara por vez primera en América Latina que “la soberanía y la jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma submarina” y que el gobierno de Perú ejercerá “control y protección sobre el mar en las costas del territorio peruano en una zona comprendida entre esas costas del territorio peruano y una línea imaginaria paralela a ellas y trazada sobre el mar a una

⁷ El concepto del mar epicontinental fue generado en Argentina para referirse a “la parte del mar suprayacente al zócalo continental”. Es importante destacar que la declaración sobre mar epicontinental y zócalo continental tuvo por fundamento el artículo segundo del Decreto del 24 de enero de 1944. El mar epicontinental y otras innovadoras expresiones como mar complementario, mar nacional, mar internacional, etc., no han tenido hasta ahora una gran aceptación.

⁸ Véase Jaime Rivera Marfán, *La Declaración sobre Zona Marítima de 1952*, Editorial Jurídica de Chile, 1968, pp. 29-32.

distancia de doscientas millas marinas, medida siguiendo la línea de los paralelos geográficos”.⁹

Difícilmente existe otro caso en la historia del Derecho Internacional en el que una serie de actos unilaterales emanados de muy numerosos y diversos países del mundo hayan creado, en unos cuantos años, una norma jurídica aceptada y aplicada tan rápidamente por la comunidad internacional. Este es el caso de la doctrina jurídica de la plataforma continental que poco después de nacida quedaría incorporada al derecho convencional internacional en una de las cuatro convenciones que sobre el Derecho del Mar se suscribieron en 1958 en Ginebra.¹⁰

Como se desprende de lo anterior, la tesis marítima de la plataforma continental de la que se deriva la doctrina latinoamericana de las 200 millas, sólo pudo surgir de países que tenían ante sí grandes espacios marítimos. Tal es el caso de Chile, Ecuador y Perú, así como de Estados Unidos, México y Argentina, que cuentan frente a sus litorales con los mares y océanos más vastos del mundo. De aquí que la tesis de la soberanía marítima sobre los recursos oceánicos constituya la cristalización jurídica, recogida en una doctrina legal, de las estrechas relaciones que desde tiempo inmemorial se han dado entre el mar, la tierra y el hombre que la habita.¹¹

b) *Acuerdos multilaterales*

Nacida de una cadena de actos unilaterales, la tesis latinoamericana de las 200 millas pronto se elevó a la categoría de acuerdos multilaterales que condujeron a declaraciones subregionales y regionales.

El 18 de agosto de 1952 se suscribe la llamada “Declaración de Santiago” por parte de Chile, Ecuador y Perú.¹² 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 referidas costas”. Esta jurisdicción y soberanía exclusivas incluyó, asimismo, el suelo y subsuelo marinos correspondientes, así como los territorios insulares.

Desde el punto de vista de técnica jurídica, la Declaración de Santiago emplea la expresión “soberanía y jurisdicción

exclusivas” que ha sido criticada por su heterodoxia. Jurídicamente, la naturaleza de los conceptos de jurisdicción, por una parte, y soberanía, por otra, es bien distinta; de aquí que hayan surgido dudas en cuanto a que se hable de una zona marítima en donde se ejerza a la vez soberanía y jurisdicción, pues bastaría tan sólo con el ejercicio de la primera. Aunque éste es un asunto que no ha sido aún dilucidado, la opinión mayoritaria de los especialistas sobre Derecho del Mar se inclina en el sentido de interpretar dicha expresión para describir un espacio marítimo diferente de la noción del mar territorial *stricto sensu*. Es decir, la zona marítima de que habla la referida Declaración es un espacio oceánico muy semejante a lo que ahora se conoce como mar patrimonial: el Estado ribereño ejerce soberanía sobre todos los recursos que ahí se encuentran y, a la vez, proyecta diversas competencias especializadas (jurisdicción) con objeto de proteger adecuadamente tales recursos. No sería, pues, del todo exagerado afirmar que el actual concepto de la zona económica exclusiva tiene su antecedente más claro —por cuanto a la naturaleza jurídica de ese espacio oceánico se trata— en la zona marítima de 200 millas que estableció la Declaración de Santiago.

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 concebida, establecida y aplicada para mejorar el nivel de vida de sus pueblos. También con esta importante Declaración se inicia una larga cadena de protestas por parte de las grandes potencias navales en contra de este nuevo enfoque en el campo del Derecho del Mar, al que se acusa de ser violatorio de algunos principios tradicionales del Derecho Internacional. Con el correr de los años, esta actitud intransigente de las potencias marítimas ha suscitado una serie de numerosos incidentes a lo largo de las costas de esos países sudamericanos, tristemente conocidos como “La Guerra del Atún”.¹³

En los puntos introductorios 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 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

⁹ *Instrumentos nacionales e internacionales sobre Derecho del Mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 1971, pp. 20-21.

¹⁰ Véase la “Convención sobre la Plataforma Continental” del 29 de abril de 1958 en *Derecho del Mar*, documento de referencia preparado por el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA, Comité Jurídico Interamericano, diciembre de 1971, vol. II, pp. 25-28.

¹¹ Para tener una idea de la riqueza legal que América Latina ha producido en torno a cuestiones oceánicas, véase Jorge A. Vargas, “Legislación Latinoamericana sobre Derecho del Mar” (Apéndice 18), en *México y el régimen del Mar*, op. cit. pp. 358-397.

¹² El texto de la “Declaración de Santiago sobre Zona Marítima” 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; o como Apéndice 8 en *México y el régimen del mar*, op. cit., pp. 307-308.

¹³ Las notas diplomáticas de protesta formuladas en contra de las 200 millas por países como Estados Unidos, la URSS, Gran Bretaña, Japón, Suecia, Noruega, etc., aparecen reproducidas en la *Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, 1954-1955*, Lima, Perú, 1956, Sección de Anexos, pp. 174 y ss.

