

V. ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA	27
Introducción	27
Gestación	29
La excepción general al principio de la libertad de pesca, reconocido por la Convención sobre la Pesca de 1958	30
Antecedentes inmediatos del concepto de zona económica	32
La naturaleza jurídica de la zona económica exclusiva	34
La pesca en la zona económica exclusiva	36
Reglamentación específica de algunas especies marítimas ..	37
Especies altamente migratorias	37
La adopción por México de su zona económica exclusiva	41
Conclusiones	43

V. Zona económica exclusiva

INTRODUCCIÓN

La actividad de la pesca encierra tres aspectos fundamentales, sobre los cuales debe ejercitarse, obviamente, la investigación aplicable a la pesca:

1. El aspecto *bioecológico*, intrínseco a las poblaciones animales y a la relación con el medio ambiente en el cual se desenvuelven.
2. El aspecto *tecnológico*, que se refiere a los medios, instrumentos de pesca, y modalidad de uso que se adoptan para la recolecta de recursos, y desde el punto de vista de las ciencias de la pesca, va a determinar el mecanismo de la cantidad o intensidad de captura.
3. El aspecto *económico-social*, que se refiere a todos los problemas del hombre como pescador, y la pesca como su oficio fundamental; pero también a la economía particular del sector, y aquella más general de los países a los cuales está vinculada.⁵⁸

En el curso de los últimos años una verdadera revolución en la materia ha hecho que se cuestione y se modifique profundamente el régimen jurídico aplicable a la explotación y administración de los recursos biológicos marinos.

Por mucho tiempo, fue prácticamente factible ignorar que los recursos biológicos del mar presentan características peculiares, hasta que los nuevos desarrollos tecnológicos pusieron en peligro su capacidad de reproducción.

Entre las innovaciones más importantes están los sistemas y métodos de captura, como es el caso de los llamados "barcos-nodrizas", que van navegando cerca de las costas de diversos países en busca de las grandes concentraciones de peces, detectándolas por medios eléctricos como el radar y el uso de satélites para el estudio de las migraciones.

El empleo generalizado de las fibras sintéticas para la fabricación de redes ejerció, igualmente, gran influencia sobre la evolución de las pesquerías.

⁵⁸ Giovanni Bombace, "La Gestione delle Risorse Biologiche: Aspetti Tecnico-scientifici", en B. Conforti, *La zona económica esclusiva*, Giuffrè, Milán, 1983, pp. 52-53.

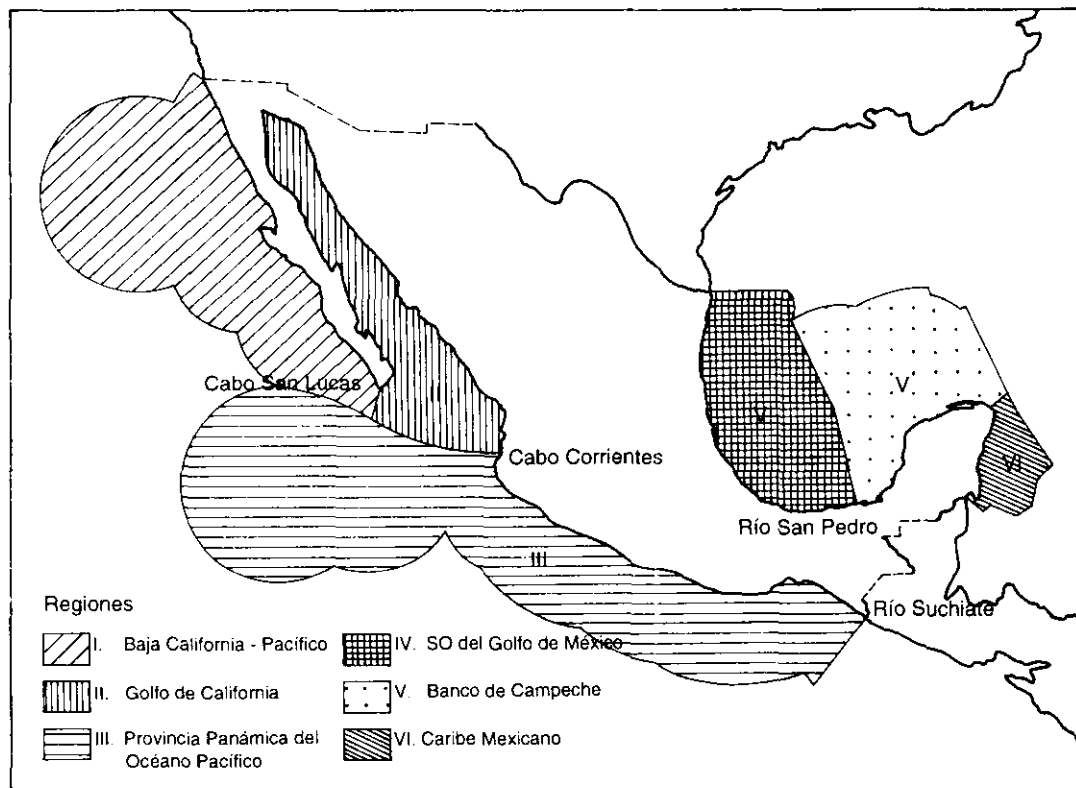


FIGURA 4. Regiones oceánicas de la zona económica exclusiva de México.

Ello, aunado a las nuevas técnicas de congelamiento y tratamiento, provocó la construcción de una vasta flota de buques que, como verdaderas fábricas, eran capaces de practicar la pesca en todas las regiones del mundo.⁵⁹

La república mexicana posee 11 592.77 kilómetros de costas, de las cuales 8 475.06 corresponden al litoral del Pacífico y 3 111.77 a los litorales del Golfo de México y del mar Caribe, incluyendo su territorio insular.

