

# DERECHO DEL MAR

## *Apuntes sobre el sistema legal mexicano*

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

Para JORGE, mi hermano

### I. INTRODUCCIÓN

EL Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México celebró en 1960 el segundo centenario de su fundación. Para conmemorar este aniversario, organizó un ciclo de conferencias dedicadas al pensamiento de México en las diversas ramas del derecho. Jorge Castañeda, uno de los participantes en el evento, expuso algunas ideas relativas al dominio marítimo mexicano y el derecho de gentes. Entre las cuestiones importantes incluidas en esta conferencia, hay una que merece ser considerada de nueva cuenta. Castañeda indicaba que con base en desarrollos recientes en los ordenamientos legales "será posible crear en el futuro, por primera vez en la historia legislativa mexicana, una ley general sobre el dominio marítimo de la nación que regule orgánicamente sus diversos aspectos".<sup>1</sup> A manera de apéndice de su estudio, Castañeda acompañaba un esbozo de lo que podría ser el texto de la ley.

Han transcurrido doce años desde que esta idea fue expuesta y la pauta de la regulación marítima mexicana ha seguido la tendencia de la dispersión en vez de la sistematización y coherencia propuestas por Castañeda. Desde 1960, año en que se reformaron los principios constitucionales relativos al dominio marítimo mexicano, en lugar de la promulgación de una ley orgánica sobre la materia, han aparecido numerosas reglas en ordenamientos diversos, que regulan cuestiones sobre la navegación y el comercio marítimos, la zona exclusiva de pesca de la nación, la anchura del mar territorial y los métodos para su delimitación, la incorporación de una porción del golfo de California al régimen de aguas marítimas interiores y los derechos de pesca. Además, se enriqueció el orden jurídico interno con la adhesión mexicana a las cuatro convenciones de Ginebra sobre el derecho del mar. Sin embargo, toda esta actividad legislativa no ha tenido el efecto de proporcionar una constitución orgánica al sistema legal mexicano en lo que toca a la reglamentación de los espacios marinos.

<sup>1</sup> J. Castañeda, *Las reformas a los artículos 27, 42 y 48 constitucionales, relativas al dominio marítimo de la nación y al derecho internacional*. En *El pensamiento jurídico de México en el derecho internacional*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1960, p. 50.

En el presente estudio se pretende realizar un examen crítico de la regulación hecha por el derecho positivo mexicano en el orden jurídico del mar. El propósito es presentar un recuento, una revisión y una evaluación del cuerpo de normas, interno e internacional, que conforman el régimen legal del dominio marítimo. Esta especie de "corte de caja normativo" es necesario por estar en vísperas la celebración de una nueva conferencia internacional sobre el derecho del mar. Parece además oportuno recapitular sobre las reglas del mar al advertir la multiplicación de pronunciamientos por parte de los Estados, que reclaman la extensión de competencias sobre áreas marítimas tradicionalmente consideradas mar libre, sea esto para el ejercicio de derechos soberanos o sea para el establecimiento de cotos nacionales de pesca. Es también importante el tema por estimar que, dentro de la formulación de la política exterior mexicana, los asuntos del mar deben constituir un capítulo especial. Es más, para México se plantea de inmediato la cuestión política fundamental de establecer una zona de interés económico hasta de doscientas millas, adyacente a sus costas, para el aprovechamiento de los recursos naturales del área. La decisión ha de ir acompañada de la consiguiente negociación internacional, para obtener la aceptación de esta reivindicación con la menor fricción posible.

Con base en estas consideraciones, México obviamente debe tener un especial interés en diseñar una política marítima de largo plazo, sobre todo en momentos en que los temas del mar ocupan la atención de los Estados y de un buen número de organismos intergubernamentales. En el seno de las Naciones Unidas, las discusiones sobre el derecho del mar tienen desde hace algunos años un lugar preeminente en la agenda de la Organización. El significado político que la Asamblea General le atribuye al tema se pone de manifiesto al advertir que las cuestiones del mar han sido asignadas, para su examen, a la Primera Comisión (asuntos políticos) y no, como tradicionalmente se hacía, a la Sexta Comisión (asuntos jurídicos). Otras instituciones internacionales especializadas se han dedicado recientemente al estudio de diversos aspectos del mar: la prevención de la carrera de armamentos nucleares en los fondos marinos y oceánicos; la conservación de las pesquerías; la investigación y exploración de los recursos marinos y oceanográficos; la transportación marítima y las formas para evitar la contaminación del medio marino; el establecimiento de una autoridad internacional destinada a la explotación y aprovechamiento de los recursos de los fondos marinos y oceánicos, en beneficio de países subdesarrollados, etc.

El orden del mar posee una singular trascendencia en el plano internacional, dada la importancia que representa el uso racional de los recursos oceánicos por la comunidad de Estados. La posibilidad de obtener una fuente adicional de riqueza mediante la explotación de los recursos vivos y minerales del mar ha despertado la imaginación y el apetito de los países ricos y de los países pobres por igual. Las naciones en vías de desarrollo buscan en el aprovechamiento de los recursos del mar una forma de beneficio para sus economías deprimidas, estableciendo

amplias zonas de jurisdicción marítima, en donde reservan de manera exclusiva la utilización del área para sus nacionales. Con ello pretenden evitar el saqueo inmoderado, por flotas extranjeras, de sus bancos pesqueros. También intentan preservar para la nación, cuando su tecnología lo permita, la explotación de los depósitos de hidrocarburos y de minerales situados en el suelo y en el subsuelo del océano próximo a sus costas. En cambio, las grandes potencias marítimas, aduciendo un concepto de libertad de los mares cuyo contenido se antoja ya obsoleto, presionan para comprimir al máximo las franjas de mar sujetas a jurisdicción nacional, a fin de continuar, con métodos tecnológicos altamente desarrollados, la extracción de las riquezas marinas que se encuentran en áreas cercanas a las costas de otros Estados.

Existen también problemas de índole estratégica y de seguridad, que conducen a las grandes potencias militares a preferir estrechas fajas marítimas sometidas al régimen de soberanías nacionales, con el propósito de realizar en el mayor espacio posible sus operaciones navales. La libertad de los mares y la libertad de navegación sirve de argumento a estas potencias para una mayor flexibilidad estratégica. Los países débiles ven en este intento de reducción de sus soberanías marítimas una forma potencial de intimidación política o de coerción. El tránsito de una flota de guerra provoca una mayor inquietud para el Estado ribereño si se pasea a cuatro millas de distancia de sus litorales, que si navega a trece millas, o mejor aún, a doscientas millas de sus costas.

Los intereses nacionales en conflicto, tanto a nivel económico como a nivel estratégico, traen como consecuencia serias controversias políticas y fricciones entre los Estados. El choque de intereses produce un efecto directo en las normas jurídicas del mar, que sufren en el proceso una reestructuración constante y una evolución que les obliga a regular el nuevo orden. Dicho esto, conviene ahora iniciar una exploración sobre lo que constituye actualmente el régimen legal del mar.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA DEL MAR TERRITORIAL

### a) *Derechos soberanos*

En la primavera de 1958 se celebró, en la ciudad de Ginebra, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En esta reunión se concluyeron cuatro acuerdos internacionales básicos, que contienen las reglas fundamentales sobre el orden jurídico del mar. La primera de ellas es la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua.<sup>2</sup> Este acuerdo sancionó formalmente la norma consuetudina-

<sup>2</sup> La Convención entró en vigor el 10 de septiembre de 1964, treinta días después del depósito del vigésimo segundo instrumento de ratificación o adhesión. En 1971, cuarenta y un Estados eran parte en la Convención. En México, la Cámara de Senadores aprobó la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua el 17 de diciembre de 1965 (Diario Oficial, 5 de enero de 1966), siete años después de

ria que establece que la porción marítima que circunda las costas de un Estado constituye una prolongación del territorio de dicho Estado. El fundamento para extender la soberanía del Estado a áreas que no pertenecen propiamente al espacio terrestre se basa, en primer término, en la preservación de la seguridad del Estado, que reclama la posesión exclusiva de sus costas y de la posibilidad de proteger sus accesos. Además, para controlar y promover sus intereses comerciales, fiscales y políticos, el Estado debe ser competente para vigilar, en su mar territorial, la entrada, salida y anclaje de todos los barcos. Desde un punto de vista económico, la explotación y disfrute exclusivo de los productos del mar dentro de las aguas territoriales de un Estado es indispensable para la existencia y bienestar de su población.<sup>3</sup>

En el artículo 1 de la Convención ha quedado consagrada la naturaleza jurídica del mar territorial en estos términos:

La soberanía de un Estado se extiende a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial.

La Comisión de Derecho Internacional, órgano encargado de formular el proyecto de artículos para las cuatro convenciones, señaló al comentar este párrafo que "los derechos del Estado ribereño sobre el mar territorial no difieren, en cuanto a su naturaleza, de los derechos soberanos que el Estado ejerce sobre las demás partes de su territorio."<sup>4</sup> La

haberse celebrado la Conferencia de Ginebra y un año después de que la Convención entró en vigor. El instrumento de adhesión (México no firmó el acuerdo en 1958) se depositó con el Secretario General de la O.N.U.; el 2 de agosto de 1966.

Es interesante anotar que, para efectos internacionales, la Convención entró en vigor en el caso de México treinta días después del depósito del instrumento de adhesión (art. 29 (2) de la Convención), eso es, el 1º de septiembre de 1966. Pero en el orden interno existió una deficiencia en la técnica jurídica. En efecto, la Convención fue promulgada por decreto del Ejecutivo el 17 de agosto de 1966; sin embargo, el texto del acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 5 de octubre de 1966, esto es, treinta y cinco días después de estar vigente el pacto en el orden internacional. De acuerdo con el artículo 3 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, "las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial". Por lo visto, durante treinta y ocho días existió, respecto a la Convención, un divorcio jurídico entre las obligaciones internacionales de México y el orden legal interno. Esta peculiar forma de *vacatio legis* pudo ser fuente de conflictos. En las otras tres Convenciones de Ginebra se produjo un fenómeno semejante, aunque en estos casos el vacío jurídico fue más prolongado.

Para un examen de la autoridad de los tratados en el derecho interno, véase C. Sepúlveda, "La situación de los tratados en el orden legal mexicano". *Comunicaciones Mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Hamburgo, 1962). México, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1962, pp. 203-207. En este estudio se concluye que los tratados no son exigibles en el ámbito interno del país si no han sido promulgados y publicados, ya que los destinatarios de la norma deben conocer con oportunidad los derechos y deberes que se les imponen.

<sup>3</sup> C. J. Colombos, *The International Law of the Sea*. London, Longmans, 1967, 6th Edition, p. 87.

<sup>4</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en

Comisión estableció la diferencia básica que existe entre el régimen del mar territorial y el de la alta mar, al comentar que este último descansa en su libre utilización por todos los Estados. Los precedentes convencionales en derecho de gentes (Convención sobre navegación aérea, 1919, Convención Panamericana sobre la navegación aérea comercial, 1928 y Convención de la aviación civil internacional, 1944, que reconocen la soberanía del Estado sobre el espacio aéreo suprayacente al mar territorial) y la opinión generalizada de los gobiernos formulada en reuniones internacionales (Conferencia de Codificación de La Haya, 1930 y Conferencia sobre el Derecho del Mar, 1958), confirman la calidad soberana de los Derechos del Estado ribereño sobre su mar territorial.

b) *Limitaciones a la soberanía*

Sin embargo, la Convención sobre el Mar Territorial supedita este derecho a ciertos requisitos, al señalar que la soberanía "se ejerce en las condiciones fijadas por estos artículos y por las demás normas del derecho internacional". Esto significa que las partes en el acuerdo han reconocido la posibilidad de introducir excepciones a su potestad absoluta sobre el mar territorial; así, en virtud de la costumbre o de un tratado, se establecen limitaciones a la soberanía. La misma Convención formula algunas restricciones, siendo la más importante la de que los buques de cualquier Estado gocen del derecho de paso inocente a través del mar territorial.

De esta forma, con arreglo al derecho de gentes, es posible que por circunstancias peculiares, un Estado conceda a otros Estados derechos de utilización sobre su mar territorial. Estos derechos pueden ser más amplios que los consagrados por la Convención de Ginebra.

En el caso de México, existe un ejemplo reciente de una concesión por la cual se permite el aprovechamiento de cierta porción del mar territorial mexicano por otros Estados. En efecto, de acuerdo con la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación,<sup>5</sup> México fijó su jurisdicción especial para fines de pesca en un área cuya anchura es de doce millas marinas, contadas a partir de la línea desde la cual se mide al mar territorial. No obstante, la Ley faculta al Ejecutivo Federal para fijar las condiciones y términos en que se podrá autorizar a los nacionales de países que hayan explotado tradicionalmente recursos vivos del mar, dentro de la zona de tres millas marinas exterior al mar territorial (en ese entonces de sólo nueve millas), a que continúen sus actividades. Estas actividades podrán realizarse durante un plazo que no exceda de cinco años, contados a partir del 1º de enero de 1968.

su octavo periodo de sesiones. 23 de abril al 4 de julio de 1956 (Doc. A/3159); II Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1956, N. York. Naciones Unidas, pp. 260 s.

<sup>5</sup> *Diario Oficial*, 20 de enero de 1967.

Con base en esta disposición, México concluyó dos acuerdos de pesca, uno con Estados Unidos (27 de octubre de 1967)<sup>6</sup> y el otro con Japón (7 de marzo de 1968). En estos convenios se establece un régimen singular para los pescadores de esos dos países, ya que se les permite continuar realizando actividades pesqueras en la zona exclusiva de pesca durante un plazo de cinco años, conviniendo en que la pesca será con el número, calidad y volumen de embarcaciones y de capturas que hasta la fecha tradicionalmente cada país ha venido llevando a cabo.