Entre las primeras transgresiones a la zona marítima de 200 millas se cuenta el de los cinco buques de la flota pesquera del magnate A. Onassis, encabezados por el barco-fábrica “Olimpic Challenger”, capturados por unidades navales peruanas el 15 y el 16 de noviembre de 1954 a 110 millas náuticas de la costa. Este incidente se relata en Enrique García Sayán, *Notas sobre la soberanía marítima del Perú*, Talleres Gráficos P.L. Villanueva, Lima, Perú, 1955. Véase también Sergio Teitelboim V., *Chile y la soberanía en el mar*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1966, pp. 165-183; Thomas Wolff, “Peruvian-United States Relations Over Maritime Fishing, 1945-1969”, en *Law of the Sea Institute, Occasional Paper*, núm. 4, Kingston, R.D., 1970, y J.A. Wiegand, “Seizures of United States Fishing Vessels-The Status of the Wet War”, en *San Diego Law Review*, núm. 6, vol. 3, julio, 1969, pp. 428-446.

recursos naturales y reglamentar su aprovechamiento, a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países.

Es evidente la estrecha simetría que existe entre estas consideraciones y los principios básicos incorporados a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Uno y otro documento responden a una aspiración común que ha sido compartida largamente y se ha venido integrando de manera gradual entre todos los pueblos del Tercer Mundo.

Un paso adelante hacia la aceptación y regionalización de la tesis latinoamericana de las 200 millas lo constituye la "Declaración de Montevideo", suscrita el 8 de mayo de 1970, en la cual participaron los nueve países de América Latina que en esa época se habían ya incorporado legislativamente a la tesis de las 200 millas.¹⁴ Entre otros, en este documento se declaran 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. Asimismo, en una disposición que recuerda lo establecido en los principios de México de 1956,¹⁵ el punto 2 de esta Declaración consagra "el derecho a establecer los límites de su soberanía y jurisdicción marítimas de conformidad con sus características geográficas y geológicas y con los factores que condicionan la existencia de los recursos marinos y la necesidad de su racional aprovechamiento". Por último, se reconoce que no se perjudicarán la libertad de navegación y el sobrevuelo de naves y aeronaves de cualquier pabellón.

Con pequeñas variantes, estos principios fueron de nuevo articulados y fortalecidos en la "Declaración de Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar" emitida en Lima el 8 de agosto de 1970.¹⁶

Emanada de la Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre Problemas del Mar, celebrada a nivel de ministros de Relaciones Exteriores en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 1972, la "Declaración de Santo Domingo" constituye el documento más detallado en esta materia dentro del contexto latinoamericano y el primero que consagra el concepto del llamado mar patrimonial. Al respecto, este instrumento dispone que 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 del derecho de libre navegación y sobrevuelo y de la libertad para tender cables y tuberías submarinas.¹⁷

En su parte introductoria la Declaración de Santo Domingo reitera las consideraciones patrimonialistas que ya reflejaban instrumentos internacionales anteriores, y señala de manera categórica lo inexacto del antiguo principio en el que se había sustentado por parte de las grandes potencias la llamada libertad de pesca, o sea el de que los recursos marinos son inagotables.

Debe reconocerse que en atención a consideraciones de muy variada naturaleza hasta este momento no puede hablarse de que exista, como un todo integral y homogéneo, una doctrina marítima latinoamericana sobre las 200 millas. Es dable hablar de las interpretaciones nacionales, por cierto muy vigorosas y elocuentes, que han adoptado algunos países como Perú y Ecuador, pero en realidad estas posiciones podrían describirse con mayor propiedad como un verdadero mosaico de tesis que presentan una variedad de matices jurídicos considerables.

En términos generales, las posiciones que los países de América Latina han adoptado en torno al Derecho del Mar podrían agruparse bajo tres importantes rubros, a saber: *a)* el grupo de países que han adoptado un mar territorial de 200 millas, como Brasil, Ecuador, Panamá y Perú. Evidentemente ésta es la postura de mayor firmeza en el hemisferio; *b)* un segundo grupo lo constituyen países como Argentina, Costa Rica, Chile, el Salvador, Nicaragua y Uruguay que han establecido un mar territorial *stricto sensu* relativamente reducido (12 millas náuticas) y una zona contigua adyacente de carácter jurisdiccional relativamente amplia (188 millas náuticas). Este grupo de países es el que desde hace algunos años ha dado la pauta de lo que finalmente podría desembocar en la combinación de un mar territorial estrecho y uno patrimonial de hasta 188 millas, y *c)* el tercer grupo lo forman países como México, Guatemala, Honduras, Trinidad y Tabago y Venezuela, entre otros, que cuentan tan sólo con un mar territorial tradicional con una extensión de hasta 12 millas náuticas.¹⁸

Las diferentes reuniones multilaterales que han tenido lugar en América Latina en relación con asuntos del Derecho del Mar deben ser interpretadas como esfuerzos regionales que se han desplegado para avanzar, fortalecer y, en especial, armonizar las diferentes posturas adoptadas en esta materia por un grupo de países. Esta es una labor lenta y delicada de desenvolvimiento progresivo del Derecho Internacional a nivel regional latinoamericano.

Será necesario que estos esfuerzos se intensifiquen en años venideros, principalmente a la luz de los resultados que en fecha próxima habrá de obtener la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Aunque idealmente podría hablarse de la formación de un sólido bloque latinoamericano que integre una tesis homogénea y

¹⁴ Los nueve países convocados a la Reunión de Montevideo sobre Derecho del Mar fueron, según el orden de precedencia establecido, Chile, Perú, Ecuador, Panamá, El Salvador, Argentina, Brasil, Nicaragua y Uruguay.

Para el texto íntegro de la Declaración véase *Reunión de Montevideo sobre el Derecho del Mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ediciones del Instituto Artigas del Servicio Exterior, Montevideo, 1970 o el Apéndice 9 en *México y el régimen del mar*, *op. cit.*, pp. 309-310.

¹⁵ Véase *Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Tercera Reunión*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1956, pp. 49-52.

¹⁶ Véase *Instrumentos nacionales e internacionales...*, *op. cit.*, pp. 293-309.

¹⁷ Apéndice 11 en *México y el régimen del mar*, *op. cit.*, pp. 313-316.