La plataforma continental mexicana es de aproximadamente 394 603 km², siendo la Sonda de Campeche y frente a Yucatán la región donde el movimiento de las aguas oceánicas es mínimo y se encuentra la mayor extensión (51 100

⁵⁹ Véase el documento de la FAO: "Colaboración entre instituciones internacionales en el campo de las pesquerías", COFI/71/9 (b) del 5 de marzo de 1971, anexo III. Para 1955, la casi totalidad de los stocks de peces, con exclusión de los del Atlántico norte y Pacífico norte, estaban subexplotados o incluso inexplorados. A partir de la I Conferencia sobre Derecho del Mar (1958) esta situación cambiaría radicalmente. Lo anterior se refleja en el Documento de Naciones Unidas A/COF 10/6. Julio de 1955; igualmente, Luccini Larent y Michel Voelckel; *Les États et la mer*. La documentation Française, París, 1977, pp. 94-129.

km² y 108 500 km², respectivamente). México cuenta, por lo demás, con 12 500 km² de lagunas costeras y esteros; dispone, asimismo, de 6 500 km² de aguas interiores como lagos, lagunas, represas y ríos.

Cuando, en 1976, nuestro país proclama su zona económica exclusiva, la nación ejerce, desde entonces, derechos de soberanía y jurisdicción sobre un área marítima de 2 946 885 km².

En general, los ecosistemas de las zonas tropicales se caracterizan porque en ellos vive una diversidad de especies y no se encuentra alguna que predomine por su abundancia; esto sucede por las ventajas que han permitido establecer grandes pesquerías comerciales de la península de Baja California, en la Sonda de Campeche, así como las pesquerías tropicales a lo largo de todos sus litorales.

En estas aguas se aprovechan 305 especies diferentes, y algunos investigadores han calculado que existen 1 200 especies posibles de ser explotadas. La utilización de estas especies se ha incrementado paulatinamente; en la década de los años 60 y 70 solamente 20 especies de peces, 2 de crustáceos y 2 de moluscos tenían importancia económica; en la actualidad, ha aumentado el aprovechamiento de especies de peces pelágicos y demersales, que lleguen a alcanzar más de 50% de la captura total nacional y diversifican la pesca en cuanto a nuevos recursos.⁶⁰

Las legislaciones pesqueras son de vital importancia para todos los países, pero primordialmente para los estados en vías de desarrollo, en donde habita 75% de la población total, pero su ingreso representa únicamente 23% del total mundial.

Por ello, la administración y control de la pesca están íntimamente vinculados con el concepto de soberanía sobre los recursos naturales.⁶¹

GESTACIÓN

El origen o la gestación de lo que se conoce como proceso de las nuevas reivindicaciones en favor de una zona de jurisdicción y control de los recursos marítimos, se sitúa frecuentemente a partir de la fecha de la doble Proclama Truman, relativa al establecimiento de zona de conservación para proteger los recursos de la pesca, y la referente a la plataforma continental.⁶²

⁶⁰ Juan Luis Cifuentes Lemus, Pilar Torres-García y Marcela Frías M., *El océano y sus recursos: la pesca*, SEP/FCE/CONACYT, México, 1989, vol. IX, pp. 37-38.

⁶¹ Comentarios de Gunnar G. Schram, de Islandia, en el *I Coloquio sobre Legislación Pesquera*, Lemoris, México, 1981, vol. II.

⁶² "Presidential Proclamation No. 2667, 28 sept. 1945": "Executive Order No. 9633, 28 sept. 1945", textos reproducidos en Francesco Durante, *La Piattaforma Litorale nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milán, 1955, pp. 306-307. Véase Alonso Gómez-Robledo V., *La Zone Économique Proposée*, Institut de Hautes Études, Ginebra, 1977 (mimeografiado).

Una parte de la doctrina considera que esas dos declaraciones Truman tuvieron sólo una débil influencia sobre la naturaleza y las finalidades de las reivindicaciones posteriores de los estados, en lo que concierne al deseo de establecer una competencia exclusiva sobre los recursos biológicos y no biológicos al interior de una zona considerada parte de alta mar. Aun si la opinión anterior puede ser compartida, debemos admitir, con todo, que la Declaración Truman tuvo el efecto, muy importante, de atraer la atención de ciertos estados ribereños sobre el interés de los espacios marítimos adyacentes a sus costas.⁶³

Así, fácilmente puede constatararse, a partir de aquellas fechas, una tendencia a la extensión de los derechos del Estado ribereño; es de esta forma como Chile, por ejemplo, el 23 de junio de 1947, careciendo de plataforma continental a lo largo de su costa (o al menos es sumamente estrecha), va a realizar por primera vez una reivindicación de "soberanía" hasta una distancia de 200 millas, que se ejerce no sólo sobre el lecho y el subsuelo del mar, sino también sobre las aguas suprayacentes.⁶⁴

Esta reivindicación será seguida, apenas dos meses más tarde, por la de Perú, con las mismas pretensiones y la misma extensión.⁶⁵

Una característica que permitirá comenzar a diferenciar las nuevas reivindicaciones de los estados costeros puede encontrarse en que esta tendencia no se encuentra motivada ya en forma principal, por intereses estratégicos o políticos, como eran concebidos por las potencias marítimas, sino más bien la motivación esencial estará definida por lo que se ha llamado "la preservación del patrimonio económico costero".⁶⁶

LA EXCEPCIÓN GENERAL AL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD DE PESCA, RECONOCIDO POR LA CONVENCION SOBRE LA PESCA DE 1958

Es evidente que las Convenciones de Ginebra de 1958 no hacen mención de una concepción similar a la de una zona económica exclusiva en beneficio del Estado ribereño.

⁶³ Para las dos concepciones de la doctrina en lo que concierne a la importancia de la Proclama Truman, véase respectivamente, García-Amador, "The Latin American Contribution to the Development of the Law of the Sea", en *American Journal of International Law*, 1974, vol. 68, pp. 33-36, y L.D.M. Nelson, "The Patrimonial Sea", en *International and Comparative Law Quarterly*, oct. 1973, vol. 22, p. 673.

⁶⁴ Texto de la *Declaración de Chile del 23 de junio de 1947*, reproducido en Francesco Durante, *op. cit.*, p. 263.

⁶⁵ Texto de la *Declaración de Perú del 10 de agosto de 1947*, reproducido en Francesco Durante, *op. cit.*, p. 292. Haciendo un esfuerzo por llegar a un acuerdo a nivel regional, los tres países del Pacífico sur: Chile, Ecuador y Perú, emiten el 18 de agosto de 1952 la *Declaración sobre la zona marítima*, conocida como "Declaración de Santiago". Texto en Lay, Churchill, Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea. Documents*, vol. 1, Nueva York, Londres, 1973, p. 231.

