

ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE TENDRÁ QUE RESOLVER LA PRÓXIMA CONFERENCIA SOBRE EL DERECHO DEL MAR*

MANUEL TELLO

INTRODUCCIÓN

LA Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Océánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXIII periodo ordinario de sesiones, con el mandato de preparar lo que será la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, concluyó sus trabajos en Ginebra, sede de la Oficina Europea de las Naciones Unidas, el 24 de agosto de 1973.

Después de celebrar, entre 1971-1973, seis periodos de sesiones, tres de ellos en Nueva York y tres en Ginebra, merece la pena analizar qué es lo que se ha logrado y cuáles son los problemas que tendrán que resolverse si se desea establecer un régimen de derecho de aplicación universal, a este asunto que cada día cobra más importancia.

También merece examinarse el porqué no se han logrado acuerdos sobre algunos de los temas fundamentales que será necesario tratar y determinar si se quiere que la Conferencia programada para 1974 tenga éxito.

A los que se preguntan cómo es posible que después de tres años de pláticas no se hayan alcanzado acuerdos significativos en la materia, sería bueno recordarles el hecho de que, a diferencia de lo que aconteció en la primera y segunda conferencias, celebradas en Ginebra en 1958 y 1960 respectivamente, en las que se contó desde un principio con los proyectos que a través de los años preparó la Comisión de Derecho Internacional, en esta ocasión, para bien o para mal, la decisión adoptada por los Gobiernos en las Naciones Unidas, en 1967, fue la de iniciar y concluir las negociaciones a nivel gubernamental habiéndose creado para ello una Comisión que llegó a estar integrada por 91 Estados. Existe,

* Este artículo fue publicado previamente en Emilio O. Rabasa *et al.*, *México y el régimen del mar*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974. pp. 166-186.

pues, diferencia entre encomendar una labor preparatoria a un reducido número de expertos altamente calificados, y emprender la misma tarea entre 91 delegados, que tienen por misión, como es natural, velar por que la posición de cada Estado que representan quede incluida como una de las posibles soluciones a los problemas que se están examinando.

Gomo resultado de lo anterior, al concluir el último periodo preparatorio de la Comisión, existían hasta 25 y 30 alternativas en relación con temas tan diversos como son la delimitación del mar territorial o el de la naturaleza y características de la zona económica exclusiva o mar patrimonial, como ha sido denominada por algunos Estados latinoamericanos.

Como único resultado del intento que se hizo para negociar y disminuir el número de ponencias presentadas en varios temas, se logró reducir a cuatro las alternativas presentadas por diversas delegaciones sobre la naturaleza y características del mar territorial en lugar de las catorce que fueron sometidas a la consideración de la Comisión. Si se tiene en cuenta que este problema fue estudiado y resuelto a satisfacción de todos por la Conferencia de la Haya de 1930, se concluye que hasta la fecha no han habido deseos de negociar. Sin embargo, se avanzó considerablemente en el cabal conocimiento de las posiciones de cada Estado que integra la Comisión.

No deberá sorprender, por lo tanto, que durante el próximo periodo de sesiones de la Asamblea General los países que hasta ahora no han participado en la labor preparatoria —más de cincuenta— se sientan inclinados, ante la falta de textos acordados, a presentar sus propias variantes o soluciones con lo cual la proliferación de propuestas que se deseaba, y no se pudo evitar, tomará nuevo impulso en Nueva York.

Otro factor que propició la lentitud observada en los trabajos preparatorios lo constituye, sin duda, el nuevo concepto de "patrimonio común de la humanidad".

Como es sabido, durante el Vigésimo Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General, el embajador Pardo, representante permanente de Malta, solicitó la inclusión, en la agenda, del punto relativo a las cuestiones del derecho del mar. De acuerdo con una de las propuestas maltesas, las Naciones Unidas deberían reconocer la existencia, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, de una zona de los fondos marinos y oceánicos sobre la cual ningún Estado podría reclamar derechos de soberanía o jurisdicción.