¹⁸ Véase Ralph Zacklin, "América Latina y el Desarrollo del Derecho del Mar", en *Revista Uruguaya de Derecho Internacional*, núm. 2, Montevideo, 1973, pp. 9-25.

unívoca en materia del Derecho del Mar, la naturaleza compleja del tema y su profunda raigambre de consideraciones de carácter político, histórico y económico, hacen pensar en la posibilidad de que en el futuro aparezcan enfoques subregionales, más que regionales, formulados para responder a las necesidades específicas y particulares de las reducidas áreas y variadas geografías en este continente.¹⁹

2. LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y LA TERCERA CONFERENCIA SOBRE EL DERECHO DEL MAR

a) *El segundo período de sesiones en Caracas*

Fue Malta, un pequeño país enclavado en medio del mar Mediterráneo, el autor de la "revolución oceánica" que actualmente está teniendo lugar en la ONU. En efecto, en 1967 durante el vigésimo segundo período ordinario de sesiones el embajador Arvid Pando propuso la creación de un tratado mundial aplicable a los fondos marinos y oceánicos más allá de las jurisdicciones nacionales de todos los estados ribereños.²⁰

Con objeto de discutir tan importante cuestión, en ese año las Naciones Unidas crearon un Comité *Ad Hoc* que más tarde, integrado por 108 y luego por 136 países, se convirtió en la Comisión para la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional. Tres años después, y luego de acalorados debates y numerosas propuestas, la Asamblea General de la ONU decidió convocar a una Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar,²¹ mediante la Resolución 2750-C (XXV) del 17 de diciembre de 1970.

Esta conferencia constituye el evento diplomático internacional de mayor envergadura que se haya intentado en la historia de la humanidad. Celebrada en varios periodos de sesiones, a ella concurren normalmente unos tres mil delegados que representan a 150 países y a más de medio centenar de organizaciones internacionales, ya sean gubernamentales o no. Su principal objetivo, detallado en una agenda que contiene un centenar de temas y cuestiones, es la formulación de un nuevo régimen jurídico aplicable a todas las actividades humanas que se realicen en los mares y océanos del mundo. Es decir, se trata de articular un nuevo Derecho del Mar que proteja adecuadamente los intereses de la gran mayoría de los países del mundo, una estructura legal justa y democrática, en consonancia con los progresos de la ciencia y la tecnología, frente a un Derecho del Mar

tradicionalista, antiguo, creado principalmente por un reducido grupo de potencias navales y marítimas en respuesta a sus intereses egoístas.

Como se sabe, el primer período de sesiones de la Conferencia tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 3 al 14 de diciembre de 1973, y se dedicó principalmente a tratar cuestiones de organización y procedimiento, incluidas la aprobación del programa de trabajo y el reglamento de la propia Conferencia. Así es que las cuestiones de fondo se han discutido durante las sesiones segunda y tercera de la Conferencia celebradas en Caracas (junio 20 a 29 de agosto de 1974) y en Ginebra (marzo 17 a 10 mayo de 1975), respectivamente. En fecha próxima, a partir del 15 de marzo hasta mediados de mayo de 1976, tendrá verificativo el cuarto período de sesiones en la sede de las Naciones Unidas.

Además de sus características singulares puede, desde luego, aventurarse la opinión de que esta Tercera Conferencia pasará a la historia del Derecho del Mar porque en ella habrá de sancionarse a nivel universal el concepto de la "zona económica exclusiva" o mar patrimonial, como se le conoce en América Latina.

Hasta cierto punto, el reconocimiento que la comunidad internacional dio al mar patrimonial llegó mucho más rápidamente de lo que habían pronosticado los cálculos más optimistas. Baste decir que ya desde la sesión de Caracas, de 127 delegaciones que en una u otra forma expresaron sus opiniones sobre las zonas de jurisdicción nacional del Estado ribereño, 115 de ellas aceptaron la tesis de las 200 millas, aunque con diferentes modalidades.²² Debe reconocerse, pues, que el sólido apoyo que hasta ahora ha obtenido el concepto de la zona económica exclusiva por parte de la Tercera Conferencia constituye uno de los triunfos más sonados de la diplomacia del Tercer Mundo.

Cuando menos desde un punto de vista estadístico pueden hacerse las siguientes apreciaciones sobre la sesión de Caracas: de las trece propuestas formales que se presentaron ante la Segunda Comisión (que es la que se ocupa del tema) en relación con la zona económica exclusiva, nueve de ellas se refirieron expresamente a una zona de 200 millas,²³ patrocinadas por un total de 31 países, incluidos Estados Unidos, la URSS y Japón. Ahora bien, las cuatro propuestas restantes reconocen la existencia de una zona económica exclusiva adyacente al mar territorial, cuya anchura quedará establecida por la propia Convención.²⁴

¹⁹ Para una visión panorámica del desarrollo del Derecho del Mar en América Latina, véase Rafael de la Colina, "Evolución del Derecho del Mar en América. Contribución Latinoamericana", en *México y el régimen del mar*, op. cit., pp. 37-80; y Américo Ricaldoni, "Derecho del Mar en América Latina: Soberanía, Razonabilidad, Instrumentalidad y otras Cuestiones", en *Revista Uruguaya de Derecho Internacional*, op. cit., pp. 33-65.

²⁰ El texto íntegro de la intervención aparece en los documentos: ONU: A/AC.1/PV. 1516 y 1517 (noviembre 3 de 1967). La propuesta original de Malta aparece en la Nota Verbal que reproduce el Doc. ONU:A/6695 (agosto 18 de 1967).

²¹ La Primera y Segunda Conferencia convocadas por las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se celebraron en Ginebra, Suiza, en 1958 y 1960, respectivamente. La primera produjo las cuatro convenciones que actualmente existen sobre el Derecho del Mar y ambas fracasaron en establecer la anchura máxima del mar territorial.

²² Para un documentado estudio sobre el abrumador apoyo que recibieron las 200 millas en Caracas, en el que se analizan y comparan las diferentes propuestas que se presentaron sobre esta materia, véase Alfonso Arias Schreiber, "Las 200 millas en Caracas", en Jorge A. Vargas, y Edmundo Vargas C. (eds.), *Derecho del Mar en Caracas. Una visión latinoamericana*, Editorial Jus, México, 1975 (en prensa).

²³ Esas nueve propuestas son las siguientes: 1) *Guyana* (Doc. ONU: A/CONF. 62/c.2/L.5); 2) *España* (L.6); 3) *Nicaragua* (L.17); 4) *Nigeria* (L.21/Rev.1); 5) *Japón* (L.31/Rev.1); 6) *Cinco Potencias Socialistas* (L.38); 7) *Estados Unidos de América* (1.47); 8) *Bolivia y Paraguay* (1.65), y 9) *Diez y Ocho Potencias Africanas* (L.82).