En diciembre de 1969 se reformó el artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales,<sup>7</sup> ampliando la extensión del mar territorial mexicano de nueve a doce millas. Sin embargo, en el artículo tercero transitorio del decreto que reforma la Ley, se aclara que esta disposición no afecta los convenios ya concertados o que llegaren a concertarse de acuerdo con la Ley sobre la zona exclusiva de pesca de la nación.

De esta forma, durante un lapso de tres años (diciembre de 1969 a diciembre de 1972) México ha aceptado, con base en acuerdos internacionales con Estados Unidos y Japón, una limitación al ejercicio de sus derechos soberanos sobre su mar territorial, al permitir que prosigan sus actividades pesqueras los nacionales de estos dos países en un espacio marítimo que forma parte del territorio nacional. Como se verá más adelante, esta concesión significó un primer paso, que dio fundamento para extender el mar territorial mexicano a 12 millas.

En suma, con las limitaciones impuestas por la Convención de Ginebra, la costumbre internacional o los tratados celebrados entre Estados, el Estado ribereño es titular de derechos soberanos sobre su mar territorial. Esta condición jurídica se extiende también al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

### c) Soberanía y propiedad

En contraste con la noción de soberanía estatal sobre el mar territorial consagrada en la Convención de Ginebra, la Constitución mexicana y la legislación secundaria conservan el criterio de derechos patrimoniales de la nación sobre sus espacios marítimos. En efecto, el párrafo quinto del artículo 27 constitucional<sup>8</sup> señala que "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos

<sup>6</sup> La versión en inglés del acuerdo se encuentra en *Int. Legal Materials*. Vol. 7, marzo, 1968, pp. 312-319. Véase en general, D. W. Windley, "International practice regarding traditional fishing privileges of foreign fishermen in zones of extended maritime jurisdiction". *American Journal of International Law*. (A.J.I.L.), Vol. 63, 1969, julio, pp. 490-503.

<sup>7</sup> *Diario Oficial*, 26 de diciembre de 1969.

<sup>8</sup> Reformado por decreto del 6 de enero de 1960, publicado en el *Diario Oficial* del 20 del mismo mes y en vigor desde esta fecha. En esa reforma se agregó al párrafo quinto la frase "aguas marítimas interiores", o sea aquellas situadas al interior de la línea de base del mar territorial.

que fije el Derecho Internacional; las aguas marítimas interiores; ...".<sup>9</sup> La legislación secundaria prescribe también un régimen de propiedad para la nación. Así, la Ley General de Bienes Nacionales<sup>10</sup> establece que el patrimonio nacional se compone de bienes del dominio público, entre los que se cuentan los mares territoriales, el suelo del mar territorial y las aguas marítimas interiores (artículo 2, fracciones II y IV). La Ley de Navegación y Comercio Marítimos<sup>11</sup> estipula que el mar territorial y las aguas interiores son bienes del dominio marítimo (artículo 9, fracción I) y que estos bienes constituyen propiedad nacional, inalienable e imprescriptible (artículo 10). La nueva Ley Federal de Aguas<sup>12</sup> indica que son aguas de propiedad de la Nación las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las aguas marinas interiores.

En cambio, el territorio nacional, sobre el cual el Estado ejerce derechos soberanos, comprende, de acuerdo con el artículo 42 constitucional, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores. El artículo 48 agrega que los mares territoriales dependerán directamente del

<sup>9</sup> Es interesante, sin embargo, hacer mención del comentario incluido en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y a los artículos 42 y 48 de la Constitución, presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores el 1º de octubre de 1959. En este documento se señala que dentro del proyecto de reformas "se hace referencia al artículo 42 constitucional y tiene por objeto que el territorio nacional comprenda los mares territoriales, las aguas interiores y el espacio aéreo nacional. Como se indicó anteriormente, el artículo 27 constitucional dispone que las aguas de los mares territoriales son propiedad de la nación. La sola referencia al concepto jurídico de propiedad, sin embargo, no es suficiente. En opinión del Ejecutivo Federal, es conveniente que el ejercicio por el Estado Mexicano de todos los atributos de la soberanía sobre el mar territorial se desprenda de manera más directa de la Constitución. Si cuando se promulgó ésta podía haber dudas sobre la naturaleza jurídica de los derechos del Estado ribereño sobre el mar territorial, hoy en día la situación es clara. Conforme al derecho internacional contemporáneo, el mar territorial forma parte del territorio del Estado; la soberanía que el Estado ejerce sobre el mar territorial es de la misma naturaleza que la que ejerce sobre su dominio terrestre. La reforma constitucional que procede, en consecuencia, consiste en incluir a los mares territoriales entre los elementos componentes del territorio nacional". Documento reproducido en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*. Obra publicada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, Tomo IV, p. 823. Puede decirse, por tanto, que existe un régimen jurídico dual para el mar territorial mexicano: propiedad y soberanía. Por otra parte, el párrafo primero del artículo 27 constitucional indica que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación..." Siendo el mar territorial parte del territorio nacional, se deriva de allí que existe sobre ese mar una propiedad originaria. ¿Podría suponerse una propiedad *originaria* de la nación, por ejemplo, en esa franja de mar de tres millas que anteriormente era parte de la alta mar y que fue incorporada, a partir de 1969, al mar territorial mexicano con la ampliación de la anchura de dicho mar de nueve a doce millas?

<sup>10</sup> *Diario Oficial*, 30 de enero de 1969.

<sup>11</sup> *Id.*, 21 de noviembre de 1963.

<sup>12</sup> *Id.*, 11 de enero de 1972, artículo 5, fracciones I y II.

Gobierno de la Federación. Por su parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado<sup>13</sup> señala que corresponde a la Secretaría de Marina: "el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales".

De este análisis legislativo, se desprende la carencia de uniformidad en el derecho positivo en lo que toca a la naturaleza jurídica del mar territorial mexicano, pues diversas normas le atribuyen en unos casos la condición de bien patrimonial de la nación y en otros casos otorgan a la nación derechos soberanos sobre ese espacio marítimo. Además, no existe simetría entre las reglas del Derecho Internacional y la legislación interna mexicana.

El examen del sistema jurídico mexicano nos lleva a señalar que el concepto del *jus dominium* no constituye la figura jurídica idónea, ya que no corresponde íntegramente a la naturaleza normativa de las competencias que el Estado ejerce sobre su mar territorial, por no pertenecer estas competencias a la esfera de los derechos reales. La idea de propiedad, concepto privatista trasplantado al derecho público, no proporciona fundamento suficiente para el título y autoridad que el Estado reclama sobre sus espacios marítimos. En cambio, la noción de soberanía, que significa poder de mando, *jus imperium*, define la naturaleza esencial de los intereses que el Estado pretende proteger, entre otros:

1. Competencia para controlar el acceso al mar territorial, con posibilidad de suspender o denegar el derecho de tránsito inocente por razones de seguridad, para proteger un interés vital o cuando el paso no es inofensivo.

2. Competencia para aplicar legislación civil y penal, determinando el grado en que se extiende la jurisdicción del Estado mexicano sobre personas, buques y aeronaves que se encuentren dentro del área del mar territorial.<sup>14</sup>

3. Competencia para regular el uso del mar territorial, incluyendo disposiciones sobre rutas, procedimientos de navegación, medidas de protección a la pesca, empleo de equipo de comunicación, operaciones de salvamento, requisitos sanitarios, prevención de la contaminación marina, operación de buques de guerra, etc.

4. Competencia para controlar en forma exclusiva los recursos pesqueros y minerales del mar territorial, su fondo y subsuelo.<sup>15</sup>

Con el propósito de establecer criterios unívocos, es deseable, por tanto, adecuar la legislación mexicana a los principios del derecho de gentes, con una estipulación expresa en el sentido de que la soberanía

<sup>13</sup> *Id.*, 24 de diciembre de 1958, artículo 5, fracción IV.

<sup>14</sup> Véase artículo 5 de la Ley de Navegación; artículo 5, fracciones III y IV del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y artículos 19 y 20 de la Convención sobre Mar Territorial.

<sup>15</sup> M. S. McDougal y W. T. Burke, *The Public Order of the Oceans: A Contemporary International Law of the Sea*. N. Haven, Yale U. P., 1962, pp. 174-302; D. W. Bowett, *The Law of the Sea*. Manchester, Manchester, U. P., 1967, pp. 5 y 6.

de la nación se extiende al mar territorial, al espacio aéreo situado sobre él y al lecho y al subsuelo de ese mar, con las limitaciones impuestas por el derecho internacional.

### 3. ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL

#### a) *El principio consuetudinario*

El artículo 27 de la Constitución establece que las aguas de los mares territoriales son propiedad de la nación en la extensión y términos que fija el derecho internacional. Sin embargo, a pesar de los intentos internacionales para establecer una fórmula que cuente con la aceptación general de los Estados, aún no se ha logrado codificar en un tratado una extensión uniforme para el mar territorial. Pero a pesar de la ausencia de un acuerdo multilateral de carácter universal, puede afirmarse que existe actualmente una norma consuetudinaria que reconoce la potestad de los Estados para fijar la anchura de su mar territorial en doce millas.

Los orígenes de esta costumbre internacional datan de la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional, celebrada en 1930 en La Haya. En esta reunión se advirtió que la llamada "regla de las tres millas" había dejado de ser una norma de derecho internacional común positivo, dada la postura de un cierto número de Estados que se opusieron a una extensión tan limitada. Ello puso de manifiesto la inexistencia de una práctica estatal coincidente sobre la anchura de las aguas territoriales.<sup>16</sup>

Es importante mencionar también la labor de la Comisión de Derecho Internacional, que en 1956 presentó a la Asamblea General el proyecto de artículos<sup>17</sup> que habría de servir de base de discusión en la Conferencia de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958. En el artículo tercero la Comisión reconoció que la práctica internacional no es uniforme por lo que respecta a la delimitación del mar territorial y consideró que el derecho internacional no autoriza a extender el mar territorial más allá de doce millas, lo cual significa implícitamente que a juicio de la Comisión una anchura máxima de doce millas no es contraria al derecho de gentes.

Las dos Conferencias sobre el Derecho del Mar —1958 y 1960— celebradas en Ginebra no tuvieron éxito en la codificación de una regla sobre la anchura del mar territorial. Sin embargo, se advirtió una clara tendencia por abandonar la regla de las tres millas y establecer una zona de mar territorial de doce millas. En los once años transcurridos, la ten-

<sup>16</sup> Ver A. García Robles, *La Conferencia de Ginebra y la anchura del mar territorial*. México, F. C. E., 1959, pp. 51-65. Para antecedentes históricos, ver: J. K. Oudendijk, *Status and Extent of Adjacent Waters*. Leyden, Sijthoff, 1970.

<sup>17</sup> *Informe de la Comisión de Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 261.

dencia se ha confirmado y esta posición ha sumado adeptos gradualmente.

Para fines de 1971, de entre 102 Estados, 45 han adoptado en su legislación interna una anchura de mar territorial de 12 millas; 17 Estados han adoptado una extensión que varía entre 4 y 6 millas; 10 Estados incorporan un mar territorial entre 25 y 200 millas y 30 Estados se adhieren aún a la regla de 3 millas.<sup>18</sup>

La práctica de los Estados demuestra, por tanto, la existencia de una potestad para fijar un mar territorial cuya anchura es de contenido variable, aunque la enorme mayoría de los Estados lo delimita entre 3 y 12 millas.

### b) *El mar territorial mexicano*

Por decreto del 12 de diciembre de 1969 fue reformada la fracción II del artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales. Según esta reforma, es un bien común el mar territorial hasta una distancia de doce millas marítimas (22 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, las leyes que de ella emanen y el derecho internacional.<sup>19</sup> Entre los argumentos aducidos por el Ejecutivo Federal en su Exposición de Motivos para introducir la enmienda, está la consideración de que la tendencia hacia el reconocimiento de una anchura de doce millas es clara e irreversible. Además, estima que existe ya a este respecto una norma consuetudinaria, de vigencia cada día más amplia, que faculta a los Estados a realizar una delimitación de esa naturaleza.<sup>20</sup> Ya en 1966, los diputados miembros del Partido Acción Nacional habían presentado al Congreso de la Unión una iniciativa en el sentido de establecer un mar territorial mexicano de doce millas. En esa ocasión, se dictaminó que la iniciativa era congruente con la tesis tradicional de México, aunque convenía no sólo examinar el derecho invocado, sino la oportunidad en que se trataba de hacerlo efectivo.

En 1966, el Congreso de la Unión no juzgó oportuna la introducción de una norma de esta naturaleza. Tres años después, por factores que no se aclaran en el texto de la iniciativa de reformas, el Ejecutivo Federal decidió incorporar en la legislación interna mexicana el principio de las doce millas. Quizá las razones que influyeron para que se

<sup>18</sup> Ver *Limits and Status of the Territorial Sea, Exclusive Fishing Zones, Fisheries Conservation Zones and the Continental Shelf*. Legal Office and Fisheries Liason Office. Department of Fisheries, FAO, 1971. Reproducido en *International Legal Materials*. Vol. 6, Núm. 6, noviembre 1971, pp. 1255-1280.

<sup>19</sup> *Diario Oficial*, 26 de diciembre de 1969, en vigor al día siguiente de su publicación.

<sup>20</sup> Conforme a los términos de la Convención sobre el Mar Territorial (artículo 24, fracción II), la zona contigua no se puede extender más allá de doce millas contadas desde la línea de base de donde se mide la anchura del mar territorial. Las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre la zona contigua no son ya relevantes para el caso de México, puesto que la anchura de esa zona contigua y la del mar territorial mexicano son idénticas.

produjera este cambio se encuentren en los resultados internacionales que trajo consigo la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación. En efecto, con la conclusión de sendos acuerdos con Japón y Estados Unidos, estos países reconocieron la existencia de una jurisdicción mexicana, para propósitos de pesca, sobre una zona marítima de tres millas náuticas de anchura adyacente a su mar territorial, con lo cual México extendió a doce millas sus derechos exclusivos de pesca. No obstante que esta exclusividad pesquera no opera durante cinco años, ya que durante ese lapso se conceden privilegios a los pescadores japoneses y americanos, lo cierto es que la celebración de estos acuerdos sentó un precedente, constituyó un claro reconocimiento de hecho (aunque no de derecho, pues hay reserva sobre la cuestión de la soberanía mexicana sobre un mar territorial de nueve millas, a la que tradicionalmente se han opuesto Japón y Estados Unidos) y dio margen para la aquiescencia de estos dos gobiernos al momento de extender el mar territorial mexicano a doce millas.