Este concepto revolucionario, que recibiría apoyo inmediato de buen número de países subdesarrollados fue tomando fuerza con el tiempo hasta quedar incluido como uno de los 15 principios generales adoptados

por la Asamblea General durante su Vigésimo Quinto Periodo de Sesiones. El principio a que nos referimos quedó redactado en los siguientes términos:

Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional así como los recursos de la zona son patrimonio común de la humanidad.

La aceptación de este principio, sin embargo, motivó nuevos y complejos problemas al estudio y solución de lo que será el nuevo derecho del mar.

La idea obedeció al hecho de que la tecnología moderna permite la exploración y explotación de los fondos marinos y oceánicos en profundidades que en 1958 no podían preverse. De ahí que resultara necesario encontrar una fórmula para evitar que los países más adelantados se repartieran a su antojo esas inmensas zonas, dando con ello lugar a una nueva forma de colonialismo en que los Estados con mejores tecnologías serían los únicos que podrían beneficiarse de las riquezas minerales que abundan en el suelo y subsuelo marinos.

El principio de que los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional son patrimonio común de la humanidad, produjo fuerte impacto, igualmente, entre un numeroso grupo de Estados para los que hasta entonces el derecho del mar era de importancia secundaria. Se trata de los cuarenta o más países mediterráneos.

El interés que estos Estados tenían en la materia se limitaba a la necesidad de asegurar que se les reconociera el derecho al libre acceso a, y desde el mar, que les resultaba indispensable para realizar su comercio internacional. Si acaso algunos se interesaban en la pesca de ciertas especies cercanas a las costas, esto lo lograban mediante la celebración de acuerdos bilaterales que les permitían el uso de las facilidades portuarias de países ribereños vecinos.

A partir del momento en que se adoptó el principio del patrimonio común de la humanidad este grupo de países se convirtió en uno de sus más leales promotores y defensores.

Para ellos, entre más grande sea el área que quede fuera de la jurisdicción nacional, mayores serán los beneficios potenciales que podrán recibir y, por la misma razón, no debe extrañar que sean estos países, los mediterráneos, los más reacios a aceptar y apoyar nuestras aspiraciones en el sentido de lograr que se reconozca el derecho de establecer, más allá del mar territorial, zonas donde prive el derecho soberano para efectos de explorar y explotar los recursos tanto renovables como no renovables que se encuentren en el suelo, el subsuelo y las aguas suprayacentes. A

estos países hay que sumar los que, por una razón u otra, tampoco favorecen el establecimiento de zonas económicas exclusivas o mares patrimoniales ya sea porque se ven afectados en sus intereses pesqueros; se encuentran situados en mares cerrados o semi-cerrados; tienen grandes flotas mercantes y temen que aceptar la jurisdicción del Estado costero sobre grandes zonas pueda dificultar el comercio y la navegación, o porque sus intereses estratégicos globales no son compartibles con la tesis patrimonialista que se defiende.

Cualquiera que sea la razón que unos u otros aduzcan, debe tenerse presente que llegado el momento de las decisiones, si no se toman en cuenta los intereses de esos países, nuestro objetivo puede verse en peligro de ser derrotado por no contar con el apoyo necesario.

Otro aspecto que será necesario estudiar con cuidado se refiere a las consecuencias que pueden derivar de la exploración y explotación de los recursos que se encuentren en la zona que es patrimonio común de la humanidad. Se sabe que, además de los hidrocarburos, existen grandes yacimientos de minerales cubiertos por los océanos, cuya localización y explotación comercial es factible y, en algunos casos, más barata que aquella que se realiza en la superficie terrestre, ya que en los mares no hay necesidad de construir obras de infraestructura; dicho en otros términos, no se requieren caminos ni ferrocarriles, no hay que levantar viviendas ni llevar electricidad y agua potable a los mineros. Las embarcaciones que se utilizan actualmente pueden desplazarse por todos los océanos sin seguir rutas predeterminadas. Cuentan a bordo con los aparatos necesarios para la exploración de los fondos marinos y, una vez localizados los minerales, la extracción se hace *in-situ*, depositando el material sustraído en barcas que son remolcadas a puertos en donde el mineral es refinado y vendido.