²⁴ Entre esos países se incluyen Arabia Saudita (y otros trece), El Salvador, Grecia, Haití, Jamaica, etc. Además existen delegaciones que expresamente han manifestado su aceptación al concepto de la zona económica exclusiva, como Francia, Gran Bretaña, la República Popular China, Nueva Zelandia, Noruega, Portugal, etc., y el numeroso grupo de países sin litoral y en situación geográfica desventajosa (que se dice incluye cincuenta países miembros).

Obviamente, dentro de la Conferencia el grupo latinoamericano, así como el importante Grupo de los 77 - constituido ahora por 104 miembros—, están a favor de la zona económica exclusiva. Asimismo, tanto la Organización de la Unidad Africana, como la Liga de los Estados Arabes, en sus declaraciones de 1973 y 1974 han apoyado firmemente dicha zona.²⁵

El 25 de julio de 1974 la delegación de México —con el copatrocinio de Canadá, Chile, la India, Indonesia, Islandia, Mauricio, Noruega y Nueva Zelanda— presentó un proyecto de artículos “como posible marco para el debate” que estaba a punto de iniciar la Conferencia. Siete artículos de dicho proyecto tratan de la zona económica, que el artículo 12 define en los siguientes términos:

El Estado ribereño ejerce dentro y en todas las partes de una zona que se extiende más allá de su mar territorial y adyacente a éste, a la que se denomina “zona económica exclusiva”: a) derechos de soberanía a los fines de la exploración y explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables, del fondo del mar y su subsuelo y de las aguas suprayacentes, y b) los demás derechos y deberes establecidos en los presentes artículos con respecto a la protección y preservación del medio marino y de la realización de investigaciones científicas.²⁶

Esta definición de la zona económica —que fue comentada ampliamente en el seno de la Segunda Comisión— contiene los elementos básicos que integran dicho concepto y que, en términos generales, aparecen también en las otras propuestas que se han presentado sobre la materia.

¿Cuál es entonces la diferencia entre mar territorial y el mar patrimonial? ¿Que el mar patrimonial forma parte de la alta mar? ¿Es que la zona económica exclusiva y el mar patrimonial son términos sinónimos?

b) Algunas precisiones terminológicas en materia del Derecho del Mar

A lo largo de los tres siglos en que se ha venido desarrollando el derecho internacional del mar desde que la obra clásica de Hugo Grocio, *De mare Liberum* (cap. VII: “De Jure Praede”) provocó la tan famosa controversia libresca sobre la libertad de los mares, se han ido acuñando una variedad de términos y expresiones legales.

Los tratadistas están unánimemente de acuerdo en señalar que las *aguas interiores* (o “aguas marítimas interiores” según las llama nuestra Constitución en su artículo 48 vigente) son las que se encuentran inmediatamente adyacentes al litoral del Estado ribereño, y sobre las cuales dicho Estado ejerce la plenitud de su soberanía, sin que quepa hablar de excepcio-

²⁵ Véase la “Declaración de la Organización de la Unidad Africana sobre las Cuestiones del Derecho del Mar” (Doc. ONU: A/CONF.62/33), en *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, documentos oficiales, vol. III, Naciones Unidas, Nueva York, 1975, pp. 72-74.

²⁶ Doc. ONU: A/CONF.62/L.4, en *ibid.*, pp. 94-96. El 3 de abril de 1973 México, Colombia y Venezuela presentaron ante la Comisión de los Fondos Marinos y Océánicos un proyecto de artículos de tratado que contenía un apartado especial sobre el “Mar Patrimonial” (artículos 4 a 12), cuyas disposiciones son muy semejantes al documento de Caracas. Véase el texto en Apéndice 12, *México y el régimen del mar*, op. cit., pp. 317-320.

nes. En México estas aguas jurídicamente deben considerarse como el Lago de Chapala, la Laguna de Términos o el río Coatzacoalcos. Ahora bien, cuando la costa tiene un contorno sumamente irregular (con profundas aberturas y escotaduras) o a lo largo de ella existe una franja de islas, por razones prácticas se permite que se utilice el sistema de líneas de base rectas para el trazado y delimitación del mar territorial; estas líneas deberán unir los puntos apropiados del litoral según lo dispone el artículo 4 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua.²⁷ Cuando se emplea este sistema —cuyo uso no es normal o muy frecuente— son aguas interiores la porción oceánica que queda entre las referidas líneas y la costa.

Mediante decreto del 30 de agosto de 1968 México empleó este sistema de líneas de base rectas para la delimitación del mar territorial en el interior del golfo de California.²⁸ En este caso concreto, son aguas marítimas interiores las que, en términos generales, se encuentran ubicadas al norte del paralelo 29°, es decir, las que quedan en la parte más septentrional, atrás de las islas de San Esteban y Turners. Igualmente adquirieron este carácter pequeñas porciones oceánicas que quedaron a lo largo de la franja de islas que existen en la península de Baja California, como el canal de San Lorenzo, la bahía de La Paz, el canal de San José, la bahía de San Nicolás, etcétera.

En cambio *mar territorial* es la faja oceánica adyacente a las costas de un Estado ribereño, la cual incluye la columna de agua, el suelo y subsuelo marinos, así como el espacio aéreo suprayacente, en la que dicho Estado ejerce su soberanía de conformidad con lo que dispone el derecho internacional y con la única excepción del derecho de paso inocente en favor de otros estados.²⁹ En cierto sentido, los poderes que ejerce México como Estado ribereño sobre su mar territorial son los mismos que aplica sobre el estado de Chihuahua o el Distrito Federal. Por tanto, no podrá realizarse ninguna actividad por parte de extranjeros en esa faja oceánica sin que tales actividades sean expresamente autorizadas por el Estado ribereño en cuestión.

De conformidad con lo que estipula la respectiva Convención de Ginebra de 1958, debe entenderse por *alta mar* la parte no perteneciente al mar territorial ni a las aguas interiores de ningún Estado.³⁰ Se trata del espacio oceánico

²⁷ México se adhirió a esta convención, que fue aprobada por la Cámara de Senadores el 17 de diciembre de 1965, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1966.