⁶⁶ R.J. Dupuy y A. Piquemal, "Les Appropriations Nationales des Espaces Maritimes", en *Actualités du Droit de la Mer. Colloque de Montpellier*, Pédone, París, 1973, p. 115.

La competencia que el Estado costero puede ejercer sobre una zona de alta mar, en virtud del artículo 24 de la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua, da lugar a diversos tipos de controles (no una jurisdicción), en vistas a prevenir y reprimir ciertas violaciones a su legislación nacional; aunque en este caso, no se trata de ejercer controles con un contenido económico en el sentido preciso de las nuevas reivindicaciones.

Por el contrario, en ocasiones se ha sostenido que la *Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar*, tuvo la intención de crear una cierta clase de compromiso entre los estados defensores de la doctrina clásica de la libertad de pesca en alta mar y los estados costeros, defensores de tesis relativas a la creación de zonas de pesca exclusivas,⁶⁷ al reconocer al Estado ribereño

{...} un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de alta mar adyacente a su mar territorial (art. 6o., párrafo 1o.)

además de reconocerle igualmente el derecho

{...} de adoptar unilateralmente las medidas de conservación que procedan para toda reserva de peces {...} (art. 7o., párrafo 1o.).

Sin embargo, el internacionalista Jorge Castañeda ha observado, correctamente, la dificultad de aceptar esta interpretación sobre una pretendida excepción al principio de la libertad de pesca hecha por la Convención, porque ese derecho de intervención unilateral fue sometido a esas complicadas restricciones, que en realidad fue privado por lo mismo de casi toda efectividad jurídica.⁶⁸

Basta con ver los criterios adoptados por el artículo 7o., párrafo 2o., de esta Convención sobre la Pesca con objeto de delimitar ese derecho reconocido al Estado costero, para darnos cuenta sin más que ese “derecho” estaría siempre desprovisto de todo alcance real.

Conforme al mencionado artículo 7o., para que la adopción unilateral de dichas medidas puedan surtir efecto respecto de terceros estados, éstas deberían responder a una necesidad urgente, fundadas en dictámenes científicos pertinentes y no discriminatorios, ni de hecho ni de derecho.

Por ello, no es extraño que haya podido afirmarse que la Convención sobre la Pesca, de 1958, pasó a un lado del verdadero problema: la preocupación de cada Estado por reservarse la explotación de la pesca.⁶⁹

Al contrario, el derecho de cada país a ejercer un control sobre sus recursos naturales marítimos, aunado al derecho de delimitar su soberanía y jurisdicción

⁶⁷ L.D.M. Nelson, “The Patrimonial Sea”, en *op. cit.*, p. 673.

⁶⁸ Jorge Castañeda, “The Concept of Patrimonial Sea in International Law”, en *Indian Journal of International Law*, 1972, p. 535.

⁶⁹ André Gros, citado por R.J. Dupuy, “Les Appropriations Nationales des Espaces Maritimes”, *op. cit.*, p. 148.

marítimas, siguiendo criterios razonables y decretando medidas de naturaleza económica sin lesionar la libertad de navegación y sobrevuelo, serán derechos claramente plasmados en la “Declaración de Montevideo”, del 8 de marzo de 1970 y en la “Declaración de Lima”, del 18 de agosto del mismo año.⁷⁰

En adelante, ya no se tratará de una oposición semejante a la expresada en la tesis de un *mare liberum* y la relativa a la de un *mare clausum*, sino más bien de encontrar una solución a la oposición que pueda generarse entre el principio de la libertad en alta mar, sobre todo en lo que concierne al terreno de la pesca, y la tendencia favorable a la ampliación de la zona de competencia de los países ribereños.

ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL CONCEPTO DE ZONA ECONÓMICA

Es en la “Declaración de Santo Domingo”, del 19 de junio de 1972, adoptada por la Conferencia de los Países del Caribe,⁷¹ donde se puede encontrar el antecedente posiblemente más inmediato, y quizá también el más importante de la futura concepción de una zona económica exclusiva, como fue propuesta en la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar.

Esta declaración prevé el derecho para el Estado costero, de establecer un mar territorial hasta una distancia de doce millas, y más allá del límite exterior de este mar, una jurisdicción o competencia especial, que la mencionada declaración prevé bajo la denominación de “mar patrimonial”; la extensión del mar patrimonial no deberá extenderse más allá de 200 millas.⁷²

En una zona marítima que se define como mar patrimonial, el Estado ribereño, según esta declaración, ejerce “derechos soberanos” sobre los recursos naturales, renovables y no renovables, que se encuentran en el lecho del mar y su subsuelo (art. 1o.).

Al interior de este mar patrimonial se reconoce a los otros estados, sean costeros o sin litoral, la libertad de navegación o sobrevuelo, y la libertad de tendido de cables y tuberías submarinas (art. 5o.).

⁷⁰ Lay, Churchill, Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea, Documents*, vol. I, Nueva York, Londres, 1973, pp. 235 y 237. Para un análisis de estas declaraciones, véase a Ralph Zacklin, *The Changing Law of the Sea. Western Hemisphere Perspectives*, Sijthoff, Leiden, 1974, en particular, p. 66.

⁷¹ En la Conferencia de Santo Domingo participaron los trece estados que bordean el mar Caribe, es decir, Barbados, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tobago, Venezuela, además de El Salvador y la Guayana. Véase *New Directions in the Law of the Sea, op. cit.*, p. 247.

⁷² La noción de mar patrimonial aparece por primera vez en el plano internacional en agosto de 1971, cuando el delegado de Venezuela (Andrés Aguilar) la sometió al Comité de Fondos Marinos de Naciones Unidas, como solución de compromiso. El acuñamiento de esta expresión se debe al diplomático chileno E. Vargas Carreño, quien la utilizó en un informe presentado ante el Comité Jurídico Interamericano. Véase Ricardo Méndez Silva, *El mar patrimonial en América Latina*, UNAM, México, 1974.