Lo que se hace en la actualidad en forma aislada, dentro de poco podrá llevarse a cabo en gran escala. Cuando esto ocurra, no cabe duda que la comunidad internacional, en su conjunto, saldrá beneficiada. Sin embargo, conviene detenerse a pensar en lo que sucedería si la explotación, del cobre submarino, por ejemplo, llegara a efectuarse en tales cantidades y a costos tan bajos que afectaran el precio de ese metal, ¿cuáles serían las consecuencias en las economías de países que, como Chile y Zambia, dependen de la explotación y comercialización de ese mineral? Es necesario obrar con cautela y pugnar por que la explotación de los recursos, que se haga en beneficio de la comunidad internacional, no acabe por perjudicar a una parte de ella: la que lucha por su desarrollo y depende todavía en gran parte de la exportación de minerales.

Lo limitado de estos apuntes no permite extenderse más sobre consi-

deraciones generales. No obstante, se analizarán algunos problemas fundamentales que serán tratados en la Conferencia. Sobre todo, los que requieren decisiones políticas del más alto nivel, como son los relacionados con el mar territorial, la zona económica exclusiva o mar patrimonial, la plataforma continental y los acuerdos regionales, ya que de la solución de ellos depende en gran medida el éxito o el fracaso de la próxima Conferencia.

Hasta dónde llega la jurisdicción nacional y en dónde empieza la zona internacional que es patrimonio común de la humanidad representa el dilema.

MAR TERRITORIAL

En la evolución del derecho del mar, uno de los conceptos que no han podido ser determinados con precisión se refiere a la anchura o delimitación del mar territorial.

Como se recordará, durante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar celebrada en Ginebra en 1960, no se pudo adoptar un criterio acerca de tan importante cuestión, y esto dio lugar a la anarquía que prevalece.

Uno de los propósitos de la próxima Conferencia será acabar de una vez por todas con la pluralidad existente, que va de las 3 millas náuticas que algunos mantienen, hasta las 200 que otros pretenden, existiendo entre las dos cifras una variedad de distancias que los especialistas de estas cuestiones tendrán dificultad en explicar.

No obstante lo anterior, parece que está surgiendo un consenso en torno a la tesis que sostiene que la distancia de este espacio marítimo no deberá exceder 12 millas náuticas, con lo cual se permitirá a los Estados que no desean o puedan ir hasta el límite máximo autorizado, fijar su mar territorial en distancias menores.

Es necesario advertir, sin embargo, que este consenso se deriva de las conversaciones informales que en toda reunión internacional se celebran entre delegados de distintos países, pues si nos atenemos meramente a las actas de las sesiones la realidad es muy distinta.

Tomemos por ejemplo la representación africana. Los delegados de ese continente admiten en privado que están de acuerdo en aceptar el límite máximo de 12 millas náuticas, pero cuando intervienen en los debates son inflexibles en su posición de no admitir que se discuta límite alguno para el mar territorial sin que se fije al mismo tiempo la distancia máxima de la zona económica exclusiva, como ellos la han cali-

ficado, o mar patrimonial, como preferimos designarla nosotros, con lo cual han dado a entender que la distancia máxima que este grupo de Estados aceptará para el mar territorial dependerá de los derechos que se les reconozcan en la zona adyacente al mismo.

Dada la importancia de este grupo regional conviene explicar el porqué de esta rigidez y, a la vez, la similitud de la posición de los Estados africanos y algunos de los latinoamericanos.