²⁸ Decreto por el que se delimita el mar territorial en el interior del golfo de California, del 29 de agosto de 1969. Vigente a partir de su publicación en el *Diario Oficial* el 30 de agosto de 1969 (Fe de erratas del mismo decreto publicada en el *Diario Oficial* el 5 de octubre de 1969).

Para mayor información, véanse Ricardo Méndez Silva, “El Mar de Cortés, Bahía Vital”, en *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, núm. 18, UNAM, México, 1972, y Bernardo Sepúlveda Amor, “Derecho del Mar. Apuntes sobre el Sistema Legal Mexicano”, en *La política exterior de México. Realidad y perspectivas*, El Colegio de México, México, 1972, pp. 145-160.

²⁹ Véase César Sepúlveda, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, S. A. (quinta edición), México, 1973, pp. 171 y ss., y Alfonso García Robles, *La anchura del mar territorial*, El Colegio de México, México, 1966, pp. 11-18.

³⁰ Véase Raúl Cervantes Ahumada, *Derecho Marítimo*, Editorial Herrero, S. A., México, 1970, pp. 49-50, y Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, S. A. (tercera edición), México, 1971, pp. 208-216.

abierto a todas las naciones, el cual no es susceptible de ser adquirido o sometido a la soberanía de ninguna nación. En términos tradicionales, en la alta mar se ejercen las cuatro libertades siguientes: de navegación, de pesca, de tender cables y tuberías submarinos y de sobrevuelo.

Es necesario subrayar que la alta mar es un concepto jurídico que se aplica exclusivamente a las aguas marinas ya que, como se recordará, la Organización de las Naciones Unidas mediante una resolución de la Asamblea General declaró en 1970 que los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, y todas las riquezas que ahí se encuentran, deben ser consideradas como el patrimonio común de la humanidad.³¹

Por último, el mar patrimonial es una expresión que se atribuye al jurista chileno Edmundo Vargas Carreño, miembro del Comité Jurídico Interamericano, que fue empleada por vez primera en el estudio denominado "Bases para una posición latinoamericana sobre el Derecho del Mar". En este documento se define el mar patrimonial en los siguientes términos:

Es el espacio marítimo en el cual el Estado ribereño tiene el derecho exclusivo a establecer, conservar y explotar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas, y del suelo y subsuelo del mismo mar, así como de la plataforma continental, hasta el límite que dicho Estado determine de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus características geográficas, geológicas, y a las necesidades de racional aprovechamiento de sus recursos.³²

No obstante que se trata de un término acuñado muy recientemente (creado en 1970 por la cancillería chilena), su empleo se ha popularizado rápidamente en todo el mundo.

Debe aclararse, sin embargo, que el término mar patrimonial constituye simplemente una nueva etiqueta legal que se ha puesto a una filosofía ya muy antigua. Por ende, no debe considerarse como un nuevo concepto de Derecho del Mar. Mucho menos se trata de una concepción mexicana. Ciertamente podría compararse, con razón, con el caso de un vino viejo que se ha vaciado en odres nuevos. La única diferencia estriba en el grado de apoyo tan abrumador que este concepto ha recibido en los últimos años en América Latina, así como en otras regiones del mundo.

Es una característica singular del mar patrimonial que el ejercicio de los derechos soberanos sobre los recursos o la proyección de estas competencias especializadas de ninguna manera interfiera o menoscabe las libertades de navegación, de sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos. Así pues, el reconocimiento de esas libertades, tradicionalmente asociadas a la alta mar, constituye el rasgo que distingue al mar patrimonial del mar territorial.

31 Resolución núm. 2749 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 17 de diciembre de 1970, intitulada "Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional" y aprobada con el voto favorable de 108 estados (incluidos todos los de América Latina), ninguno en contra y 19 abstenciones.

32 Véase Edmundo Vargas Carreño, *América Latina y el derecho del mar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 73-81. Para un desarrollo histórico del concepto, véase Ricardo Méndez Silva, *El mar patrimonial en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974.

En este momento, Costa Rica es el único país en el mundo que ya ha consagrado legislativamente las 200 millas de mar patrimonial, mediante el Decreto 2204 del 10 de febrero de 1972.

Por consiguiente, el mar patrimonial tiene un contenido y una razón de ser eminentemente económicos. Constituye el ejercicio de competencias especializadas que el Estado ribereño proyecta sobre los recursos marinos, sean o no renovables, con objeto de incorporarlos a la soberanía nacional y aplicarlos al desarrollo de la economía del pueblo, elevando así la calidad de vida de sus habitantes.³³

Desde un punto de vista jurídico puede afirmarse que, en términos generales, el mar patrimonial incorpora elementos tanto del mar territorial como de la alta mar, sin ser ni lo uno ni lo otro. En efecto, el mar patrimonial es un concepto resultante de la mezcla de diferentes nociones jurídicas. Es un elemento "híbrido" en el nuevo Derecho Oceánico, cuya definición y naturaleza jurídica se encuentra aún en proceso de formulación.

A efecto de evitar confusiones debe señalarse que el concepto que en América Latina ha recibido el nombre de mar patrimonial es el que quedó incorporado en la agenda de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar bajo la denominación "Zona Económica Exclusiva".

¿Cuál es el origen de las 200 millas náuticas?

Se han sostenido diferentes tesis que pretenden explicar el porqué del límite exterior de las 200 millas. Por ejemplo, se ha dicho que esta vasta zona marítima debe ser incorporada a la soberanía de los países ribereños como una compensación, debido a que los países del cono sur virtualmente carecen de plataforma continental. Esta sería la tesis de la llamada "compensación marítima".

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 cuarenta.