Las pretensiones mexicanas sobre un mar territorial de extensión más amplia que las tres millas tienen su origen próximo en el decreto de 29 de agosto de 1935.<sup>21</sup> En este instrumento se indica que conforme a los precedentes establecidos por los tratados celebrados por México, la extensión de nueve millas ha sido aceptada para determinar "los límites de México en la zona marítima". Puesto que la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación,<sup>22</sup> al considerar sólo tres millas de mar territorial, es contraria a los precedentes convencionales mexicanos<sup>23</sup> y no se ciñe a lo estipulado en el artículo 27 constitucional, ya que el derecho internacional permite un límite mayor, es innegable la necesidad de modificar ese precepto. Por este motivo, se enmendó la Ley para indicar que las aguas territoriales se extienden hasta una distancia de nueve millas marinas (16 668 metros).<sup>24</sup>

La introducción de esta disposición provocó reacción por parte del Gobierno estadounidense. Siete meses después de que entró en vigor la reforma, el embajador americano Daniels presentó una comunicación a la cancillería mexicana informándole que Estados Unidos se reservaba todos los derechos de cualquier naturaleza en lo que respecta a los efectos que tenga sobre el comercio americano la aplicación de la regla de las nueve millas.<sup>25</sup>

Al dar respuesta<sup>26</sup> a esta comunicación, el secretario de Relaciones Exteriores mexicano indicó que estimaba infundada la reserva a sus

<sup>21</sup> *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1935.

<sup>22</sup> 18 de diciembre de 1902.

<sup>23</sup> Ver el texto de los tratados bilaterales en los que conviene un mar territorial de 3 leguas marinas en García Robles, *op. cit.*, apéndices V y VI.

<sup>24</sup> Ver artículo 4, fracción I de la Ley de Bienes Inmuebles, de 1902, reformado en 1935.

<sup>25</sup> El intercambio de notas diplomáticas entre el gobierno mexicano y el norteamericano se encuentra reproducido en M. M. Whiteman, *Digest of International Law*. Vol. 4, Washington, Department of State Publication, 1965, pp. 1210-1229.

<sup>26</sup> Nota del 6 de mayo de 1936, Whiteman, *op. cit.*, pp. 1210-1213.

derechos hecha por el gobierno norteamericano. Las razones expuestas por el gobierno de México se hicieron descansar en la estipulación contenida en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 1848,<sup>27</sup> en donde se indica que la línea divisoria entre los dos países se inicia en el golfo de México, a tres leguas (nueve millas, 16 Km.) de tierra desde la desembocadura del río Bravo. Es éste, pues, el límite del mar territorial fijado para los dos países.

El gobierno norteamericano mostró su desacuerdo con esta interpretación,<sup>28</sup> al indicar que el artículo V del Tratado se refiere únicamente a la línea divisoria entre los dos países, mas no a la pretensión mexicana de un mar territorial de nueve millas. Para ese gobierno, el convenir que en cierta área el mar territorial mexicano se extiende a tres leguas desde tierra, no significa que México tenga derecho a reclamar esa extensión de espacio marítimo en la totalidad de sus costas.

México insistió en el precedente establecido en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, señalando que era ésta una solución equitativa, que permite una mejor y más racional utilización de los recursos naturales que están a la disposición de ambos países.<sup>29</sup> Estados Unidos reiteró su reserva a la medida mexicana y su inacceptabilidad para reconocer la interpretación mexicana para aplicar el criterio de las nueve millas.<sup>30</sup>

La Ley General de Bienes Nacionales de 1941 <sup>31</sup> señala en su artículo 17, que pertenece al dominio público el mar territorial, el cual comprende las aguas marginales hasta una distancia de nueve millas náuticas. Esta disposición, que reitera la anchura de mar territorial establecida en la Ley de 1935 no parece haber provocado protesta alguna de parte de países afectados en el momento que se promulgó. Sin embargo, su aplicación dio origen a diversas controversias, principalmente con Estados Unidos. Los conflictos se originaron por la aprehensión de barcos pes-

<sup>27</sup> Artículo V del Tratado de Paz, Amistad y Límites, concluido entre México y Estados Unidos el 2 de febrero de 1848.

<sup>28</sup> Nota del 3 de junio de 1936, Whiteman, *op. cit.*, pp. 1213-1214.

<sup>29</sup> Nota del 8 de julio de 1936, Whiteman, *op. cit.*, pp. 1214-1218.

<sup>30</sup> Nota del 25 de agosto de 1936, Whiteman, *op. cit.*, pp. 1218-1219. La interpretación de la cancellería mexicana fue corroborada, años después, por la Suprema Corte de Justicia norteamericana. En efecto, al promulgarse la *Submerged Lands Act* en 1953, se suscitó un conflicto de interpretación entre el gobierno federal y ciertos estados de la Federación sobre la extensión de los derechos de los estados federados respecto a las áreas sumergidas de sus costas, sobre todo en lo que toca a la explotación del petróleo y de los recursos naturales del área. En el caso *U. S. v. Louisiana, Texas, Mississippi, Alabama and Florida* (1960), la Suprema Corte señaló que el estado de Texas tenía derecho, en oposición al gobierno federal, a los recursos naturales del Golfo de México hasta una distancia de tres leguas desde la costa de Texas. La Corte fundó su decisión en los términos empleados en el artículo V del Tratado Guadalupe Hidalgo. Ver Whiteman, *op. cit.*, p. 67.

<sup>31</sup> Esta ley se ha publicado dos veces: una en el *Diario Oficial* del 3 de julio de 1942 y otra en el mismo *Diario* del 26 de agosto de 1944. La segunda publicación se justifica porque en la primera se omitieron las firmas de cinco Secretarios de Estado.

queros norteamericanos en aguas que México reclama como territoriales y que Estados Unidos considera alta mar.<sup>32</sup>

c) *Condición jurídica de las aguas epicontinentales*

Con la Proclama Truman de 1945, que declaró pertenecientes a Estados Unidos los recursos naturales del subsuelo y del lecho marinos de su plataforma continental, un buen número de países siguieron el ejemplo con reivindicaciones unilaterales sobre su plataforma submarina y, en ocasiones, también sobre las aguas y el espacio aéreo que la cubren. México se incorporó a esta última tendencia, al proponer el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución; en este proyecto se pretendía incluir el concepto de que eran "propiedad de la nación las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zócalos submarinos". La enmienda constitucional, aprobada por el Congreso de la Unión y por un número suficiente de legislaturas de los Estados de la Federación, nunca fue promulgada. Esta sería anomalía jurídica fue en cierta medida subsanada con las reformas a los mismos preceptos constitucionales, de 1960. En estas enmiendas, México no reclama soberanía sobre toda la extensión de las aguas y espacio aéreo que cubren la plataforma continental. En la Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas se indican las razones del cambio de posición:

... la pretensión de ejercer soberanía sobre todas las aguas que cubren la plataforma continental es, en la actualidad, contraria al derecho internacional. Dicha tesis fue clara y terminantemente repudiada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la que estuvieron representados 86 Estados, es decir, prácticamente toda la comunidad internacional. Como indicación de la voluntad de la comunidad de naciones a este respecto, bastaría recordar que el artículo 3 de la Convención, que establece el régimen de alta mar, es decir, de mar libre, de las aguas y espacio suprayacentes, fue aprobado en la Conferencia de Ginebra sin un solo voto contrario y con solo tres abstenciones. Este hecho adquiere mayor significación cuando se considera que la Convención sobre la Plataforma Continental es, incuestionablemente, la expresión del derecho vigente en esta materia. La situación es tan clara y definida que la propia Convención llega a prohibir la interposición de reservas contra el citado artículo.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Entre 1956 y 1963 únicamente, cuarenta y dos barcos pesqueros norteamericanos fueron aprehendidos por autoridades mexicanas, por encontrarse pescando en aguas de jurisdicción nacional. Fueron obligados a pagar multas que fluctúan entre 1 200 y 3 200 dólares. Los cuarenta y dos casos se refieren exclusivamente a aquellos en los que el Gobierno norteamericano asumió el pago de la multa. No se encuentran listados otros casos en los cuales el Gobierno estadounidense no hizo el pago. Ver Whiteman, *op. cit.*, pp. 1232-1238.

<sup>33</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano...*, *op. cit.*, pp. 821 s.

De esta manera se desechó la idea de incorporar al dominio nacional una porción de mar epicontinental que en ciertas áreas se extiende hasta 300 millas de las costas mexicanas. Al no conceder el derecho internacional título válido para ejercer derechos soberanos sobre esas aguas epicontinentales, sería ineficaz desde un punto de vista jurídico la declaración unilateral de ejercer soberanía sobre ellas.

#### 4. DELIMITACIÓN DEL MAR TERRITORIAL

##### a) *Líneas de base normales*

Con arreglo al derecho internacional vigente, la línea de base normal a partir de la cual se mide, del lado del litoral, la extensión del mar territorial es, salvo las excepciones que se mencionarán posteriormente, la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcado en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño.<sup>34</sup>

Congruente con el orden internacional, la legislación mexicana al respecto ha determinado de manera uniforme que la anchura del mar territorial se mide a partir de la línea de bajamar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional.<sup>35</sup>

##### b) *Líneas de base rectas*

En la nueva Ley de Bienes Nacionales de 1969, aparece una disposición que no se encuentra en la legislación previa y que permite, en ciertas circunstancias, la adopción de líneas de base rectas como método para medir el mar territorial. Ello es consecuencia directa de la inclusión de este principio en el artículo 4 de la Convención sobre el Mar Territorial. El método consiste en "escoger puntos adecuados en la línea de la faja de la baja mar y unirlos por medio de líneas rectas".<sup>36</sup> Se puede aplicar no sólo en el caso de bahías bien definidas, sino también para las curvas menores de la costa. La diferencia esencial entre líneas de base normales y líneas de base rectas es que las primeras se trazan a lo largo de la costa, siguiendo sus sinuosidades; las segundas se trazan a través del mar, uniendo puntos terrestres, sean estos puntos de costa firme o de islas.

Los antecedentes para incorporar en el derecho internacional esta forma de delimitación del mar territorial se encuentran en el caso de las

<sup>34</sup> Artículo 3 de la Convención sobre el Mar Territorial.

<sup>35</sup> Artículo 18 (II), Ley de Bienes Nacionales, *Diario Oficial*, 30 de enero de 1969; artículo 17, Ley de Bienes Nacionales, *Diario Oficial*, 3 de julio de 1942; artículo 4, Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, 18 de diciembre de 1902.

<sup>36</sup> *Anglo Norwegian Fisheries Case*. International Court of Justice (I. C. J.) Reports, 1951, p. 130.

pesquerías anglo-noruegas, decidido por la Corte Internacional de Justicia en 1951. En esa ocasión, la Corte reconoció como jurídicamente válido el método empleado por Noruega para fijar su mar territorial, conforme al cual los límites de ese espacio marítimo se medirían, hasta una distancia de cuatro millas mar adentro, a partir de ciertas líneas de base rectas trazadas entre diversos puntos de la costa, islas y rocas. Al elaborar el proyecto de artículos que servirían de base de discusión a la Conferencia de Ginebra de 1958, la Comisión de Derecho Internacional estimó que el fallo de la Corte representaba la expresión del derecho vigente y por ello se inspiró en él al redactar el artículo 4.<sup>37</sup>

Las condiciones estipuladas por la Convención sobre el Mar Territorial en el artículo 4 para medir el mar territorial conforme al método de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados son:

1. Que en el lugar donde se pretenda aplicar el sistema, la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad.

2. Que el trazado de las líneas de base no se aparte de una manera apreciable de la dirección general de la costa. Las zonas de mar situadas del lado de tierra han de estar suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores.

Cuando resulte aplicable el método, al trazar determinadas líneas de base podrán tenerse en cuenta los intereses económicos propios de la región, cuya realidad e importancia estén claramente demostradas por un uso prolongado. A menos que se hayan construido faros o instalaciones semejantes que se encuentren permanentemente sobre el nivel del agua, las líneas de base rectas no se trazarán hacia elevaciones que emergen en bajamar. Tampoco puede aplicar un Estado este método si la consecuencia es aislar de la altamar al mar territorial de otro Estado. Además, el Estado ribereño está obligado a indicar las líneas de base en cartas marinas, a las cuales dará la adecuada publicidad. Las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial se considerarán aguas interiores; si el efecto es encerrar como aguas interiores zonas que anteriormente se consideraban parte del mar territorial o de alta mar, existirá en esas aguas un derecho de tránsito inocente.

Una vez que se adhirió México a la Convención sobre el Mar Territorial, las disposiciones anteriores fueron incorporadas por primera vez al derecho interno mexicano mediante modificaciones al artículo 17 de la Ley de Bienes Nacionales, hechas por decreto del Congreso de la Unión de 29 de diciembre de 1967. La nueva Ley de Bienes Nacionales de 1969 también incluyó esta regla.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional..., *op. cit.*, p. 263.

<sup>38</sup> "En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial el de las líneas de base rectas

c) *La aplicación del método de líneas de base rectas en el interior del golfo de California*

México ha aplicado hasta ahora en una única ocasión el sistema de líneas de base rectas para la definición de su mar territorial. Ello ocurrió al delimitarse el mar territorial mexicano en el interior del golfo de California.<sup>39</sup> Este decreto tuvo su fundamento en las recomendaciones de una Comisión intersecretarial, en las que se determinaba el trazado de las líneas de base desde las cuales han de medirse las aguas territoriales mexicanas dentro del Mar de Cortés. El resultado de dicho trazado es que las aguas situadas al interior de las líneas de base, tengan el carácter de aguas interiores.