Ciertos autores han observado que la utilización de la expresión “derechos soberanos”, tomada del artículo 2o., párrafo 1o., de la Convención sobre Plataforma Continental, de 1958, tuvo la intención de subrayar que se trataba de una competencia especializada y funcional, y que la fuerza o el éxito de la noción de mar patrimonial, se encontraba en el hecho que la misma se situaba entre los principios clásicos del derecho internacional del mar y la serie de nuevas reivindicaciones hechas por ciertos estados costeros.⁷³

Los estados africanos, por su parte, bajo la influencia de los países latinoamericanos, adoptarían una actitud muy parecida.

La mayor parte de los gobiernos de estos nuevos estados van a tomar conciencia, desde su acceso a la independencia, de la importancia que presenta la pesca para sus países y, en consecuencia, pondrán en tela de juicio las reglamentaciones existentes, basadas sobre principios tradicionales.

La afirmación de la soberanía nacional cobrará mucho mayor relevancia en la medida en que el Estado tiene menos posibilidades de hacer prevalecer sus puntos de vista.

Ese momento —que traduce una voluntad de ruptura con el pasado colonial, pero sin llegar hasta la negación— tiene finalmente por objeto, como dice un autor, situar el derecho del mar al servicio de una política del desarrollo económico.⁷⁴

Tratando de codificar sus puntos de vista, diecisiete de los estados africanos se reunieron en Yaoundé, del 20 al 30 de junio de 1972; a raíz del seminario efectuado en esas fechas, estos países adoptaron, por unanimidad, el “Informe General de Yaoundé sobre el Derecho del Mar”,⁷⁵ introduciendo la noción de “zona económica”.⁷⁶

México presentaría, ante el Comité de Fondos Marinos, lo que puede considerarse la “primera propuesta concreta” de lo que posteriormente sería el núcleo de la futura zona económica exclusiva, tal y como se conocería en la Tercera Conferencia.

La propuesta mexicana se encontraba redactada de la siguiente manera:

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

⁷³ L.D.M. Nelson, *op. cit.*, p. 677. El jurista Jorge Castañeda, interpreta la tesis de mar patrimonial tal y cual fue definida en la Declaración de Santo Domingo, dentro de un marco jurídico a nivel universal, y no simplemente como una solución a nivel regional. Véase “The Concept of Patrimonial Sea in International Law”, *op. cit.*, p. 542.

⁷⁴ Evelyne Peyroux, “Les États Africains Face aux Questions Actuelles du Droit de la Mer”, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1974, p. 625.

⁷⁵ “Conclusions in the General Report of the Regional Seminar on the Law of the Sea, held in Yaoundé, 1972”, en *New Directions in the Law of the Sea*, *op. cit.*, p. 250.

⁷⁶ La idea de la “zona económica fue expresada por primera vez en enero de 1971 por el representante de Kenya, en el curso de la sesión anual del Comité Jurídico Consultivo Africano-Asiático. Encontró una expresión formal en la “Declaración de la Organización de la Unidad Africana sobre Derecho del Mar en Addis-Abeba”, en 1973. Véase Evelyne Peyroux, *op. cit.*, pp. 623-648.

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

La jurisdicción se ejercerá de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y las demás reglas del derecho internacional. Al establecer una zona de jurisdicción especial, el Estado ribereño tendrá en cuenta los intereses de la comunidad internacional, y en la medida de lo posible, los de otros Estados.

Se ejercerá en un área conmensurada a su objeto, pero en ningún caso se extenderá a más de doscientas millas de la costa.⁷⁷

La expresión *mar patrimonial*, además de mostrar su objetivo marítimo (no sucede lo mismo con la zona económica) tenía el mérito de dar una idea fiel de la naturaleza de las facultades de que goza el Estado costero, es decir, de sus derechos patrimoniales.

Si esta concepción no prevaleció, fue justamente como dice R.J. Dupuy, en razón de su sinceridad y llaneza, lo que inquietaba a las grandes potencias marítimas; la zona económica, por el contrario, parecía una expresión de contenido más neutro porque ponía menos acento sobre la idea de propiedad.⁷⁸

Es interesante, además, hacer notar que para 1972, el entonces juez mexicano ante la Corte Internacional de Justicia, Luis Padilla Nervo, en una opinión disidente, afirma que:

[...] el desarrollo progresivo del derecho internacional supone el reconocimiento de la noción del mar patrimonial que se extiende desde las aguas territoriales hasta una cierta distancia, fijada por el ejercicio de sus derechos soberanos, con vistas a proteger los recursos de los cuales dependen su desarrollo económico y la subsistencia de su población. Este concepto no es nuevo. Ha encontrado expresión en declaraciones de muchos gobiernos proclamando como su política marítima internacional, su soberanía y jurisdicción pesquera exclusiva sobre los mares contiguos a sus costas.⁷⁹

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

No es fácil determinar claramente la naturaleza jurídica de esta zona en el marco de las nociones clásicas del derecho internacional del mar.

⁷⁷ Citado por Alicia Cabrera. "La zona económica exclusiva en el nuevo derecho del mar y sus repercusiones en las legislaciones mexicanas y estadounidenses", en *Relación México-Estados Unidos: una visión interdisciplinaria*, compilador Alonso Gómez-Robledo Verduzco, UNAM, México, 1981, pp. 335-336.

⁷⁸ René-Jean Dupuy, *L'Océan Partagé*, Pédone, París, 1979, p. 71.

⁷⁹ *Fisheries Jurisdiction. Interim Protection Order of 17th August, 1972. I.C.J. Reports, 1972*, p. 27. Esta opinión fue duramente atacada por el juez F. de Castro, quien afirmó que la noción de mar patrimonial era una noción de compromiso, pero que no llenaba las condiciones de una regla de derecho. *Reports, 1974*, p. 94.