Empero, parecería que la cifra 200 millas cuenta con un sólido apoyo científico. Desde hace muchos años se ha venido afirmando 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 los cuales se elevan de las profundidades oceánicas nutrientes que sirven de alimento a organismos marinos (*zooplankton* y *fitoplancton*), con lo cual se propicia el desarrollo de una cadena ecológica alimenticia que llega hasta especies altamen-

33 Para un tratamiento más detallado del tema, véanse Jorge A. Vargas, "¿Qué es el Mar Patrimonial?", en *Revista de Técnica Pesquera*, año VIII, núm. 89, junio de 1975, pp. 24-27, y "El Mar Patrimonial de México", en *Conexión* (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), núm. 25, septiembre 1 de 1975, pp. 39-43.

te comerciales como la anchoveta, la merluza y el atún. En efecto, tales surgencias identifican las zonas más ricas para la pesca.³⁴

c) *El tercer período de sesiones de Ginebra*

El Texto Único Oficioso para Fines de Negociación, integrado de tres partes y 304 artículos, representa el progreso más notable que hasta ahora ha logrado la Tercera Conferencia. Fue elaborado por cada uno de los presidentes de las tres Comisiones Principales que componen la Conferencia, según lo acordado en la sesión plenaria el 18 de abril de 1975. Este documento, como lo señaló el Presidente de la Conferencia en su declaración oficial, es de carácter oficioso, no prejuzga la posición de ninguna delegación, ni constituye un texto negociado o usa transacción aceptada. En resumen, simplemente representa una base para las negociaciones. Y podría decirse que es una especie de borrador de lo que será el tratado final.

Diez y siete artículos de dicho Texto Único se refieren a la zona económica exclusiva y reflejan, en términos generales, la filosofía contenida en el mar patrimonial.³⁵

Con base en lo expresado, se deduce que el próximo cuarto período de sesiones de la Tercera Conferencia, que se celebrará en Nueva York, se abocará a la afinación de los detalles y a la aprobación en definitiva de este concepto central del nuevo Derecho del Mar.

3. SIGNIFICADO PARA MEXICO DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE 200 MILLAS

El establecimiento de un mar patrimonial mexicano de 200 millas a lo largo de los litorales en el golfo de México, el océano Pacífico, el golfo de California y el mar Caribe significará que México ejercerá derecho soberano sobre todos los recursos naturales que se encuentran en un espacio oceánico cuya superficie ha sido calculada en 2.4 millones de km², área superior al territorio continental de la República Mexicana.

Políticamente, la adopción de la referida zona económica exclusiva subraya la importancia vital que México concede a la tutela y al cabal aprovechamiento del extraordinario potencial marítimo que le ofrecen los 10 000 km de costas que lo sitúan en el primer lugar de América Latina y dentro de los primeros diez en el mundo entero. Asimismo, mediante el establecimiento de la zona marítima en cuestión México reafirma su política de "mexicanizar" todos sus recursos naturales —marítimos y terrestres, renovables y no renova-

³⁴ Véase Eduardo Mercado Jarrín, "Fundamentos de la Soberanía Marítima del Perú" (conferencia pronunciada en el Palacio de Torre 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), y Alfredo Luna Tovar, "La Declaración de Santiago: Antecedentes y Proyecciones", Seminario sobre Problemas Contemporáneos de la América Latina: Problemas del Derecho del Mar, Valparaíso, Chile, 1970.

³⁵ "Texto Único Oficioso para Fines de Negociación", en Doc. ONU: A/CONF.62/WP., 8/Parte II del 7 de mayo de 1975. Lo relacionado con la Zona Económica Exclusiva se contiene del artículo 45 al 61, pp. 18-26.

bles-, política que fue recogida ya en la Constitución de 1917 y puesta en práctica cabalmente a partir de la expropiación petrolera en 1938. En resumen: en México los antecedentes históricos de este "enfoque patrimonialista" se identifican con las avanzadas tesis doctrinarias que desde hace más de medio siglo quedaron incorporadas en su Constitución.

Desde diversos ángulos, el establecimiento de una zona económica exclusiva o mar patrimonial de hasta 200 millas náuticas, constituye para México una responsabilidad, a la vez que un desafío. Una responsabilidad, principalmente en el ámbito interno, al ofrecer a sus nacionales el acceso a una fuente de riqueza que deberá ser inventariada, aprovechada y conservada de manera inteligente y racional para beneficio no sólo de las generaciones mexicanas presentes y futuras, sino también de la comunidad internacional. Y un reto porque el Gobierno habrá de desplegar imaginación, habilidad y decisión para reestructurar y diseñar los esquemas administrativos, científico-técnicos y legales que lo habiliten para aprovechar óptimamente los importantes recursos marinos que se encuentran en los extensos litorales mexicanos.

La adopción a nivel mundial de un mar patrimonial de 200 millas acarreará profundas transformaciones en el panorama nacional e internacional.³⁶ Tendrán lugar cambios significativos en materia de pesca, explotación de gas e hidrocarburos de las plataformas continentales, desarrollo costero integral, transportes marítimos y terminales portuarias, control de la contaminación, desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías, investigaciones científicas marinas, turismo, explotación de los recursos minerales de los fondos marinos y oceánicos (en especial los nódulos de manganeso, cobalto, cobre y níquel), entrenamiento de personal académico y técnico, etc. Parece ser, pues, que el carácter interdisciplinario y la complejidad de estas transformaciones impondrán la necesidad de introducir asimismo en el ámbito nacional los cambios apropiados en las estructuras administrativas y en los esquemas económico-legales, ya que de otra suerte estas estructuras y esquemas irán perdiendo gradualmente su eficacia para convertirse luego en mecanismos inoperantes y aun obsoletos.

De aquí la necesidad de adoptar enfoques innovadores y de crear estructuras modernas y nuevas. Creo que debe aprovecharse este momento cuando el Gobierno de la República ha reiterado su "voluntad de coordinar los impulsos nacionales a fin de que los recursos del mar se incorporen, cada día en mayor proporción, al patrimonio de México".³⁷

Serán muy complejas las consecuencias que habrán de desprenderse con motivo de la instauración de una zona económica exclusiva de 200 millas, tanto a nivel interno como regional e internacional. A continuación se formulan algunas consideraciones pertinentes:

³⁶ Para dar una idea del efecto que ocasionaría la adopción de una zona económica de 200 millas a escala mundial, recuérdese que científicos de países altamente desarrollados han calculado que la superficie total de dicha área oceánica equivaldría a un 37% de la superficie de nuestro planeta, es decir, a una área comparable a la suma de todos los continentes.