En este caso, se aplicó el sistema de líneas de base rectas por existir una franja de islas a lo largo de una y otra costas en el interior del golfo de California, situadas en su proximidad inmediata y sin apartarse de manera apreciable de la dirección general de las costas. Con este criterio, se unieron las islas con los puntos más salientes del litoral mediante dos sistemas de líneas de base rectas trazadas a lo largo de cada una de las dos costas interiores del golfo de California en dirección aproximada sureste-noroeste. El trazado que sube a lo largo de la península de Baja California se inicia en un punto denominado Punta Arena en el Territorio de Baja California y remata, tras de ligar diversas islas y puntos de la costa, en la extremidad sudoccidental de la isla San Esteban. El segundo trazado se inicia en la extremidad nororiental de la isla San Esteban y desciende, tocando diversos puntos del litoral de Sonora, a lo largo de la costa oriental del golfo de California, hasta un punto denominado Punta San Miguel en el Estado de Sinaloa. Por su ubicación geográfica, la isla de San Esteban, situada a media anchura del golfo, fue utilizada como punto de apoyo para los dos sistemas de líneas de base rectas. De esta forma, las aguas situadas al norte del área de la isla de San Esteban quedan "encerradas", con carácter de aguas nacionales. Lo mismo sucede con las aguas situadas del lado de tierra de los dos trazados de líneas de base rectas (ver mapa adjunto).

que unan los puntos más adentrados en el mar. El trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra en esas líneas, estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre, para estar sometidas al régimen de las aguas interiores. Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando sobre ellas existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes más adentradas en el mar, que formen parte del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de delimitación del mar territorial". Ley General de Bienes Nacionales, artículo 18, fracción II, párrafo segundo (reformado por decreto del 12 de diciembre de 1969, publicado en el *Diario Oficial* del 26 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente).

<sup>39</sup> *Diario Oficial*, 30 de agosto de 1968.

Una condición geográfica desfavorable impidió que el artículo 7 de la Convención sobre el Mar Territorial resultase aplicable. Esta disposición indica, en su fracción cuarta, que en aquellos casos en que "la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada de una bahía no excede de veinticuatro millas, se podrá trazar una línea de demarcación entre las dos líneas de la bajamar, y las aguas que queden encerradas serán consideradas como aguas interiores". El gobierno mexicano, con un encomiable escrúpulo jurídico, envió una expedición especial al golfo de California, provista de los aparatos de medición de distancias más modernos. Los resultados de la expedición condujeron a estimar inaplicable el artículo 7 de la mencionada Convención. En ningún punto, inclusive en el área de la cadena de islas situada a media altura del golfo, es posible emplear el criterio formal consagrado por la Convención, ya que la distancia es en todos los casos superior a las 24 millas.

A pesar de ciertas opiniones en el sentido de que el trazado de las líneas de base en el golfo de California no se sujeta a los criterios estipulados en la Convención de Ginebra y que por tanto las aguas situadas al norte del paralelo 29° no pueden ser consideradas aguas interiores de México, es evidente que existe un legítimo fundamento para extender la soberanía mexicana a esta porción de mar.

Ello obedece a que la delimitación del golfo de California responde a los criterios estipulados por la Corte Internacional de Justicia en el caso de las pesquerías anglo-noruegas, que fueron considerados por la Comisión de Derecho Internacional como expresión del derecho vigente, e incorporados en el artículo 4 de la Convención sobre Mar Territorial.

El primer criterio es que "el trazado de las líneas de base no se aparte de manera apreciable de la dirección general de la costa". La falta de precisión de este concepto es evidente y así lo han reconocido la Corte y la Comisión de Derecho Internacional. La determinación que se haga depende de la extensión de la costa que se tome en consideración para propósitos de definir "la dirección general" en un lugar particular, lo cual a su vez depende de la escala de los mapas que se usen para hacer dicha determinación. De acuerdo con la Corte, puesto que la regla carece de una precisión matemática, la apreciación no debe limitarse al examen de sólo un sector de la costa, sino al conjunto del trazado.

Además, la distancia de la costa del punto que ha de servir para trazar la línea de base recta no es criterio para determinar su validez. Tanto la Corte como la Comisión de Derecho Internacional estimaron arbitraria la fijación de una distancia máxima de la costa para las líneas de base. La Corte indicó que debe permitirse a cada Estado la flexibilidad necesaria "a fin de estar en posibilidad de adaptar su delimitación a las necesidades prácticas y a los requisitos locales".<sup>40</sup>

<sup>40</sup> *Anglo Norwegian Fisheries Case*. I. C. J. Reports, 1951, p. 133.

La segunda consideración es que al trazar las líneas de base, las extensiones de mar situadas del lado de tierra de esas líneas estén suficientemente unidas a los dominios terrestres para estar sometidas al régimen de las aguas interiores. El propósito de este criterio es que estas líneas de base servirán como línea divisoria entre el mar territorial y las aguas interiores o nacionales, con un régimen jurídico diverso para cada área. Por ello, se hace énfasis en el vínculo estrecho que debe existir entre la porción de mar "encerrada" por las líneas de base y el dominio terrestre.

El tercer criterio establecido por el derecho internacional es el de la existencia de intereses económicos propios de una región cuya realidad e importancia estén claramente demostrados por un largo uso. Esta noción se basa en los derechos tradicionales reservados a la población sobre sus recursos pesqueros. A este respecto, la Corte señaló:

Estos derechos, fundados en las necesidades vitales de la población y evidenciados por un uso antiguo y pacífico, pueden legítimamente ser tomados en consideración para trazar una línea...<sup>41</sup>

El derecho de gentes también acepta que el trazado de las líneas de base se realice entre islas. La Corte no aceptó el criterio de que las líneas de base deben trazarse sólo a través de bahías. También se pueden trazar, de acuerdo con la Corte, entre islas, islotes y rocas, a través de áreas del mar que las separen, aun en el caso de que estas áreas no sean consideradas bahías.

El criterio de la longitud de las líneas no se considera como elemento para determinar la validez de las líneas de base que se tracen entre puntos de la costa y una isla o entre varias islas. La Corte excluyó específicamente la idea de que la longitud máxima de las líneas de base debiera ser de diez millas, al señalar que esta regla no había adquirido la autoridad de una norma general en derecho internacional público. En el caso de la costa noruega, cuatro líneas de base poseen una longitud que fluctúa entre 30 y 44 millas. Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional decidió no establecer en su proyecto una regla que estipulara la longitud máxima de las líneas de base ni la distancia máxima a que deberían estar de la costa, dando como razón que el método de líneas de base rectas no puede ser aplicado en todos los casos en forma automática.

En conclusión, puede decirse que el Estado costero es quien puede apreciar en última instancia, dentro de los límites de lo razonable, las condiciones locales que permitan la adopción del método de líneas de base rectas para delimitar su mar territorial. Para ello, debe tomar en consideración el conjunto de elementos exigidos por el derecho internacional público para la aplicación de este método.

En el caso de México se estima que la fijación de su mar territorial en el interior del golfo de California se ha apegado estrictamente a los

<sup>41</sup> *Id.*, p. 142.

criterios establecidos por el derecho de gentes. Las aguas situadas al norte del área de la isla San Esteban, esto es, al norte del paralelo 29°, han quedado “encerradas” por las líneas de base rectas, con lo que adquieren la condición de aguas interiores. El fundamento de ello es que la isla San Esteban, ubicada a media anchura del golfo, está lo suficientemente cerca de la isla San Lorenzo, al oeste, y a la vez de la isla Tiburón, al este, para ser utilizada como punto de apoyo de las líneas de base rectas. Así, con el trazado de las líneas de base que se apoyan en las extremidades de la isla San Esteban se cierra la parte norte del golfo. Ello se justifica debido a que existe en esa zona del paralelo 29° una franja de islas que permite que la longitud máxima de las líneas de base sea modesta y considerablemente inferior que las que se han utilizado en otras costas, como en las de Noruega, Islandia y Canadá.

Las líneas de base no se apartan de manera apreciable de la costa. En efecto, la existencia de una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata hace posible engarzar los diversos puntos sin alejarse del litoral. Es cierto que a media anchura del golfo de California las líneas de base no continúan apegadas al trazo de tierra firme y que ello podría aducirse como argumento para objetar la validez de la delimitación, puesto que en ese punto las líneas se apartan de la costa. Este argumento carece de fundamento. La existencia de un grupo de islas, próximas entre sí y cercanas a la costa, obliga en forma natural a trazar las líneas de base rectas a través de los puntos del litoral y de las islas en donde geográficamente es lógico y necesario. Además, debido a las peculiaridades geográficas del golfo, se cumple con el requisito de que las zonas de mar situadas del lado de tierra de las líneas de base estén suficientemente vinculadas al dominio terrestre para quedar sometidas al régimen de aguas interiores. Es también claro que los intereses económicos propios de la región obligan a estimar esta porción de mar como territorio mexicano.

Con el decreto del 30 de agosto, la porción de mar situada al norte de la isla San Esteban se convirtió en aguas marítimas interiores. No obstante las protestas diplomáticas presentadas por gobiernos afectados, lo cierto es que existe un fundamento jurídico válido para incorporar esa área al territorio mexicano.

d) *El golfo de California como zona exclusiva de pesca y como bahía nacional*

La porción marítima sur, o sea aquella comprendida entre la entrada del golfo de California y la parte inferior de la isla San Esteban, mantiene actualmente la condición de alta mar. Sin embargo, distinguidos tratadistas mexicanos, y principalmente César Sepúlveda,<sup>42</sup> han

<sup>42</sup> C. Sepúlveda, *Curso de Derecho Internacional Público*. 4ª edición. México, Porrúa, 1971, pp. 167-169.

formulado diversos argumentos tendientes a convertir la totalidad del golfo de California en mar mexicano. También ha habido intentos legislativos para extender la soberanía del Estado mexicano sobre todo el golfo de California. En noviembre de 1965 los diputados miembros del Partido Acción Nacional, presentaron a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, a fin de incluir expresamente el golfo de California dentro del territorio nacional.<sup>43</sup> Desde el punto de vista del derecho internacional, los fundamentos técnicos formulados en la exposición de motivos de la iniciativa aparecen un tanto confusos.

A pesar de citar autores que opinan que el golfo de California ha de considerarse "bahía histórica", la iniciativa pretende fundar la incorporación del golfo de California al territorio nacional por resultar aplicable el régimen de las bahías. Parece difícil aceptar la posibilidad jurídica de que el golfo de California quede comprendido dentro de la noción de bahía, pues aunque cuenta con algunos de los requisitos estipulados por la Convención sobre el Mar Territorial, carece de uno de ellos, por cierto bien importante: el que la entrada de una bahía no exceda de veinticuatro millas. La distancia entre cualquier punto del litoral de la península de Baja California y su correspondiente en el litoral de Sinaloa o Sonora es muy superior a esta cifra. Sin desconocer la trascendencia de la iniciativa, sus efectos benéficos podrían tener resultados más positivos de haber sido elaborada con un mayor rigor técnico.

Por las características geográficas del golfo de California y la estrecha vinculación del mar de Cortés a los intereses mexicanos, en el futuro inmediato esta porción de mar tendrá que ser reivindicada por México como aguas interiores, asumiendo el ejercicio de derechos soberanos sobre la totalidad de dicho espacio marítimo. Sin embargo, en el momento presente, la cuestión es determinar la base legal sobre la cual ha de descansar esta pretensión y evaluar la viabilidad jurídica que tiene actualmente la reclamación, conforme a las normas de derecho internacional positivo. México ha aceptado el cuerpo de reglas marítimas emanado de las cuatro convenciones de Ginebra. Aunque este *corpus iuris* no es inmutable ni contiene la totalidad de las normas marítimas internacionales, lo cierto es que no sería jurídicamente válido contrariar las disposiciones incluidas en estos tratados. Por ello, es indispensable examinar si la justificación legal para incorporar el mar Bermejo al territorio nacional puede encontrarse en el derecho convencional, en principios consuetudinarios o, en su defecto, en la existencia de circunstancias que propician la gestación de una nueva norma aplicable al caso concreto. En su caso, la efectividad de la nueva norma dependerá de la

<sup>43</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados. *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 C. C. Diputados a la XLVI Legislatura, miembros del Partido Acción Nacional*. México, 19 de noviembre de 1965.

evolución del derecho internacional, que no es un orden estático, sino que responde a un proceso continuo de incorporación de reglas que reflejan los intereses de los sujetos destinatarios de la norma.

Es importante, sin embargo, hacer énfasis en que la validez jurídica de cualquier reclamación sobre una porción de mar requiere la existencia de un fundamento jurídico internacional. En los términos de la Corte:

La delimitación de los espacios marítimos ha tenido siempre un aspecto internacional, no pudiendo depender de la sola voluntad de los Estados ribereños tal y como se expresa en su derecho interno. Si es cierto que el acto de delimitación propiamente tal es un acto unilateral, ya que el Estado ribereño es el único con competencia para realizarlo, en cambio, la validez de la delimitación respecto de terceros Estados depende del derecho internacional.<sup>44</sup>

Desde un punto de vista geográfico, el golfo de California constituye una bahía. Sin embargo, ya se dijo que no cuenta con un requisito formal consagrado en la Convención sobre Mar Territorial: que la boca de entrada de la bahía no tenga una distancia superior a las 24 millas. En función de ello, no resulta aplicable el artículo 7 de la Convención de Ginebra y en esa virtud México no podría reclamar soberanía sobre el mar de Cortés (en la zona sur que actualmente es mar libre), fundando su pretensión en esta disposición de derecho convencional.