Está fuera de discusión que el Estado costero no ejerce una “soberanía” en la zona económica, sino que por el contrario, la ejerce dentro de su mar territorial, en donde posee la plenitud de competencias (evidentemente, en las condiciones establecidas por el derecho internacional).⁸⁰

La zona económica no puede ser considerada parte integrante del territorio del Estado costero; éste ejerce solamente una jurisdicción y control para ciertos fines específicos, sobre todo en lo que concierne a la pesca, la preservación del medio marino, a fin de eliminar los peligros de contaminación, y la investigación científica.⁸¹

En ocasiones, se ha querido calificar a la zona económica como una zona de alta mar, en la cual la administración de los recursos naturales estaría confiada al Estado ribereño.⁸²

Sin embargo, si esta manera de querer precisar la naturaleza jurídica de la zona económica es criticable, no es sólo a causa de la supresión de la libertad de exploración de los recursos por terceros estados en el interior del espacio marítimo referido, sino también porque es verdad que el principio de la libertad de las comunicaciones se presenta de manera diferente, ya que en caso de otorgarle al Estado costero una competencia precisa en lo que concierne a la investigación científica y preservación del medio marino, entonces, el buque extranjero se vería obligado a respetar los reglamentos dictados para tal propósito.⁸³

El control y la jurisdicción que pueden ser ejercidos por el Estado costero modifica, por ello mismo, el principio de la libertad de comunicaciones, tal y como es conocido en el régimen de la alta mar, donde no existen restricciones de esta clase.

Por otra parte, hay que subrayar también que la expresión misma de “zona económica exclusiva” hace aún más difícil la precisión de su naturaleza jurídica, pues como justamente se hizo notar en el seno de la Segunda Comisión, la expresión es criticable en la medida en que el adjetivo de “exclusiva” está aplicado a la zona misma, siendo que en realidad son los derechos reconocidos al Estado costero los que deben ser calificados de exclusivos.⁸⁴

Si debiera administrarse que el fundamento jurídico de la zona económica se encuentra en la noción de derecho patrimonial tal y cual fue enunciada en el transcurso de la Conferencia de Santo Domingo, en el sentido preciso de que

⁸⁰ Véase Jean-Pierre Quéneudec, “La Zone Économique”, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1975, p. 313.

⁸¹ Véase la intervención de Jorge Castañeda ante la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en ocasión de la presentación del proyecto conjunto sobre mar patrimonial (Colombia, México, Venezuela, Nueva York), 3 de abril de 1973. Documentos oficiales vigésimo octavo período de Sesiones. Asamblea General, *Suplemento no. 21 (A/9021)*.

⁸² En este sentido, Louis Gastines, “La mer patrimoniale”, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1975, p. 457.

⁸³ J.P. Quéneudec, “La Zone Économique”, *op. cit.*, pp. 344-345.

⁸⁴ P. Bewrier y Cadenat, “Le Contenu Économique des Normes Juridiques Dans le Droit de la Mer Contemporain”, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1974, p. 604. Vid. David Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1987.

los recursos del mar adyacentes a las costas formarían parte del patrimonio nacional del Estado costero,⁸⁵ esta idea tendría el defecto de no contemplar los otros derechos o competencias consagrados por la Convención de 1982.

En las últimas semanas de la sexta sesión del debate sobre la naturaleza jurídica de la zona económica, volvió a ser objeto de una discusión pormenorizada, en el seno de un grupo oficioso y restringido compuesto por una quincena de delegaciones representativas de las principales tendencias, y presidido por el jurista Jorge Castañeda.

El artículo 55 de la Convención sería el fruto del arreglo elaborado por dicho grupo, presentando a la zona como un espacio marítimo donde se equilibren los derechos del Estado costero, con aquellos de los terceros estados:

La zona económica es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta el régimen jurídico específico establecido en esta parte, de acuerdo con el cual los derechos y jurisdicciones del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención.

Así pues, la zona económica exclusiva constituye una zona de soberanía económica, que forma parte de lo que se puede llamar la “zona de jurisdicción nacional”, la cual comprende a su vez una extensión de total soberanía, es decir, la de las aguas interiores y la del mar territorial.

Esta zona de soberanía económica se refiere a la explotación de los recursos naturales, vivos y no vivos, así como a la producción de la energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; pero no se aplica al espacio marítimo en sí mismo, ya que éste permanece abierto a las libertades tradicionales de navegación y de comunicación.⁸⁶

LA PESCA EN LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

Concomitantemente a la posibilidad de introducir la noción de una zona económica, se creyó que su adopción podría conllevar una disminución de exploración, o subexplotación de los recursos vivos, desde el momento en que varios Estados costeros no tendrían los medios industriales para obtener el máximo del potencial de los recursos de su zona marítima.⁸⁷

Sin embargo, esta crítica no es muy pertinente desde el momento en que el mecanismo para la explotación de los recursos biológicos se presenta, en sus principales líneas, dentro de la nueva Convención (parte V) de la siguiente manera:

⁸⁵ Véase en este sentido a René Jean Dupuy; *L'Océan Partagé*, *op. cit.*, p. 83.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ En este sentido: P. Bewrier D. y P. Cadenal, “Le Contenu Économique des Normes Juridiques Dans le Droit de la Mer Contemporain”, *op. cit.*, p. 608; igualmente, la intervención del representante del Reino Unido, señor Jacklin, *Troisième Conférence [...], deuxième session*, Doc. Of., vol. III, p. 223.

Primero: el principio general que impera en la zona económica es que el Estado ribereño goza de derechos de soberanía, para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales.

Segundo: el Estado ribereño, teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, asegurará, mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación.

Tercero: el Estado ribereño promoverá la “utilización óptima” de los recursos vivos en su zona económica y determinará la captura permisible de los mismos.

Cuarto: el Estado ribereño determinará su capacidad de captura de los recursos vivos, y en aquellos casos en que el Estado no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente, mediante acuerdos u otros arreglos.

Quinto: al dar a otros Estados acceso a su zona económica, el Estado costero tendrá en cuenta los factores pertinentes, incluidos la importancia de los recursos vivos de la zona para la economía del Estado ribereño interesado, las necesidades de los Estados en desarrollo de la región, y la necesidad de reducir al máximo la perturbación económica de los Estados cuyos nacionales hayan pescado habitualmente en la zona.

Sexto: los nacionales de otros Estados que pesquen en la zona económica exclusiva observarán las modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del Estado costero, pudiéndose referir, entre otras, a cuestiones como las concesiones de licencias a pescadores, incluidos el pago de derechos y elegir, según sus posibilidades y exigencias, en qué medida llega a ser “pescador”, o bien “vendedor” de sus recursos.⁸⁸

Reglamentación específica de algunas especies marítimas

Dentro de la Convención de Montego Bay, de 1982, se consagran ciertas disposiciones específicas para un determinado número de especies marítimas; desde el comité preparatorio, se pensó que por las características particulares de ciertas especies, la explotación y administración de éstas debían tener un tratamiento diferenciado.