³⁷ *Ideario marítimo del C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez*, Secretaría de Marina, vol. III, México, 1973, pp. 24-29, 32-34 y 38.

a] *Sistema para el trazado y delimitación de la zona económica exclusiva*

El golfo de California es un accidente geográfico sin parangón en el mundo. Se sabe que en sus aguas y subsuelo existen importantes recursos naturales, en especial recursos bióticos y yacimientos de fosforita, como gases de hidrocarburos. Se trata, pues, de un golfo rodeado completamente por territorio nacional, sobre el cual México ha ejercido indisputada soberanía.³⁸

Sin lugar a dudas, del trazado y delimitación de dicha zona dependen importantes consecuencias jurídicas y económicas para México. Esta cuestión adquiere una importancia mayor si se considera el sistema que habrá de emplearse para aplicar dicha delimitación al golfo de California.

Según lo dispone el Derecho Internacional, las 188 millas náuticas de la zona económica exclusiva adyacentes al mar territorial deben medirse a partir de las mismas líneas que se emplean para el trazado del mar territorial.

Si se utiliza este método tradicional, entonces resultará que la mayor porción oceánica del golfo de California (y también la más importante desde el punto de vista de sus recursos), es decir, la que va desde la entrada del golfo hasta las islas Turners y San Esteban, pasaría a formar parte del mar patrimonial de México. En otras palabras, toda la zona del golfo que actualmente tiene el carácter de alta mar adquiriría la nueva categoría legal de zona económica exclusiva. Esto significará que el Gobierno de México deberá reconocer todas las libertades tradicionales asociadas al concepto de la alta mar como aplicables en dicha porción oceánica, menos la libertad de pesca.

No debe descartarse la posibilidad de que bajo el amparo de tales libertades, intereses extraños a México pretendan continuar incursionando en el golfo de California. A la luz del próximo establecimiento de la mencionada zona económica exclusiva, México debe aprovechar esta oportunidad para adoptar una actitud firme y patriótica que convierta todo el golfo de California en un verdadero mar interior nacional.

Al respecto se sugiere que se considere a dicho golfo como un "golfo patrimonial" resultante de la aplicación del concepto de mar patrimonial, así como otros elementos de diverso carácter (histórico, económico, científico, etc.) a un área oceánica dotada de características muy singulares. Se

propone que "se cierre" el golfo de California mediante el paralelo que toca la punta más al sur de la península de Baja California; esta línea recta podría ser la del paralelo 23° de latitud norte que pasa al sur de San José del Cabo, en la península, y de Mazatlán, en el estado de Sinaloa.

Este paralelo serviría, asimismo, de línea de base recta desde la cual habrían de medirse las 12 millas náuticas de mar territorial.

De llegarse a emplear cualquier otro sistema para el trazado y delimitación del mar territorial y del mar patrimonial o zona económica exclusiva en el golfo de Baja California, México se vería en la necesidad de reconocer las excepciones que en esta materia establece la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua de 1958 (de la que México es parte), así como las que está a punto de incorporar las "Convenciones de Caracas sobre el Derecho del Mar", según se pueden apreciar en el articulado correspondiente de la Parte II del Texto Unico Oficioso para Fines de Negociación.

Así pues, "golfo patrimonial" constituiría el espacio marítimo rodeado en su totalidad por el territorio continental de un solo país, dotado de características geográficas y ecológicas singulares, sobre cuyos recursos (sean renovables o no renovables) el Estado ribereño ejerce un derecho soberano en beneficio del desarrollo social y principalmente económico de sus habitantes. Asimismo, esta porción oceánica deberá encontrarse alejada de las rutas normales de navegación. Debe ser prioritario en esta novedosa figura jurídica, la función económica vital que despliega a favor de las poblaciones ribereñas. Véase aquí la estrecha simetría que guarda con el concepto del mar patrimonial.³⁹

b] *Una Secretaría de Recursos Marinos*

Económicamente, la llamada "frontera del mar" ha sido descrita como una de las posibilidades más viables que tienen los países del Tercer Mundo para hacer frente a algunos de los problemas más críticos de sus pueblos.⁴⁰ Se trata de una frontera nueva cuyos efectos se orientan directamente hacia tres importantes áreas: contribuye a resolver el problema alimentario que afecta a grandes masas de la población, tiende a aumentar significativamente el empleo de la mano de obra y permite acelerar el proceso de acumulación de capital. Asimismo, los beneficios que emanen de estos recursos mantendrán una relación estrecha con el grado de avance de la tecnología.

Si se parte de la premisa de que el óptimo aprovechamiento del mar constituye un imperativo inaplazable de nuestra época, debe entonces pensarse seriamente en la conveniencia de contar con una estructura que sea diseñada especialmente y cuente con la autoridad y las facultades

³⁸ En 1971-72 un grupo de científicos (Horn, Ewing, Horn y Delach) del Observatorio Geológico Lamont-Doherty de la Universidad de Columbia, publicó una serie de mapas donde se muestra la distribución superficial de nódulos de manganeso, cobalto y níquel en diferentes partes del lecho marino del océano Pacífico. Estos mapas se elaboraron con la información geológico-marina acumulada durante varios lustros por numerosos cruceros de investigación científica de diferentes laboratorios oceanográficos, tales como Lamont-Doherty, Scripps, Challenger, Albatross, URSS, etc. En especial, en estos mapas aparecen ricas concentraciones de nódulos de manganeso (30%) y de cobalto (0.5%) precisamente a lo largo del litoral occidental de la península de Baja California, así como en el interior del golfo de California. Por otra parte, hace apenas unos meses la compañía norteamericana Deepsea Ventures solicitó la protección diplomática del Gobierno de Estados Unidos de América para explotar los minerales situados en un área de 60 000 km² en medio del océano Pacífico a profundidades que varían entre 4 000 y 6 000 metros.

³⁹ Estos conceptos fueron ya enunciados por el autor en una mesa redonda sobre El Mar Patrimonial y el Golfo de California, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNAM, México, 18 de septiembre de 1975.