Al margen del mencionado requisito formal, y a reserva de hacer otras consideraciones jurídicas, se estima que no es equitativo identificar el golfo de California con el concepto de bahía tal como se define en la Convención de Ginebra, aplicando en forma automática la regla de las 24 millas. En efecto, la naturaleza geográfica del golfo de California es a tal punto única, que amerita el establecimiento de un estatuto de excepción. La longitud del brazo de mar que penetra tierra adentro, entre los dos litorales del golfo, es cuatro veces superior a la línea que cierra la boca de la entrada. Es de justicia establecer en estos casos un criterio de proporcionalidad entre el espacio marítimo comprendido y la dimensión de las fauces de la bahía. La condición jurídica especial del golfo de California debe ser propuesta por México en la próxima Conferencia sobre el Derecho del Mar.

Por otra parte, si bien el régimen jurídico de las llamadas "bahías históricas" no queda incluido en las convenciones de Ginebra, el derecho internacional general acepta la validez de la reclamación de los Estados sobre ciertas aguas que, aunque poseyendo las características de una bahía, la amplitud de su entrada es superior a aquella permitida por las bahías en general. El efecto de ello es que el Estado ribereño ejerce soberanía sobre áreas que normalmente pertenecen al régimen del alta mar. Para consentir esta excepción, el derecho internacional

<sup>44</sup> *Anglo-Norwegian Fisheries Case*. I. C. J. Reports, 1951, p. 132.

impone ciertas condiciones. Los requisitos para la existencia de una "bahía histórica" enumerados por Bouchez<sup>45</sup> son los siguientes:

1. El área marítima reclamada debe ser adyacente a la costa del Estado que hace la reclamación;
2. Las aguas deben ser reclamadas por el Estado costero a título de soberano;
3. La pretendida soberanía debe ser ejercida efectivamente y por un período suficientemente prolongado;
4. La situación así creada debe ser materia de un conocimiento común, al menos de parte de los Estados directamente interesados, y
5. La comunidad internacional de Estados y los Estados directamente afectados, deben haber mostrado su aquiescencia respecto a los derechos territoriales reclamados.

Resultaría en extremo difícil demostrar de manera inobjetable que México ha reclamado soberanía efectiva sobre el mar de Cortés. Aún más difícil sería establecer que este país ha ejercido soberanía sobre esa porción de mar en forma tal que su voluntad se haya expresado en hechos y no en buenos deseos. Al no haberse manifestado la pretensión soberana de México sobre la totalidad del golfo de California, la aquiescencia de otros Estados obviamente no ha tenido oportunidad de ponerse a prueba. Es más, ciertos Estados, por intereses particulares, podrían aducir la ausencia de un título soberano de parte de México por el hecho de no haber impedido, o siquiera haber registrado su protesta, por las actividades pesqueras que realizan en esa área barcos de diversas nacionalidades.

A la luz de las anteriores consideraciones, no parece que el derecho convencional o el derecho consuetudinario internacional proporcionen un fundamento irrefutable a la reivindicación de los derechos soberanos de México sobre el mar de Cortés. Podría estimarse sin embargo, que los desarrollos recientes en el derecho del mar permiten suponer la existencia, así sea en etapa de gestación, en estado naciente, de una regla de derecho internacional que concede ciertas facultades al Estado costero para explotar de manera exclusiva recursos naturales que se encuentren en áreas marítimas adyacentes a sus costas. Esta tendencia se demuestra con la práctica coincidente de una proporción creciente de Estados, tal como se expone a continuación.

En América Latina, un buen número de Estados se ha pronunciado, incluso con medidas legislativas, en favor de un título preferente o exclusivo en lo que toca a los mares cercanos a sus costas. Se ha estimado que existe un derecho inmanente de parte del Estado ribereño a explorar, conservar y explotar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas, a fin de promover al máximo el desarrollo de su economía y elevar el nivel de vida de su población. De acuerdo con este

<sup>45</sup> L. J. Bouchez, *The Regime of Bays in International Law*. Leiden, Sijthoff, 1964, p. 281. Ver en general el capítulo IV.

criterio, el Estado costero tiene derecho a establecer, con criterios razonables, los límites de su soberanía o jurisdicción marítimas, de acuerdo con sus peculiaridades geográficas, geológicas y biológicas, y se faculta a los Estados a adoptar medidas, incluso aquellas destinadas a prevenir la contaminación, a fin de hacer efectiva su jurisdicción.<sup>46</sup>

Es conocida la posición de ciertos Estados latinoamericanos que han reclamado unilateralmente un mar territorial de 200 millas;<sup>47</sup> otros Estados de la región han extendido su jurisdicción, por ejemplo, para propósitos de pesca, a una área similar.<sup>48</sup> Brasil, Ecuador y Panamá establecen en su legislación un mar territorial de 200 millas, sin reconocer, explícita o implícitamente, ningún derecho sobre ese espacio marítimo, salvo el del paso inocente. En cambio, en las reivindicaciones unilaterales de 200 millas hechas por Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, se acepta la libertad de navegación y la libertad de sobrevuelo en el área reclamada, lo cual significa aceptar derechos que pertenecen al régimen legal de la alta mar.

Algunos Estados latinoamericanos se han adherido a la tesis del "mar patrimonial", que supone la existencia de un derecho soberano, por parte del Estado costero, para explorar, conservar y explotar los recursos naturales que se encuentren en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de una zona adyacente a su mar territorial. Este derecho incluye la potestad para reglamentar las investigaciones científicas que se realicen en el mar patrimonial, así como el de adoptar medidas para evitar la contaminación del medio marino. Un acuerdo internacional

<sup>46</sup> Véase la "Declaración de Montevideo sobre el Derecho del Mar" (mayo, 1970) y la "Declaración de los Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar" (Reunión de Lima, agosto 1970). Reproducidos en García Amador, F. V. *América Latina y el Derecho del Mar* (mimeografiado). Washington, 1972. Véase también la "Declaración de Santo Domingo". Conferencia Especializada de los países del Caribe sobre los problemas del mar, junio, 1972, citada en nota 49, *infra*.

<sup>47</sup> El caso de Brasil es particularmente interesante. En marzo de 1970 amplió la anchura de su mar territorial a doscientas millas, concediendo tan solo derecho de paso inocente a los buques extranjeros. Establece sin embargo, que por acuerdo internacional y con base en la reciprocidad se podrán definir regímenes especiales de pesca, investigación y exploración en el mar territorial. El 9 de mayo de 1972 Brasil y Estados Unidos concluyeron un acuerdo sobre el camarón. A pesar de que Estados Unidos expresa en el tratado que no se considera obligado a reconocer reivindicaciones sobre el mar territorial superiores a tres millas, el efecto del convenio es precisamente afirmar la jurisdicción brasileña sobre sus espacios marítimos. No más de 325 embarcaciones estadounidenses podrán pescar camarón dentro del área acordada aunque no más de 160 embarcaciones podrán pescar al mismo tiempo. Brasil queda con facultad para abordar, detener y aprehender barcos camaroneros que cometan infracciones. Para ayudar a sufragar estos gastos de inspección, Estados Unidos se compromete a compensar a Brasil con 200 mil dólares anuales. El acuerdo se encuentra publicado en *Int. Legal Materials*. Vol. 11, 1972, pp. 453-467.

<sup>48</sup> Véase *National Claims to Maritime Jurisdiction*. N° 36, January 3, 1972. Issued by The Geographer, Department of State, Washington. Para un estupendo examen de estas cuestiones, véase el estudio de Vicente Marotta Rangel, *Largura e Limites do Mar Territorial e da Zona Contigua* (Relatorio Preliminar), Carnegie Endowment for International Peace, Inter-American Study Group. Reunión de Bariloche, agosto de 1971 (mimeografiado).

debe fijar la anchura del mar patrimonial, aunque se entiende que el límite máximo de esta área no ha de ser superior a las 200 millas.

El régimen del mar patrimonial posee una naturaleza híbrida, en el que se combinan algunas características del mar territorial y de la alta mar. Participa de las peculiaridades de la alta mar por resultar aplicables las libertades de navegación, sobrevuelo y colocación de cables y tuberías submarinas. Guarda relación con el mar territorial porque el Estado ribereño goza de la competencia para regular y disponer de los recursos naturales existentes dentro de la zona patrimonial.

En la conferencia especializada de los países del Caribe sobre los problemas del mar, celebrada en junio de 1972, la noción de mar patrimonial ha quedado claramente definida e incorporada en la "Declaración de Santo Domingo". Once Estados del Caribe firmaron, sin reservas, este documento.<sup>49</sup>

Por primera vez, México ha suscrito principios que significan jurisdicción estatal sobre aguas extraterritoriales. Aunque este país todavía no adopta una medida legislativa de carácter interno en este sentido, el gobierno mexicano ha manifestado, a través del titular del Ejecutivo, que "México luchará en la Conferencia Mundial sobre el Derecho del Mar, en 1973, para que, jurídicamente, por medio de una convención mundial, se reconozca y respete un mar patrimonial hasta de doscientas millas, en donde los países ribereños ejerzan, sin controversias, derechos exclusivos o preferenciales de pesca y en general sobre todos sus bienes económicos".<sup>50</sup> Esto significa, desde luego, un cambio importante en la política mexicana sobre el derecho del mar. Es indispensable que este cambio vaya acompañado de medidas que hagan posible la exploración, explotación y administración de esa zona de doscientas millas, en beneficio y provecho de la nación.

Otros Estados han adoptado medidas que se apartan de reglas convencionales o consuetudinarias de derecho internacional y que traen por consecuencia una ampliación en la jurisdicción que esos Estados ejercen sobre porciones de mar. La Unión Soviética reclamó en 1957 la bahía de Pedro el Grande como parte de sus aguas interiores, a pesar

<sup>49</sup> Los Estados firmantes son: Barbados, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaagua, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Venezuela. Se abstuvieron El Salvador, Guyana, Jamaica y Panamá. La "Declaración de Santo Domingo" aparece reproducida en el *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, núm. 20, julio de 1972, México, F.C.P.C., U.N.A.M., pp. 181-185. Conviene anotar que en la Declaración de Lima de 1970, la delegación mexicana indicó que al aprobar el derecho que tiene todo Estado costero para establecer los límites de su soberanía marítima de acuerdo con un criterio razonable, el Gobierno de México entiende que estos límites pueden extenderse hasta una distancia de 12 millas. En cambio, en la Declaración de Santo Domingo de 1972, México se adhiere a la noción de mar patrimonial, que supone una zona económica de 200 millas.

<sup>50</sup> Discurso pronunciado por Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Reunión Plenaria del Tercer Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Santiago de Chile, 19 de abril de 1972. Reproducido en *El Trimestre Económico*. Vol. XXXIX, Núm. 155, 1972, pp. 665-673.

de que la bahía no se ciñe al criterio de “bahía histórica” por tener una entrada de 108 millas.<sup>51</sup>

Otro ejemplo lo proporciona Canadá. Este país modificó su legislación en 1970 e introdujo una serie de disposiciones de trascendencia en derecho internacional. Una de ellas se refiere a la prevención de la contaminación de las aguas árticas, mediante el establecimiento de una zona de 100 millas marinas adyacente a las costas árticas del Canadá, en donde se prohíbe el depósito de desperdicios en esas aguas, se imponen sanciones penales y responsabilidad civil por las violaciones y se autoriza la inspección y control de barcos que naveguen en la zona de seguridad a fin de prevenir la contaminación.<sup>52</sup>

Además de esta ampliación de una jurisdicción limitada por parte de Canadá sobre una zona de 100 millas tradicionalmente considerada alta mar, Canadá delimitó su mar territorial en doce millas y estableció zonas exclusivas de pesca más allá de las doce millas.<sup>53</sup> La ley autoriza al Ejecutivo para fijar por decreto zonas pesqueras del Canadá en áreas adyacentes a la costa de ese país. Con este fundamento, el gobierno canadiense expidió a fines de 1971 un decreto<sup>54</sup> que con base en derechos históricos, traza las llamadas “líneas de clausura de pesquerías” (*fishing closing lines; lignes de fermeture des pêches*). El trazado de estas líneas trae por consecuencia “encerrar” ciertas áreas anteriormente consideradas mar libre y que se convierten ahora en zona de pesca exclu-

<sup>51</sup> Véase W. E. Buttler. “The legal regime of Russian territorial waters”. *A.J.I.L.* Vol. 62, enero 1968.

<sup>52</sup> “Act to prevent pollution of areas of the arctic waters adjacent to the mainland and islands of the Canadian arctic”. *Int. Legal Materials*. Vol. 9, 1970, pp. 543-552. Para un excelente examen de estas cuestiones, ver J. Y. Morín. “Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement a l'égard de l'Arctique”. *Annuaire Canadian de Droit International*, 1970, pp. 158-247, en especial p. 206 ss.; L. Henkin, “Arctic anti-pollution: does Canada make—or break—international law?”. *A.J.I.L.*, Vol. 65, enero, 1971, pp. 131-136. La protesta norteamericana a la medida canadiense se encuentra en *Int. Legal Materials*, *op. cit.*, p. 605. La respuesta canadiense a esa protesta se transcribe en la p. 607. Debe advertirse que Canadá, en forma simultánea a la introducción de esta legislación, modificó los términos de su aceptación a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, excluyendo aquellas disputas que surjan como resultado de los derechos de Canadá con respecto a la conservación, administración o explotación de los recursos vivos del mar, o con respecto a la prevención o control de la contaminación del medio marino en áreas adyacentes a la costa de Canadá. La declaración canadiense se encuentra en *Int. Legal Materials*. Vol. 9, 1970, pp. 598 s.

<sup>53</sup> “Act to amend the Territorial sea and fishing zone Act”. *Int. Legal Materials*. Vol. 9, 1970, pp. 553 ss.