Especies altamente migratorias

Las especies altamente migratorias son los túnidos, los cuales suscitaron el mayor interés de la Conferencia en virtud de su valor comercial, del volumen de sus capturas —que para entonces se elevaba a alrededor de dos millones de toneladas por año—, y obviamente de los problemas planteados para su conservación y administración, sin desconocer el hecho que algunos países dominan todavía la explotación, transformación y comercialización de las especies de túnidos más importantes.

⁸⁸ Tullio Scovazzi, “La Pesca Nella Zona Económica esclusiva”, *op. cit.*, pp. 19-20.

La solución a la que se llegó —solución de compromiso como tantas otras— fue la consagrada en el artículo 64 de la Convención, que sin definir el régimen de administración aplicable a los grandes migrantes, se circunscribe a enunciar algunos criterios en materia de cooperación intergubernamental, resultando así una disposición ambigua pero flexible.

El Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias [...], cooperan, directamente por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva. En las regiones en que no exista una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados grupos nacionales que capturen esas especies en la región cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos.

Las especies altamente migratorias a las que se refiere la convención son las que se enlistan en el anexo I de la misma: atún blanco; atún rojo; patuado; listado; rabil; atún de aleta negra; bonito del Pacífico; atún de aleta azul del sur; meva; japuta; marlin; velero; pez espada; paparda; dorado; tiburón oceánico; cetáceos (ballena y focena).

Es importante destacar aquí —principalmente por los serios problemas que ha tenido México con los “embargos atuneros” decretados por Estados Unidos— que, dígame lo que se diga por el gobierno norteamericano, está fuera de toda ambigüedad que esta disposición sobre las especies altamente migratorias, no deroga de manera alguna lo consagrado en la norma directriz de la zona económica (art. 56), esto es, que *incluso dichos recursos caen dentro del ámbito de los derechos soberanos del Estado ribereño*.

Si alguna duda pudiera existir respecto a lo anterior, bastaría señalar que el último párrafo de la norma sobre especies migratorias (art. 64), señala que lo dispuesto ahí se aplica conjuntamente con las demás disposiciones de la Convención relativas a la zona económica exclusiva (parte V).⁸⁹

Habría que recordar, por último, que la Convención de 1982 prevé que el Estado ribereño determinará su capacidad de captura dentro de su zona económica exclusiva, pero que cuando éste no tenga capacidad para explotar toda la captura posible, dará acceso a otros estados al excedente de la captura permisible mediante arreglos y otros acuerdos (art. 62).

Sin embargo, como bien ha sostenido el profesor de la Universidad de Washington, William Burke, no existe obligación jurídica formal dentro de la Convención para que un Estado se vea compelido a declarar dicho excedente de captura. Pero cuando el Estado costero declare dicho excedente, el mismo Esta-

⁸⁹ Alonso Gómez-Robledo Verdusco, “Reflexiones sobre el embargo atunero”, en *Viejos desafíos; nuevas perspectivas*, compiladores Mónica Vereca Campos y Paz Consuelo Márquez Padilla, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 324-334.

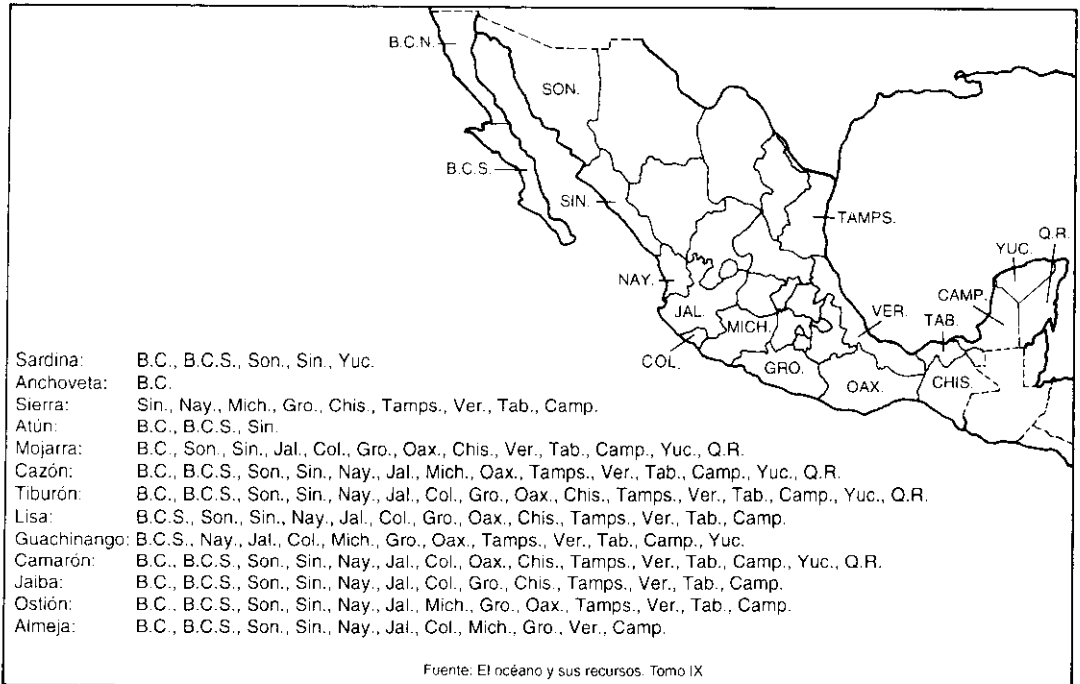


FIGURA 5.

do posee la plena facultad para determinar los términos y las condiciones de acceso de conformidad con su propio criterio y discreción.⁹⁰

Así, en la Ley de Pesca mexicana decretada por el Congreso de la Unión el 25 de junio de 1992, en forma absolutamente congruente con la Convención de Montego Bay, se estipula en su artículo 14, primer párrafo, lo siguiente:

La Secretaría de Pesca, de conformidad con el interés nacional y de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte, determinará y en su caso declarará si existen excedentes por especie; en tal circunstancia, permitirá con carácter de excepción que embarcaciones extranjeras participen de dichos excedentes, en la zona económica exclusiva y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que para cada caso establezca la propia dependencia. En todo caso, se estará siempre a la más rigurosa reciprocidad.