⁴⁰ Leopoldo Solís, "La importancia de los Recursos del Mar en el Desarrollo Socioeconómico de los Pueblos", en *México y el régimen del mar, op. cit.*, p. 223. También en esta obra véase Francisco Javier Alejo, José Manuel Suárez-Mier y Evelia Riverón, "Aspectos Económicos de la Posición de México sobre el Mar Patrimonial" pp. 187-216.

apropiadas para ocuparse del manejo integral, coordinado y eficiente de los recursos marinos del país.⁴¹

Al delinear la configuración y el contenido de esta nueva estructura —que podría ser una *Secretaría de Recursos Marinos*— deberá concederse especial atención a los lineamientos siguientes: *a)* adoptar un enfoque integral y multidisciplinario en el tratamiento de las cuestiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos marinos. Esto significa que deberá contarse con un enfoque que englobe dentro de un mismo marco de acción tanto a los recursos renovables (pesca), como a los recursos no renovables (gas e hidrocarburos); *b)* formular el plan específico de actividades de esta nueva Secretaría teniendo presente las metas del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, así como el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. Es decir, las acciones y los programas que emprendan esta nueva estructura deberán guardar una relación armónica con el desarrollo general y con las prioridades del país. El contenido del “Programa Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Marinos”, a punto de ser concluido por el Comité respectivo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), sin duda podrá ofrecer una valiosa contribución y orientación en el cumplimiento de esta tarea; *c)* tener a su cargo la coordinación de las funciones, programas y actividades que otras secretarías y departamentos gubernamentales puedan tener con relación a los recursos marinos. Será menester establecer prioridades, definir jurisdicciones y evitar duplicaciones y gastos innecesarios; *d)* otorgar una importancia mayor a la formación del inventario de los recursos marinos, al fortalecimiento de la infraestructura científico-tecnológica vinculada con el mar, al desarrollo y la transferencia de tecnologías marinas y a la formación y el entrenamiento de recursos humanos (científicos, especialistas, técnicos, etc.), y *e)* contar con mecanismos de apoyo y asesoría (en materia técnica, científica, legal, económica, internacional, etc.), así como propiciar la adecuada participación de los diferentes sectores relacionados con el mar (comunidad académica, sector privado y cooperativo, organizaciones internacionales, etcétera).

Tal vez una de las tareas más difíciles que habrá de acometer en algún momento esta nueva Secretaría consistirá en remodelar, completar y uniformar las variadas y dispersas disposiciones legales, de suyo heterogéneas y las más de las veces anticuadas, que regulan algunas de las actividades relacionadas con la exploración, aprovechamiento, transporte y conservación de los recursos marinos. La creación de un “Instituto sobre el Derecho del Mar” que destaque las cuestiones fiscales, la legislación petrolera, la transferencia de tecnología, el transporte marítimo y el desarrollo portuario,

⁴¹ Es muy elevado el número de instituciones y organismos oficiales que intervienen cuando se trata del aprovechamiento de los recursos marinos, sin que pueda aseverarse que entre todos ellos exista una óptima coordinación o que a la fecha entre tales instituciones y organismos se haya formulado un programa integral que considere con la atención debida la variedad de cuestiones vinculadas con la utilización de tales recursos: turismo, contaminación, estructuras portuarias y tráfico marítimo, investigación científica, pesca, formación de recursos humanos, petróleo y otros recursos minerales, administración y desarrollo costero, transferencia de tecnología, legislación, etc. En más de una ocasión se ha afirmado que en México la explotación de los mares se ha realizado en forma satisfactoria y a una escala de actividad muy reducida. Esta parece ser la opinión más generalizada aún en la actualidad.

contaminación y derecho comparado, sería de gran utilidad en esta materia.

En fin, dos serían los pilares fundamentales que sostendrían a esta nueva Secretaría: el imperativo inaplazable de aprovechar en forma óptima los recursos marinos de litorales mexicanos y la responsabilidad institucional de contribuir al desarrollo y bienestar de las generaciones presentes y futuras de México.⁴²

c) Celebración de acuerdos de pesca y reglamentación de la investigación científica

Desde un punto de vista bilateral, será menester que México celebre una serie de acuerdos bilaterales de pesca con los diferentes países que hasta ahora han venido desarrollando este tipo de actividades en lo que en fecha próxima será la zona económica exclusiva. En particular, tales acuerdos habrán de concluirse con Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Cuba y Japón, para mencionar a los más importantes.

Por lo que se refiere a las actividades de investigación científica que realizan frente a las costas mexicanas cruceros extranjeros, es indispensable que tan pronto como se establezca la zona económica exclusiva se emita una reglamentación que tenga por objeto introducir un control y un orden en la realización de tan importantes actividades. Durante los últimos tres años (1972 a 1974) el CONACYT recibió por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores 77 solicitudes de instituciones extranjeras para realizar investigaciones científicas marinas, de las cuales 45 correspondieron a centros académicos, 20 a organismos oficiales, nueve a empresas privadas y tres a fundaciones. El grueso de estas solicitudes proviene de Estados Unidos (72), aunque también se reciben de otros países como la URSS, la República Federal de Alemania y Japón.⁴³

En la actualidad, ya cuatro países latinoamericanos cuentan con reglamentaciones en esta materia: Argentina, Brasil, Ecuador y Perú.

En la publicación del reglamento respectivo deberá tenerse en cuenta, asimismo, el instrumento internacional que en esta materia emita la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. México ha sido un país que ha desplegado inusitada actividad en torno al tema de la investigación científica marina, en atención a la extraordinaria importancia que este asunto representa para el racional aprovechamiento de sus recursos oceánicos.

México deberá recibir con gran regocijo el establecimiento de su mar patrimonial de 200 millas. Ojalá que esta medida contribuya, en realidad, al fortalecimiento de su economía y al mejoramiento del nivel de vida de las generaciones actuales y futuras.

⁴² Véase Jorge A. Vargas, “¿Una Secretaría de Recursos Marinos?”, en *Revista Técnica Pesquera*, año VIII, núm. 90, julio de 1975, pp. 9-12.

⁴³ Véase Jorge A. Vargas, “La Investigación Científica Marina en la Conferencia de Caracas. Participación de México”, en *Revista de Estudios del Pacífico*, núm. 9, enero de 1975, Valparaíso, Chile, pp. 57-73, así como “Investigación Científica Marina y Derecho del Mar en México”, en *Ciencia y Desarrollo*, CONACYT, vol. 1, núm. 2, junio de 1975, México, pp. 29-33.