<sup>54</sup> “Fishing zones of Canada Order”, de 26 de diciembre, 1970. Reproducido en *Int. Legal Materials*. Vol. 10, 1971, p. 438. La justificación del decreto se encuentra no sólo en la noción de derechos exclusivos, sino en la necesidad de conservación y “rational management” de los recursos vivos del mar, para lo cual se requiere jurisdicción. Esto no excluye compartir la explotación de las pesquerías con otros países, pero permite establecer reglas para esa explotación, exigir licencias de pesca y con ello compartir por igual la carga financiera de la conservación y las recompensas económicas de la explotación. Ver “Statement of Canadian Minister of Fisheries”. *Int. Legal Materials*. Vol. 10, 1971, p. 437.

siva canadiense. Las "líneas de clausura de pesca" se han trazado a través de las entradas del golfo de San Lorenzo, la bahía de Fundy, la Queen Charlotte Sound, la entrada Dixon y el estrecho de Hecate.<sup>55</sup>

Es importante advertir que el espacio marino comprendido dentro de estas "líneas de clausura de pesca" es considerablemente superior a cualquier área reclamada hasta ahora por otros Estados. Además, las líneas trazadas son de una longitud mucho mayor que las empleadas por otros Estados para delimitar su mar territorial con líneas de base rectas. Por ejemplo, las líneas que cierran la Queen Charlotte Sound poseen una extensión total de 128 millas, fraccionadas en dos (la primera con una longitud de 97 millas, la segunda con 31 millas) gracias al auxilio geográfico de la isla Kunghit. También es importante indicar que existen intereses pesqueros extranjeros que se verán afectados por las medidas canadienses. El gobierno de este país ha anunciado su intención de concluir las negociaciones emprendidas con Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca, Portugal, Francia, España e Italia, a fin de lograr la retirada gradual de las actividades pesqueras que tradicionalmente se realizaban en el área clausurada. Por razones que no se aclaran, pero que es fácil suponer, las actividades de los pescadores norteamericanos en esa área no se afectarán con las nuevas disposiciones canadienses, al menos por el momento.

También Islandia ha modificado en forma sustantiva su jurisdicción pesquera. En efecto, el 15 de febrero de 1972 el gobierno islandés adoptó una resolución mediante la cual se extienden los límites pesqueros de la nación hasta una distancia de cincuenta millas, contadas a partir de la línea de base de las costas de Islandia. Además, la resolución autoriza al gobierno para declarar unilateralmente una jurisdicción especial para propósitos de prevención de la contaminación en los mares que circundan Islandia.<sup>56</sup> Los gobiernos del Reino Unido y de Alemania fueron informados que, en función de los intereses vitales de Islandia y debido al cambio de circunstancias, el acuerdo celebrado en 1961 con estos dos países ya no era aplicable y sus disposiciones dejaban de ser obligatorias para Islandia. En ese acuerdo se había convenido una zona de pesca exclusiva de 12 millas en el espacio marítimo que rodea a Islandia.

Así, la declaración unilateral de Islandia se suma a la de otros países que reclaman una ampliación de sus jurisdicciones pesqueras. Sin embargo, Islandia aún debe superar un obstáculo serio. En efecto, Gran Bretaña ha instituido un procedimiento contencioso ante la Corte Internacional de Justicia en contra de Islandia. En su acción, el Reino Unido señala que la decisión del gobierno islandés es infundada e inválida y que Islandia no posee derecho alguno para excluir a los barcos pesqueros de otras naciones de la zona sobre la cual pretende jurisdic-

<sup>55</sup> Para un estudio sobre estas zonas de pesca adyacentes, véase J. Y. Morin, *op. cit.*, p. 192 *ss.*

<sup>56</sup> Reproducida en *Int. Legal Materials*. Vol. 11, 1972, p. 643.

ción. Aún es temprano para apreciar el curso que seguirá este procedimiento judicial, aunque no es absurdo suponer que la Corte tendrá un especial interés en examinar y recoger algunas de las tendencias que se advierten en el orden jurídico del mar. Estas nuevas tendencias, que favorecen el establecimiento de cotos nacionales de pesca, se manifiestan claramente en las reuniones preparatorias a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 1973.

De los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, cuatro de ellos, considerados grandes potencias marítimas y pesqueras, se han resistido a cualquier afectación de sus intereses tradicionales.<sup>57</sup> Únicamente la República Popular de China se ha manifestado en favor de un derecho por parte del Estado costero para proyectar ciertas competencias especiales sobre sus áreas marítimas. No obstante que este país ha determinado que la anchura de su mar territorial es de 12 millas,<sup>58</sup> la República Popular de China ha señalado que la extensión del mar territorial de cada Estado debe ser fijado por ese país, por ser ello parte de su soberanía estatal. En expresiones que recuerdan los términos de la Declaración de los Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar, acordada en Lima en 1970, el representante chino ha manifestado recientemente que “todos los países ribereños tienen el derecho de determinar razonablemente los límites de sus mares territoriales y de su jurisdicción, de acuerdo con sus condiciones geográficas, teniendo en cuenta las necesidades de su seguridad y de sus intereses económicos nacionales. Debe tomarse en consideración el requerimiento de que los países situados en los mismos mares, han de definir los límites entre sus mares territoriales sobre la base de la igualdad y reciprocidad. Mantengamos que todos los países ribereños tienen el derecho de disponer de sus recursos naturales en los mares de sus costas, fondos marinos y subsuelo, a fin de promover el bienestar de su población y el desarrollo de sus intereses económicos nacionales...”<sup>59</sup>

Otros Estados han adoptado la decisión de reclamar unilateralmente áreas marítimas para ejercer jurisdicciones limitadas. Ceilán, Ghana, India y Paquistán poseen zonas de conservación de pesquerías en una extensión de 100 millas fuera de su mar territorial, que es de 12 millas. Siete países tienen zonas exclusivas de pesca cuya extensión varía según cada Estado: República de Corea, 200 millas; Cambia, 50 millas; Nige-

<sup>57</sup> Para un examen de la posición norteamericana con relación a la ampliación de zonas pesqueras por otros países y de las medidas de represalia adoptadas por Estados Unidos, en lo que toca a ayuda externa, véase G. Weisberg, “Fisheries, Foreign Assistance, Custom and Conventions”. *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 16, parte 3, julio de 1967, pp. 704-724.

<sup>58</sup> Véase en general, Tao Cheng, “Communist China and the Law of the Sea”. *A.J.I.L.* Vol. 63, 1969, pp. 43-73.

<sup>59</sup> Discurso de An Chih-Yuan, delegado de la República Popular de China, pronunciado el 3 de marzo de 1972 en el Comité de la O.N.U. sobre Usos Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos más allá de los Límites de la Jurisdicción Nacional. Reproducido en *Int. Legal Materials*. Vol. 22, 1972, pp. 654-661. La parte transcrita se encuentra en la p. 660.

ria, 30 millas; Gabón, 25 millas; Vietnam del Norte y Vietnam del Sur, 20 millas cada uno de ellos; Senegal, 18 millas.<sup>60</sup>

Los actos unilaterales adoptados por varios países, reclamando derechos históricos, económicos, estratégicos, pesqueros o de protección contra la contaminación marina, sobre áreas que el derecho internacional tradicional considera alta mar, obligan a suponer la existencia de una clara tendencia hacia la creación de nuevas normas de orden público mundial que consagren la preeminencia del Estado costero para explorar, explotar y conservar los recursos vivos y minerales que se encuentren en áreas adyacentes a sus costas. Existe un interés especial, de carácter vital, para preservar estos recursos en provecho de su población. Para ello, es indispensable que la comunidad internacional otorgue ciertas jurisdicciones especiales a los Estados a fin de que cumplan este cometido, que en última instancia confluya con el interés global de esa comunidad de utilizar, custodiar y administrar racionalmente los recursos marinos.

Desde luego, los Estados son creadores, a la vez que destinatarios de la norma jurídica internacional. En este proceso, como resultado de la necesidad de proteger intereses vitales, los Estados han generado la noción de zona de jurisdicción especial en la alta mar adyacente a sus costas, para por ejemplo, el aprovechamiento exclusivo o preferente de los recursos vivos del mar por sus nacionales.<sup>61</sup> Aunque esta fórmula aún no ha quedado plasmada en un convenio multilateral, sancionada jurídicamente por la comunidad internacional, lo cierto es que existen ya precedentes que permiten a los Estados continuar legítimamente con este proceso de creación de normas y consolidar la regla jurídica que se encuentra actualmente en estado embrionario.

Con base en ello, México está en la posibilidad jurídica de aprovechar las nuevas tendencias en el derecho del mar y declarar la existencia de una zona exclusiva en el mar de Cortés, y también en otras áreas ricas en recursos naturales, estableciendo una jurisdicción especial, limitada al ejercicio de derechos inherentes a la conservación y administración de los recursos vivos del mar, al aprovechamiento exclusivo de éstos por nacionales mexicanos y a la adopción de medidas para prevenir la contaminación del medio marino y de sus costas. Para ello, sería preciso dictar las medidas legislativas conducentes, con base en el artículo 73, fracción XIII constitucional, que faculta al Congreso a reglamentar cuestiones de derecho marítimo.

En el texto de la ley, México fijaría su jurisdicción exclusiva para fines de pesca y también para el ejercicio de ciertas competencias especiales, en aquellas porciones del golfo de California que no son actual-

<sup>60</sup> *National Claims to Maritime Jurisdiction*, *op. cit.* Véanse los datos para cada país.

<sup>61</sup> Véanse las Intervenciones del embajador Jorge Castañeda, jefe de la delegación mexicana ante la comisión sobre la utilización de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, 24 de marzo y 12 de agosto de 1971; 21 de marzo, 31 de julio y 14 de agosto de 1972.

mente aguas interiores mexicanas. Con el trazado de una línea recta tendida de Punta Arena en la península de Baja California a Altata, o quizá de Los Frailes a Mazatlán, en las costas de Sinaloa, se “encerraría” un espacio marítimo que se extiende hacia el norte, hasta el punto donde converge esta zona con el límite exterior del mar territorial mexicano en el interior del golfo de California. Es probable que una medida de esta naturaleza tenga que incluir disposiciones que permitan una retirada gradual de pescadores extranjeros que tradicionalmente hayan efectuado sus actividades en el área. Debe juzgarse también la conveniencia política, a la luz de circunstancias internacionales, de realizar la reivindicación de una zona especial en el mar de Cortés con anterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que en principio habrá de celebrarse en 1973.

El establecimiento de una jurisdicción especial de México en el mar de Cortés no sería sino un primer paso para asegurar posteriormente, quizá ya con fundamentos jurídicos irreprochables, la existencia de una bahía nacional en toda esa zona marítima. Con la evolución de las normas jurídicas internacionales, tendrá que aceptarse la existencia de un dominio mexicano sobre todo el golfo de California, confirmando así las razones expuestas por César Sepúlveda: <sup>62</sup> “La disposición física de esa área marina es por entero favorable, pues está cerrada por la mayor parte de sus accesos y ofrece además una característica funcional uniforme con respecto al territorio nacional. Existe la vinculación económica y política con el litoral... Los intereses vitales están representados debidamente, pues los recursos pesqueros nos son indispensables... no existe ninguna pretensión opuesta válida que pueda contraponerse al interés razonable del Estado costero... no se encuentra en juego el interés internacional en la navegación”. Estas ideas, fundadas en los intereses superiores del Estado mexicano y expuestas con vigor desde hace ya algún tiempo, tienen que encontrar en un futuro próximo su consagración en el orden jurídico mexicano.

## 5. CUESTIONES DE JURISDICCIÓN EN EL MAR TERRITORIAL

### a) *Derecho de paso inocente*

En la Convención sobre el Mar Territorial existen disposiciones precisas que regulan el tránsito inocuo de los buques de cualquier Estado, con litoral marítimo o sin él, a través del mar territorial. Por paso se entiende “el hecho de navegar por el mar territorial, ya sea para atraesarlo sin penetrar en las aguas interiores, ya sea para dirigirse hacia alta mar viniendo de ellas”.<sup>63</sup> Para que ese paso sea inocente, es indispensable que no perjudique la paz, el orden o la seguridad del Estado

<sup>62</sup> *Curso de Derecho Internacional Público, op. cit.*, pp. 168 s.

<sup>63</sup> Artículo 14 (2) de la Convención sobre el Mar Territorial.

ribereño y, en el caso de buques de pesca extranjeros, que cumplan con las leyes y reglamentos dictados y publicados por el Estado ribereño a fin de evitar que esos buques pesquen dentro del mar territorial.

La Convención impone ciertos deberes al Estado ribereño, como evitar dificultades al paso inocente y dar a conocer los peligros que amenazan a la navegación en su mar territorial.<sup>64</sup> Correlativamente, el Estado costanero tiene derecho a tomar medidas para impedir todo paso que no sea inocente, para evitar infracciones por buques que se internen en sus aguas interiores y para suspender temporalmente y en ciertas áreas de su mar territorial el paso inocente de buques extranjeros, cuando así lo exija su seguridad.<sup>65</sup>

A su vez, los buques extranjeros, aunque subordinados a la jurisdicción del Estado cuya bandera enarbolan, por encontrarse en aguas sometidas a la soberanía de otro Estado quedan sujetos a las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño, sobre todo en lo que toca a transportación y navegación. Los buques extranjeros quedan exentos de todo gravamen, salvo la remuneración por servicios prestados a ese buque.<sup>66</sup>

Desde 1940, la Ley de Vías Generales de Comunicación<sup>67</sup> establece las normas a las que han de sujetarse los buques que se encuentren en mar territorial mexicano. En lo que toca al paso inocente, señala que la navegación en los mares territoriales de la República es libre, para las embarcaciones de todos los países, en los términos del derecho y tratados internacionales. Por el hecho de navegar en aguas mexicanas, las embarcaciones extranjeras quedan sujetas al cumplimiento de la legislación nacional. Los puertos de altura de la República se encuentran abiertos al comercio de todas las naciones.<sup>68</sup>

### b) *Jurisdicción sobre buques extranjeros*

Es curioso advertir que la existencia de una competencia soberana en el mar territorial mexicano no se encuentra complementada con una legislación que especifique la forma en que se ejerce esa competencia. Existe tan sólo un número reducido de disposiciones que establecen los principios a que han de sujetarse las naves extranjeras que transiten por el mar territorial mexicano. Cabe mencionar los aspectos siguientes:

1. Jurisdicción penal: los delitos cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales mexicanas se considerarán como ejecutados en territorio nacional en los casos en

<sup>64</sup> Artículo 15 de la Convención sobre el Mar Territorial.