⁹⁰ William Burke. "The Law of the Sea Convention and Fishing Practices of Monsignatories, with Special Reference to the United States", en Van Dyke, *Consensus and Confrontation: the United States and the Law of the Sea Convention*, Edit. University of Hawaii, 1985, p. 334.

Poblaciones anádromas

Las especies anádromas son las que después de haber pasado la primera fase de su existencia en agua dulce, efectúan prolongadas migraciones hacia los océanos, antes de regresar infaliblemente a su ribera de origen para desovar.

Estas especies anádromas son realmente de interés para un reducido número de países, pero en razón de la importancia comercial de la pesca del salmón, fueron objeto de consultas muy intensas y de varios proyectos de artículos sometidos a la Conferencia. Se trataba de conciliar, por un lado, los intereses de los países de origen (que despliegan a veces esfuerzos bastantes costosos para administrar los *stocks* y asegurarse de la continuidad de la migración) y, por otro lado, los intereses de los países cuyos habitantes practican la pesca en las aguas de su jurisdicción y en alta mar, en donde el salmón gana una buena parte de su peso alimentándose de otros recursos biológicos.

Después de haber plasmado el principio base, según el cual los estados en cuyos ríos se originan poblaciones anádromas, son los que tienen el interés y la responsabilidad primordiales por tales poblaciones, el artículo 66 prevé que la pesca de estas especies se realizará únicamente en las aguas en dirección a tierra, a partir del límite exterior de las zonas económicas exclusivas, excepto en los casos en que esta disposición pueda acarrear una perturbación económica a un Estado distinto del Estado de origen.

Especies catádromas

A la inversa de las poblaciones anádromas, las especies catádromas, como la anguila, viven en agua dulce, pero se reproducen en los mares.

De conformidad con el artículo 67, el Estado ribereño en cuyas aguas las especies catádromas pasan la mayor parte de su ciclo vital, será responsable de la administración de esas especies y asegurará la entrada y salida de los peces migratorios.

Cuando los peces catádromos migren, sea en la fase juvenil o en la maduración, a través de la zona económica exclusiva de otro Estado, la administración de dichos peces, incluida la captura, se reglamentará por acuerdo entre el Estado de origen y el otro Estado interesado.

Especies sedentarias

Las disposiciones de la convención relativas a los recursos biológicos dentro de la zona económica exclusiva, no se aplican a las especies sedentarias, es decir, a los organismos que, en la fase en la cual pueden ser pescados, están inmóviles en el lecho del mar, en su subsuelo, o bien que son incapaces de desplazarse en forma distinta que no sea la de permanecer constantemente en contacto con el fondo del mar o su subsuelo (arts. 68 y 77, párrafo 4°).⁹¹

⁹¹ M. Dahmani, *The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone*, Martinus, Nijhoff Publishers, Netherlands, 1987, p. 104.

LA ADOPCIÓN POR MÉXICO DE SU ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

Con fecha 4 de noviembre de 1975, el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores de nuestro país, una iniciativa de decreto que adicionaba el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer una zona económica exclusiva, y junto con ella, la correspondiente iniciativa de Ley Reglamentaria del nuevo párrafo VIII del artículo 27 constitucional.⁹²

De esta forma, el artículo 27 constitucional queda adicionado con el nuevo párrafo VIII de la siguiente manera:

La nación ejerce en una zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

El 7 de julio de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se establece el límite exterior de la zona económica de México. Mediante canje de nota del 26 de julio del mismo año, se delimitaría la zona económica exclusiva entre nuestro país y la República de Cuba, con base en el "principio o método de la equidistancia". El 24 de noviembre de 1976, entraría en vigor el Acuerdo para el Reconocimiento Provisional de las fronteras entre México y los Estados Unidos en ambos litorales.⁹³

Hay que decir que para aquella época (1975-1976) en que México reivindicaba una zona de mar adyacente de doscientas millas náuticas, difícilmente habríamos podido aducir un riguroso fundamento jurídico en el *derecho internacional consuetudinario*.

Para entonces, se podría decir que lo más avanzado en el derecho positivo respecto a la elaboración y consolidación de normas consuetudinarias, se encontraba en los casos sobre la plataforma continental en el Mar del Norte, fallados por la Corte Internacional de Justicia, el 20 de febrero de 1969, y en donde si bien hay una flexibilidad de la Corte en cuanto tiempo requerido para la

⁹² Véase, respectivamente: *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976 y *Diario Oficial de la Federación* del 13 de febrero de 1976, en vigor desde el 6 de junio de 1976. La Ley Reglamentaria del párrafo VIII del 27, quedó derogada por efectos de la Ley Federal del Mar de 1986. Artículo 2o. transitorio.

⁹³ *National Legislation on the Exclusive Economic Zone, The Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone*, Naciones Unidas, Nueva York, 1986. En diciembre de 1980 se concluyeron sendos acuerdos con los Estados Unidos, para que de conformidad con el principio de reciprocidad, ambos países tuvieran acceso a la pesca dentro de sus aguas jurisdiccionales respectivas, dentro del marco y condiciones precisas de tales instrumentos. Véase *International Agreements: Termination of United States-Mexico Fisheries Agreements*, T.I.A.S., no. 8853-T.I.A.S., no. 8852.