Durante el periodo de sesiones que la Comisión Preparatoria celebró en el verano de 1972, las Delegaciones de México, Colombia y Venezuela presentaron y pidieron que se distribuyera como documento oficial de la Comisión la Declaración de Santo Domingo que había sido negociada en la República Dominicana por quince países ribereños del Mar Caribe. Sin exageración se puede decir que este documento, suscrito a nivel ministerial, causó profundo impacto en las delegaciones africanas, puesto que inmediatamente después de concluir la reunión, los países africanos empezaron a organizar un seminario en Yaoundé, Camerún, con la finalidad de precisar la futura posición del África acerca de los distintos aspectos del derecho del mar.

Las recomendaciones del seminario, que en buena parte incorporan los conceptos de Santo Domingo, fueron elevadas a la consideración de las respectivas cancillerías, donde después de ser analizadas y enmendadas sirvieron como documento de base a una de las reuniones que celebraron los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Organización de la Unidad Africana, que las hizo suyas y, en forma de Declaración, quedaron aprobadas y fueron enviadas a la Reunión de Jefes de Estado de OUA, celebrada en Addis Abeba con motivo del décimo aniversario de ese organismo regional. De ahí deriva la inflexibilidad de las delegaciones africanas pues, como resulta comprensible, si es muy difícil que un delegado cambie la posición de su cancillería, es casi imposible que modifique la de su Jefe de Estado. Los países latinoamericanos, por el contrario, no consideraron conveniente ni necesario que la Declaración de Santo Domingo fuera suscrita a nivel de Jefes de Estado, porque esto hubiese impedido a muchos participar efectivamente en las negociaciones.

No parece que exista controversia al definir el mar territorial como una franja del espacio oceánico situada más allá del territorio y las aguas interiores sobre la cual el Estado ribereño ejerce una soberanía que se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial así como a su lecho y subsuelo.

Si la anterior definición ha de prevalecer, no parece aventurado predecir que difícilmente la comunidad internacional aceptará que esta sobe-

raña se extienda hasta 200 millas náuticas, como lo pretenden algunos países, pues esto indudablemente crearía problemas a la navegación, al sobrevuelo, al tendido de cables y tuberías submarinas y a los propios Estados ribereños que se verían obligados a destinar cuantiosos recursos para la adquisición de equipo para llevar a cabo la vigilancia necesaria en ese espacio marítimo.

Sin embargo, conviene resumir las consideraciones en que se basan estas pretensiones. En primer lugar, se dice que las características de los mares adyacentes a las costas en las diferentes regiones del mundo varían desde el punto de vista geográfico y geológico. Se añade que del reconocimiento de esa realidad debe derivar una consecuencia jurídica, es decir, que la extensión de la soberanía del Estado ribereño sobre los respectivos mares adyacentes podrá variar, de acuerdo con esas características, siempre y cuando no se exceda la distancia máxima que esos Estados consideran debe fijarse en 200 millas náuticas. Se aduce, igualmente, que esas características especiales, determinadas por la naturaleza y las realidades políticas, económicas y sociales que emanan de la actual situación internacional, justifican la extensión de la competencia soberana del Estado costero hasta límites tan amplios como sean necesarios, para proteger su seguridad, preservar la integridad del medio marino, explorar, conservar y explotar los recursos naturales y asegurar el racional aprovechamiento de los mismos, para promover al máximo el desarrollo de sus economías y elevar el nivel de vida de sus pueblos.

Si la adopción del criterio anterior parece poco probable, la aceptación de un límite universal de hasta 12 millas que, como se dijo, cuenta con un apoyo francamente mayoritario, está condicionada por las superpotencias a la solución que se dé a la navegación por los estrechos internacionales.

En efecto, tanto para los Estados Unidos como para la Unión Soviética resulta indispensable que se garantice en forma expresa el derecho de libre navegación que, según ellos, debe existir en los estrechos utilizados por la navegación internacional, la mayoría de los cuales están ya totalmente cubiertos o lo estarán por aguas territoriales. Como era de esperar, los Estados que tienen en sus territorios esos estrechos no están dispuestos a aceptar que existan regímenes diferentes para los mares territoriales por el hecho de que parte de ellos bañan a esos estrechos. Para ellos no es aceptable la discriminación que se les pretende imponer y han pedido que el régimen de paso inocente que existe en el mar territorial se aplique en los estrechos.