<sup>65</sup> Artículo 16 de la Convención sobre el Mar Territorial.

<sup>66</sup> Artículos 17 y 18 de la Convención y artículo 3 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

<sup>67</sup> *Diario Oficial*, 19 de febrero de 1940.

<sup>68</sup> Artículos 189 y 190 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

que se perturbe la tranquilidad o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación.<sup>69</sup> Esta disposición del Código Penal se complementa con la contenida en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos,<sup>70</sup> que indica que la autoridad mexicana intervendrá y aplicará las leyes mexicanas, en caso de delitos o faltas cometidas a bordo de buques extranjeros en aguas nacionales, si se altera el orden público o si lo solicita el capitán del barco o el cónsul del país al que pertenece la nave. Estas normas de orden interno son semejantes, aunque no idénticas, a los términos del artículo 29 de la Convención sobre el Mar Territorial.

2. Medidas fiscales. El derecho mexicano no contiene disposición alguna en lo que toca al ejercicio de una jurisdicción fiscal en aguas territoriales. El Código Aduanero se ocupa del tráfico de altura a la entrada y a la salida del buque,<sup>71</sup> estableciendo las condiciones que se exigen y los requisitos necesarios para que un buque, al tocar puerto nacional o al partir de él, cumpla con sus obligaciones fiscales. Sin embargo, en ningún caso se regula el control fiscal mexicano en la zona de las doce millas de mar territorial.

3. Medidas sanitarias. El Código Sanitario contiene normas sobre la administración de servicios sanitarios en puertos de altura, sobre la visita y reconocimiento a buques extranjeros, sobre las medidas de profilaxis en puertos con objeto de impedir la importación de enfermedades transmisibles y sobre las medidas sanitarias a que deberán someterse los buques sospechosos o infestados por cualquiera de los padecimientos sujetos a cuarentena.<sup>72</sup> No hay en cambio, reglas sobre vigilancia sanitaria en aguas territoriales mexicanas.

No hay duda que el Estado mexicano es titular de derechos soberanos sobre su mar territorial; pero este derecho no puede ser ejercido en abstracto. Es por ello conveniente que la legislación secundaria provea de competencias específicas a las autoridades en materia civil, fiscal, sanitaria, de defensa, etc., a fin de que, en su caso, exista un ordenamiento preciso que funde jurídicamente las diversas acciones en el área de jurisdicción marítima mexicana.

### c) *Derecho de pesca*

En mayo de 1972 se promulgó la Ley Federal para el Fomento de la Pesca,<sup>73</sup> que intenta ser una legislación de "tipo promocional", par-

<sup>69</sup> Artículo 5 (III), Código Penal para el Distrito y Territorios Federales. Ver también artículos 66 a 75 del Reglamento General de la Policía de los Puertos, *Diario Oficial*, 9 de octubre de 1941.

<sup>70</sup> Artículo 5 de la Ley de Navegación.

<sup>71</sup> Artículos 47 a 114 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1951.

<sup>72</sup> Artículos 26 (III) y 32 a 47 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 1º de marzo de 1955.

<sup>73</sup> *Diario Oficial*, 25 de mayo de 1972.

tiendo del criterio que los recursos pesqueros constituyen uno de los renglones más importantes de la economía nacional que no han sido debidamente regulados en su explotación y aprovechamiento.

Conviene examinar los aspectos de la ley que tienen repercusiones internacionales. La ley pretende regular y fomentar la pesca en aguas interiores de propiedad nacional, en aguas del mar territorial, en aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana, en zonas exclusivas o preferenciales que establezca la Federación, en la plataforma continental, en aguas suprayacentes a la plataforma continental y en aguas de alta mar.<sup>74</sup> Estos dos últimos puntos son una repetición innecesaria de un mismo concepto, ya que las aguas suprayacentes a la plataforma continental, más allá de las doce millas, son aguas de alta mar.

Regular y fomentar son conceptos que poseen contenido jurisdiccional, y en este sentido la ley pretende extender su ámbito de validez a la alta mar. Sin embargo, no establece criterio alguno sobre la naturaleza y características de dicha competencia. Una interpretación de la ley podría conducir a extremos absurdos, ya que la jurisdicción mexicana comprendería cualquier punto de la alta mar, lo mismo en el océano Índico que en el mar Caspio. Ello desde luego entraría en conflicto con el orden jurídico internacional y con las obligaciones convencionales contraídas por México. Este país es parte en la Convención sobre la Alta Mar, en donde se estipula que ningún Estado puede someter legítimamente cualquier parte de la alta mar a su soberanía.<sup>75</sup> La ley pesquera, al enunciar una facultad en términos tan generales, reclama una regulación que es en principio incompatible con el derecho internacional.

Con una mejor técnica jurídica, hubiese sido posible introducir criterios que definiesen el alcance de los términos regular y fomentar en aguas extraterritoriales. Un elemento básico sería el de la adyacencia. Así, podría pensarse en establecer una jurisdicción especial en aquellas áreas marítimas inmediatas al mar territorial mexicano. También, por ejemplo, la inclusión de las medidas de conservación aceptadas por la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Mar podía haber beneficiado el texto de la ley, determinando con toda claridad y precisión las características de estas medidas.

Es evidente que era ésta una ocasión propicia para definir la proyección de ciertas competencias especiales del Estado mexicano sobre espacios marítimos extraterritoriales, recogiendo así los desarrollos recientes en el derecho de gentes. La ley logra este objetivo en principio, aunque no reglamenta en forma adecuada la cuestión. En efecto, es interesante advertir, en este sentido, que por primera vez se incluye

<sup>74</sup> Artículo 5 de la Ley para el Fomento de la Pesca.

<sup>75</sup> México depositó su instrumento de adhesión el 2 de agosto de 1966. La Convención entró en vigor para México el 1º de septiembre de 1966, aunque el acuerdo se publicó en el *Diario Oficial* el 19 de octubre de 1966. En el orden internacional, la Convención inició su vigencia el 30 de septiembre de 1962. Para 1971, 48 Estados eran parte en la Convención. Véase en general, A. Sobarzo, *Régimen Jurídico del Alta Mar*, México, Editorial Porrúa, 1970.

una disposición en la ley que permite a la Federación establecer zonas exclusivas o preferenciales de pesca. De esta forma, el legislador ha introducido, de una manera que se antoja tímida, sin determinación de su sentido y contenido, una facultad que posee una enorme trascendencia en el orden internacional. A pesar de la parquedad de la norma, es deseable que la competencia se haga efectiva, por citar sólo un ejemplo, en el caso del mar de Cortés.

En principio, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley, las embarcaciones extranjeras tienen prohibida la pesca comercial en aguas territoriales (la ley habla erróneamente de aguas nacionales). Sin embargo, la Secretaría de Industria y Comercio podrá conceder permisos a embarcaciones extranjeras, excepcionalmente y para cada viaje, cuando se cumplan ciertos requisitos, entre los que se cuentan:

- 1) Que abandonen el mar territorial dentro del término que se fije.
- 2) Que no desembarquen en territorio nacional los productos capturados.
- 3) Que cuando menos el 50% de la tripulación sea de nacionalidad mexicana.
- 4) Que la tripulación nacional se contrate en territorio mexicano.
- 5) Que no se practique la pesca comercial de sardinas, anchovetas ni de las especies reservadas a las cooperativas, ni se realice en zonas reservadas.
- 6) Que se garantice el cumplimiento de dichas obligaciones mediante depósito en efectivo. El depósito no excederá de cien mil pesos.

Cuando no se haya otorgado el permiso correspondiente, la pesca en aguas del mar territorial y en las zonas exclusivas de pesca por embarcaciones extranjeras, será sancionada con multa de 75 000 pesos a 300 000 pesos, más el decomiso de las artes de pesca y de las especies detenidas.<sup>76</sup>

Además de estas disposiciones de orden interno en materia de pesca, debe hacerse mención de la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Mar<sup>77</sup> de la cual México es parte desde 1966.

En esta Convención se afirma el derecho que tienen todos los Estados de que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar y a la obligación de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar. Se entiende por este término el "conjunto de medidas que permitan obtener un rendimiento óptimo constante de estos recursos, de manera que aumente hasta el máximo el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos".<sup>78</sup> Se acepta que el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar

<sup>76</sup> Artículo 93 de la Ley para el Fomento de la Pesca.

<sup>77</sup> *Diario Oficial*, 22 de octubre de 1966. La Convención entró en vigor el 20 de marzo de 1966. 32 Estados son parte en la Convención.

<sup>78</sup> Artículo 2 de la Convención.

territorial, para lo cual, bajo ciertas condiciones, dicho Estado puede adoptar unilateralmente las medidas de conservación que procedan para toda reserva de peces u otros recursos marinos.<sup>79</sup> Una comisión especial debe resolver cualquier diferencia que surja con la aplicación de estas disposiciones; su decisión es obligatoria para las partes.<sup>80</sup>

Es interesante mencionar el hecho de que ni México ni algún otro Estado parte en la Convención ha hecho valer las medidas de conservación consignadas en el acuerdo, por lo que el mecanismo en la práctica ha resultado inoperante.<sup>81</sup>

#### d) Régimen jurídico de las naves

La Convención sobre la Alta Mar contiene normas sobre la nacionalidad de los buques y sobre el régimen legal que se les aplica. Establece que cada Estado fija las condiciones para conceder su nacionalidad a las naves para inscribirlas en su registro y para que tengan el derecho de enarbolar su bandera. Los buques poseen la nacionalidad del Estado cuya bandera están autorizados a enarbolar, pero deberá existir una relación auténtica entre Estado y buque. Los barcos navegarán con la bandera de un solo Estado y, salvo excepciones expresas, estarán sometidos, en alta mar, a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado. Los cambios de bandera durante un viaje o en una escala no son válidos, salvo si son el resultado de una transferencia efectiva en la propiedad o en el registro.<sup>82</sup>

La Convención otorga una completa inmunidad de jurisdicción, respecto de cualquier Estado que no sea el de su bandera, a los buques pertenecientes a un Estado o explotados por él, y destinados exclusivamente a un servicio oficial, cuando se encuentren en alta mar.<sup>83</sup> México, al depositar su instrumento de adhesión con el Secretario General de la ONU, formuló una reserva expresa a lo dispuesto en este artículo, ya que considera que "los barcos propiedad del Estado, independientemente de su uso, gozan de inmunidad", por lo que no acepta la limitación impuesta por la Convención.<sup>84</sup> La reserva de México es legítima. Un

<sup>79</sup> Artículos 6 (1) y 7 de la Convención.

<sup>80</sup> Artículos 9 a 11 de la Convención.

<sup>81</sup> Ver a este respecto, *The Law of the Sea: Offshore Boundaries and Zones*. Editado por L. M. Alexander, Ohio, Ohio State U. P., 1967. D. M. Johnston, *The International Law of Fisheries*, New Haven, Yale U. P., 1965. También es conveniente consultar otros dos libros editados por Lewis M. Alexander: *The Law of the Sea. The Future of the Sea's Resources*. Proceedings of the Second Annual Conference of the Law of the Sea Institute. Junio 1967. The University of Rhode Island, Kingston, Rhode Island. *International Rules and Organization for the Sea*. Proceedings of the Third Annual Conference of the Law of the Sea Institute. Junio 1968. The University of Rhode Island, Kingston, Rhode Island.

<sup>82</sup> Artículos 5 y 6 de la Convención.

<sup>83</sup> Artículo 9 de la Convención.

<sup>84</sup> La reserva semejante formuló México al adherirse a la Convención sobre el Mar Territorial, respecto al artículo 21, por lo que toca a su aplicación a los pá-

Estado en donde existe el régimen de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, algunos de los cuales operan barcos comerciales, con fines de utilidad pública, tiene derecho a excluir cualquier interferencia por terceros Estados. Buques de una empresa estatal, como Petróleo Mexicanos, que son bienes de la nación, deben quedar protegidos por un régimen que les garantice inmunidad. Como señaló la Comisión de Derecho Internacional en su comentario al artículo 33 del proyecto: "...para la navegación en alta mar no hay razones suficientes para no conceder a los buques del Estado, destinados a un servicio comercial del gobierno, la misma inmunidad que a los demás del Estado".<sup>85</sup> En la Conferencia de Ginebra, sin embargo, no prevaleció este criterio y se excluyó a los buques comerciales de un Estado de la inmunidad jurisdiccional.

En el orden interno mexicano, corresponde a la Ley de Vías Generales de Comunicaciones y a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos regular el régimen jurídico de las naves. Por lo que toca a los buques mexicanos en alta mar, la ley los considera territorio mexicano. Cuando se encuentren en aguas extranjeras, los actos jurídicos relacionados con ellos se someterán a las leyes mexicanas en lo que sea compatible con la aplicación que de su legislación haga el Estado extranjero. También se aplicarán las leyes mexicanas a los delitos y faltas cometidos a bordo de buques nacionales, salvo si fueron cometidos en aguas extranjeras y los responsables son sometidos a la jurisdicción de otro país.<sup>86</sup>

Los buques mexicanos deben ser matriculados previamente a su abanderamiento en alguna capitanía de puerto. La nacionalidad de los buques se comprobará con la suprema patente de navegación o el certificado de matrícula. La matrícula de un buque debe inscribirse en el Registro Público Marítimo Nacional.<sup>87</sup>

Se consideran buques mexicanos los matriculados y abanderados en el país; los abandonados en aguas de jurisdicción nacional; los incautados o expropiados por autoridades mexicanas; los capturados al enemigo, considerados como buena presa y los que sean propiedad del Estado.<sup>88</sup> Para que una sociedad pueda poseer buques matriculados y abanderados como mexicanos, debe acreditar el carácter eminentemente mexicano de su capital y de su consejo directivo.<sup>89</sup>

Los buques que se adquieran en el extranjero deberán abanderarse provisionalmente ante la autoridad consular mexicana del puerto de

rrafos 1, 2 y 3 del artículo 19 y a los párrafos 2 y 3 del artículo 2º Ver *Diario Oficial* del 5 y del 19 de octubre de 1966. El Gobierno de Estados Unidos objetó estas reservas en comunicación dirigida al Secretario General de la O.N.U., en septiembre de 1966.