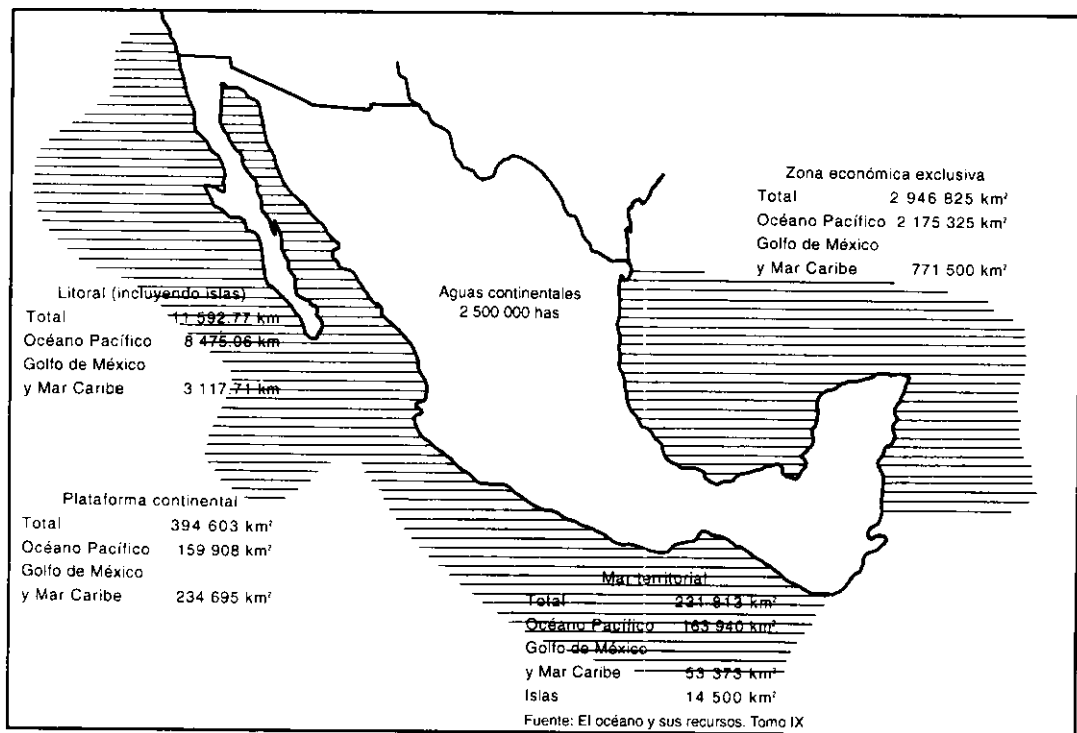


FIGURA 6.

consagración de una norma consuetudinaria, sin embargo, seguía siendo condición *sine qua non*, una práctica uniforme y un reconocimiento general para su elaboración.

Aun y cuando el hecho de que no haya transcurrido más que un breve lapso [...] no constituye necesariamente en sí un impedimento en la formación de una nueva regla de derecho internacional consuetudinario a partir de una regla puramente convencional al origen, *permanece indispensable que en ese lapso [...] por breve que éste haya sido, la práctica de los Estados, incluyendo aquellos que están particularmente interesados, haya sido frecuente y prácticamente uniforme en el sentido de la disposición invocada* y se haya manifestado de la manera tal que se pueda establecer un reconocimiento general de que una regla de derecho o una obligación jurídica están en juego.⁹⁴

⁹⁴ *Cour Internationale de Justice; Affaires du Plateau Continental de la Mer du Nord* (Republique Federale d'Alemagne-Danemark; R.F.A./Pay-Bas) *Arrêt du 20 Fevrier 1969*, p. 43, párr. 74, subrayado nuestro.

Así pues, habría que reconocer que desde un punto de vista estrictamente jurídico, nuestro acto unilateral de reivindicación de una zona económica exclusiva en el año de 1975 (fecha de envío de las iniciativas al Congreso), difícilmente podría encontrar un sustento real en el derecho positivo vigente de aquel entonces; quizás una jurisdicción internacional en aquel tiempo habría podido reconocer que nos encontrábamos en el campo de *lex in fieri*.

Pero si lo anterior es cierto, conforme a derecho, lo es también, sin lugar a dudas, que desde un punto de vista de política exterior, nuestra reivindicación en aquel entonces fue por demás oportuna, ya que incluso Estados Unidos (que había objetado nuestra reivindicación) extendió su propia jurisdicción en materia de pesca hasta una distancia de 200 millas marinas, a través de su *Fishery Conservation and Management Act de 1976*, para que, posteriormente, adoptara el 10 de marzo de 1983, una zona *económica exclusiva* con la misma distancia.⁹⁵

CONCLUSIONES

México fue, sin lugar a dudas, uno de los principales promotores de la adopción de una zona económica exclusiva o mar patrimonial; durante las difíciles y delicadas negociaciones en el seno de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982), México siempre luchó por que el carácter *sui generis* de la zona económica no fuera en absoluto objeto de negociación, para de esta manera cerrar cualquier cambio que por medio de subterfugios políticos e interposiciones jurídicas futuras, se pudiera pretender asimilar dicho espacio marítimo con regiones de alta mar.

La pretensión de integrar en alguna forma la zona económica al espacio marítimo del alta mar, habría desnaturalizado el concepto y vaciado de toda connotación jurídica su significado original. Ello habría sido equivalente a negar “los derechos soberanos” del Estado costero sobre sus propios recursos, dejados a merced de los países altamente industrializados, con equipos de pesca increíblemente sofisticados en cuanto a métodos de refrigeración y tecnología avanzada.

La zona económica exclusiva, reconocida por la práctica y la doctrina como la institución verdaderamente toral del nuevo derecho del mar (T. Treves), es sin duda el fruto de las arduas negociaciones entre los derechos soberanos del Estado ribereño dentro de este nuevo espacio marítimo adyacente a sus costas, y los tradicionales o clásicos intereses de la libertad de navegación, tanto dentro de su ámbito comercial como militar.

⁹⁵ *Proclamation 5030. 10 March 1983 by the President of the United States of America, National Legislation, op. cit.*, pp. 329-330. Véase, igualmente, el autorizado análisis de Alicia Cabrera: “La zona económica exclusiva en el nuevo derecho del mar y sus repercusiones en las legislaciones mexicana y estadounidense”, en *Relaciones México-Estados Unidos: Una visión interdisciplinaria*, Alonso Gómez-Robledo Verduzco (coordinador), México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1981, *op. cit.*

Al adoptar México su zona económica exclusiva adquirió “derechos soberanos” sobre un área de aproximadamente 2 800 000 km². Al poseer nuestro país alrededor de 11 500 km² de litoral y cerca de 390 000 km² de plataforma continental, México tiene la fortuna de contar con una potencia inconmensurable, rica para su desarrollo económico y social; pero también tiene la imperativa obligación de explorar y explotar al máximo sus capacidades, dentro del marco de derecho nacional e internacional, toda esta fuente de recursos, patrimonio exclusivo del Estado ribereño.