<sup>85</sup> *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, op. cit.*, p. 276.

<sup>86</sup> Artículos 2, 3 y 4 de la Ley de Navegación.

<sup>87</sup> Artículos 88, 89 y 91 de la Ley de Navegación.

<sup>88</sup> Artículo 90 de la Ley de Navegación y 275 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

<sup>89</sup> Artículo 92 de la Ley de Navegación.

salida. Desde el momento en que se abandere definitivamente una embarcación deberá ser tripulada solamente por mexicanos por nacimiento.<sup>90</sup>

La matrícula y abanderamiento de un buque se pierde por su enajenación en favor de extranjeros; por su captura en caso de guerra; por su pérdida, naufragio o incendio o por dimisión de bandera, que deberá ser autorizada por el Ejecutivo Federal.<sup>91</sup>

En relación a los buques extranjeros, que se encuentren en aguas territoriales o interiores nacionales, la ley dispone que se considerarán sometidos a las leyes del Estado extranjero en lo que sea compatible con la aplicación de las leyes mexicanas.

## 6. PLATAFORMA CONTINENTAL

En la Convención sobre la Plataforma Continental<sup>92</sup> se entiende por este concepto "el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas".<sup>93</sup> La naturaleza jurídica que se establece para esta región submarina posee las siguientes características:

- a) El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales;
- b) Estos derechos son exclusivos en el sentido de que si el Estado no ocupa o explota su plataforma continental, ningún otro puede emprender esta explotación sin su consentimiento;
- c) No se afecta el régimen de alta mar aplicable a las aguas suprayacentes a la plataforma continental ni al del espacio aéreo situado sobre dichas aguas;
- d) El Estado ribereño no puede impedir el tendido ni la conservación de cables o de tuberías submarinas.
- e) Las actividades que realice el Estado ribereño no deben entorpecer la navegación, la pesca, la conservación de los recursos vivos del mar ni las investigaciones oceanográficas.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> Artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículos 94 de la Ley de Navegación y 278 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

<sup>91</sup> Artículo 95 de la Ley de Navegación y artículos 281, 282, 283 y 284 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

<sup>92</sup> La Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 entró en vigor el 10 de junio de 1964. Actualmente 47 Estados son parte en el acuerdo. México depositó su instrumento de adhesión el 2 de agosto de 1966. Aparece publicado en el *Diario Oficial* de 16 de diciembre de 1966.

<sup>93</sup> Artículo 1 de la Convención.

<sup>94</sup> Artículos 2, 3, 4 y 5 de la Convención.

La Convención contiene los principios básicos que regulan el régimen de la plataforma continental. Sin embargo, actualmente existe una clara tendencia en el orden internacional para dar precisión al límite exterior de la plataforma continental. Con los avances tecnológicos, el criterio de la explotabilidad abre la puerta para que el concepto de plataforma continental posea un contenido indefinido y en expansión constante. Ello beneficia, desde luego, a los países altamente desarrollados, que son los únicos que cuentan, por el momento, con los recursos económicos y científicos para obtener provecho de las riquezas de los fondos marinos. Por ello, es indispensable determinar el punto donde se inicia la zona internacional que habrá de establecerse para la utilización de los fondos marinos y oceánicos. Esta cuestión, junto con todo el orden legal del mar, es actualmente objeto de revisión en el seno de las Naciones Unidas, con vistas a una conferencia internacional que habrá de establecer un nuevo sistema marítimo.<sup>95</sup>

La idea de que el Estado ribereño ejerce autoridad y jurisdicción sobre la plataforma continental es reciente. En septiembre de 1945, el Ejecutivo norteamericano, mediante proclama presidencial, declaró pertenecientes a Estados Unidos los recursos naturales del subsuelo y del lecho marinos de la plataforma continental contigua a ese país, sujetos a su jurisdicción y control. México no escapó a la cadena de reacciones que esta proclama provocó y el 29 de octubre de 1945 el presidente mexicano reclamó para la nación, toda la plataforma continental adyacente a sus costas y todas y cada una de las riquezas naturales, conocidas

<sup>95</sup> Esta tarea se realiza por la Comisión ampliada sobre la utilización pacífica de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Esta Comisión, actualmente compuesta por ochenta y seis miembros, que actúa de hecho como comité preparatorio para la Conferencia de 1973, estudia "el establecimiento de un régimen internacional equitativo —incluyendo un mecanismo internacional— para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional la definición precisa de la zona y una amplia gama de cuestiones conexas, en especial las relacionadas con los regímenes de la alta mar, la plataforma continental, el mar territorial (incluidas las cuestiones de su anchura y la cuestión de los estrechos internacionales) y la zona contigua, la pesca y la conservación de los recursos vivos de la alta mar (incluida la cuestión de los derechos preferenciales de los Estados ribereños), la protección del medio marino (incluida, entre otras cosas, la prevención de la contaminación) y la investigación científica" (Asamblea General, Resolución 2750 C (XXV), 17 de diciembre de 1970).

Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, han sido declarados "patrimonio común de la humanidad", no sujetos a apropiación o reclamación de soberanía (Asamblea General, Resolución 2749 (XXV), 17 de diciembre de 1970).

No es nuestro propósito examinar, en esta ocasión, las actividades de la Comisión preparatoria. Existe ya una amplia bibliografía sobre el tema: W. Friedman, *The Future of the Oceans*. Nueva York, George Braziller, 1971. J. Andrassy, *International Law and the Resources of the Sea*. N. York, Columbia U. P. 1970. *Towards a Better Use of the Ocean*. Monografía preparada por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Estocolmo, Almqvist y Wiksel, 1969. F. M. Auburn, "The International Seabed Area". *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 20, parte 2, abril 1971, pp. 173-194.

y desconocidas que se encuentren en ella, procediendo a la supervisión, uso y control de las zonas de protección pesquera necesarias para la conservación de esta fuente de prosperidad. Estas medidas se aplicarían sin afectar derechos legítimos de terceros o la libertad de navegación. El 6 de diciembre de 1945, el Ejecutivo mexicano envió una iniciativa para reformar los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, a fin de incorporar la plataforma continental al territorio nacional. En ese proyecto se pretendía establecer el principio de que eran "propiedad de la nación las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zocalos submarinos".

Ya se indicó previamente que la iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión y por las legislaturas estatales. Sin embargo, las reformas nunca fueron promulgadas por el Ejecutivo. Ello obedeció a lo infundado de la pretensión soberana sobre aguas epicontinentales.

En febrero de 1949 se incorporó, como propiedad de Petróleos Mexicanos, una zona de la plataforma continental de los Estados de Campeche, Tabasco y Veracruz, a fin de realizar la explotación de los recursos petroleros en el subsuelo de esa plataforma.<sup>96</sup> En 1958 se dio un paso más, al considerarse que corresponde a la nación el dominio directo inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el territorio nacional —incluida la plataforma continental— en mantos o yacimientos.<sup>97</sup>

En 1959, como consecuencia de los acuerdos de Ginebra, México estimó necesario adecuar su legislación interna a la nueva situación internacional. Con ese propósito, el Ejecutivo presentó una iniciativa de la Ley para reformar los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución,<sup>98</sup> a fin de que el país contara con "instrumentos jurídicos más eficaces para la defensa de sus derechos y para la protección de sus recursos". De esta forma, se acepta, como principio constitucional, que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas. Además, se considera esta región sumergida como parte del territorio nacional, sujeta a la dependencia directa del Gobierno de la Federación.<sup>99</sup>

## 7. CONCLUSIONES

El derecho del mar está compuesto por un conjunto de normas en proceso constante de evolución. Entre las diversas ramas del derecho

<sup>96</sup> Decreto que incorpora al patrimonio de Petróleos Mexicanos al subsuelo de los terrenos cubiertos por las aguas territoriales del Golfo de México, *Diario Oficial*, 11 de marzo de 1949.

<sup>97</sup> Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, *Diario Oficial*, 29 de noviembre de 1958.

<sup>98</sup> Ver el texto de la iniciativa y de las discusiones en las Cámaras de Senadores y Diputados en *Derechos del Pueblo Mexicano*, *op. cit.*, pp. 819 a 875.

<sup>99</sup> *Diario Oficial*, 20 de enero de 1960.

de gentes, este capítulo ha mostrado, desde el tiempo de Hugo Gracio, una naturaleza dinámica y fluida, modificando el contenido de sus normas y agregando siempre nuevos principios. La anchura del mar territorial y la "sacrosanta" libertad de alta mar, el régimen de la plataforma continental y el de los fondos marinos y oceánicos, la libertad de pesca y el derecho a establecer zonas exclusivas o preferenciales de pesca, entre otros, son conceptos que han tenido un sentido elástico y que sufren, en términos jurídicos, transformaciones importantes. Los intereses y la práctica de los Estados hacen que el orden jurídico del mar sea permeable y que sus reglas nunca permanezcan estáticas.

A pesar de su larga tradición, el derecho del mar no posee principios inmutables ni tampoco, salvo la excepción de la represión de la piratería, normas de *jus cogens*, esto es, normas imperativas de derecho internacional que no admiten acuerdo en contrario. El régimen del mar parece estar en un estadio de transición y cuando ha sido codificado ha quedado sujeto a una condición suspensiva, en tanto se producen los desarrollos de diversa índole que obligan al cambio. Los desarrollos tecnológicos y las necesidades económicas de los Estados llevan a la revisión permanente del derecho del mar.

Ante esta situación, y no obstante su trascendencia, México ha carecido hasta la fecha de una política y de una organización en materia del mar. Se advierte la ausencia de una estrategia sistemática y coherente, basada en criterios uniformes, para planear, diseñar y ejecutar medidas que afectan el ámbito marino. Como consecuencia de ello, tampoco existe una política legislativa que plasme en textos jurídicos el resultado de esa estrategia.

La cuestión es demasiado importante para ser dejada a decisiones circunstanciales o para que México se limite a sumarse a las ideas o a las iniciativas de otros Estados. Por su condición geográfica, la extensión de sus litorales y la riqueza de los recursos pesqueros y minerales en áreas cercanas a sus costas, el gobierno mexicano tiene una responsabilidad especial en el proceso de creación de normas jurídicas del mar, para lo cual debe participar activamente en su formulación.

La proximidad de la Conferencia de las Naciones Unidas, en la que se reconsiderarán las cuestiones fundamentales del derecho del mar, obliga a sugerir la necesidad de un cambio de actitudes. Se requiere definir la posición que México adoptará en esa reunión e iniciar la planeación de una política marítima de largo plazo. En función de ello, debe estudiarse la posibilidad de crear un organismo técnico que se dedique exclusivamente a determinar estas cuestiones. Este organismo, integrado por personal de alto nivel, y responsable directamente ante el titular del Ejecutivo, estaría compuesto por especialistas en las diversas áreas del orden del mar: juristas, biólogos, economistas expertos en recursos marinos, oceanógrafos, geógrafos, ingenieros mineros y petroleros, geólogos, peritos en cuestiones pesqueras, estudiosos de los problemas de defensa y de estrategia naval y conocedores de los asuntos de la contaminación marina. Sería indispensable contar con la participación y dirección de

un internacionalista de prestigio, que posea una sólida tradición en las tareas de las Naciones Unidas relativas al derecho del mar y experiencia en las negociaciones bilaterales y regionales que ha celebrado México en materia marítima.

El organismo técnico tendría como función la reunión de toda la información pertinente sobre el conocimiento del medio marino. También se depositaría en esa entidad la responsabilidad de formular una política marítima en función de los intereses nacionales, tanto en el orden interno como en el internacional. El organismo técnico tendría un carácter permanente, pues una vez formulada y aprobada la política recomendada, se encargaría de ejecutar y enriquecer esa política, coordinando su actividad y auxiliándose con los distintos órganos que poseen actualmente competencia en cuestiones marítimas.

Si a un organismo técnico de esta naturaleza se le proporcionan recursos materiales y humanos y se le permite funcionar efectivamente, es probable que el mar se convierta realmente en un patrimonio que beneficie a la nación.

El autor expresa su reconocimiento al Grupo de Estudio Interamericano (Dotación Carnegie para la Paz Internacional) por su valiosa colaboración en la preparación de este trabajo.

LÍNEAS DE BASE RECTA ADOPTADAS POR MÉXICO EN EL INTERIOR DEL GOLFO DE CALIFORNIA (DECRETO DEL 28 DE AGOSTO DE 1968 PUBLICADO EN EL *Diario Oficial* DEL DÍA 30 DEL MISMO MES), CONFORME A LO ESTIPULADO POR LA CONVENCIÓN SOBRE EL MAR TERRITORIAL Y LA ZONA CONTIGUA, FIRMADA EN GINEBRA EL 29 DE ABRIL DE 1958. LAS LÍNEAS DE TRAZO CONTINUO QUE APARECEN EN EL MAPA MÁS CERCANAS A LA COSTA, SON LAS LÍNEAS DE BASE RECTA. LAS LÍNEAS DE TRAZO DISCONTINUO QUE APARECEN DIBUJADAS MÁS ALEJADAS DE LA COSTA, MARCAN EL LÍMITE EXTERNO DEL MAR TERRITORIAL MEXICANO DE DOCE MILLAS.