De acuerdo con el instituto del paso inocente, corresponde al Estado

ribereno calificar esa "inocencia", con lo cual existe siempre la posibilidad de que lo que hoy se considera inocente mañana pueda ya no serlo.

Las potencias mencionadas aducen que limitar la libre navegación en cualquier forma, por los estrechos, traería como consecuencia grandes perjuicios para el comercio internacional, porque daría al Estado ribereño facultades para retrasarlo o entorpecerlo. Añaden que la situación geográfica de muchos países los obliga a pasar por los estrechos para llegar a alta mar y que el libre tránsito a través de esos pasos es una cuestión de vital importancia para su existencia.

Al propio tiempo, aunque esto parece ilógico, insisten en que esta libertad de navegación debe existir, sin cortapisa, precisamente en aquellos estrechos que, como los de Gibraltar, Calais, Malaca y Bab-el-Mandeb para citar los más importantes, son utilizados por la navegación internacional, excluyendo inexplicablemente de este régimen a los demás en los cuales se deberán aplicar las reglas del paso inocente. Dicho en otros términos, estos países pretenden que en los estrechos situados en sus costas se aplique un criterio y en los demás otro bien distinto.

La realidad detrás de todos estos argumentos en favor de la libertad de navegación por los estrechos es diferente, de la pretendida defensa de las líneas de comunicación y del comercio, y estriba en razones meramente estratégicas.

Como se sabe, uno de los requisitos del paso inocente es que los submarinos, al pasar o entrar por el mar territorial tienen la obligación de navegar en superficie y enarbolar su pabellón. El balance del terror que sufrimos hace necesario que los dos bandos cuenten en todo momento con el poderío nuclear necesario para disuadir y contraatacar al posible adversario y son precisamente los submarinos portadores de armas nucleares los que en últimas fechas se han convertido en el arma disuasiva por excelencia. Para que su posible utilización no se vea neutralizada, es preciso que puedan dirigirse de un lugar a otro del océano sin ser detectados por el adversario; de ahí el empeño en evitar a cualquier precio que se les imponga el régimen del paso inocente por los estrechos cuando éstos queden cubiertos por aguas territoriales.

Aun cuando no está lejano el día en que la ciencia y la tecnología hagan posible el perfeccionamiento de aparatos que puedan, además de detectar, identificar a este tipo de navios cuando naveguen sumergidos, mientras esto no ocurra las grandes potencias se negarán a cualquier acuerdo internacional que en una forma u otra pueda significar un impedimento a la libre navegación por los estrechos.

Si se toma en cuenta que los Estados ribereños tampoco están dispuestos a sacrificar, en aras de la estrategia militar lo que son sus dere-

chos soberanos y su seguridad física, quizá la solución del problema se encuentre fuera del contexto de la Convención que se prepara; es decir, a través de acuerdos específicos que reglamenten la navegación en cada uno de esos estrechos.

MAR PATRIMONIAL O ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

Una vez determinada la extensión del mar territorial, deberá negociarse el establecimiento de un nuevo instituto dentro del derecho del mar, o sea lo que ciertos países latinoamericanos han denominado mar patrimonial y los Estados africanos zona económica exclusiva.

El fundamento de esta nueva tesis está basado en razones de orden económico y tiene por objeto garantizar al Estado ribereño el derecho a explorar y explotar, en beneficio de sus propios nacionales, los recursos renovables y no renovables que se encuentran en el suelo, subsuelo y en las aguas suprayacentes de la zona, sin pretender ejercer en ella derechos de soberanía plena, y que sólo pueden existir en la franja que constituye el mar territorial propiamente dicho, cuya anchura creemos deberá fijarse universalmente en 12 millas náuticas.

Sobre el particular, cabe recordar que el internacionalista chileno Edmundo Vargas Carreño, autor de la tesis, definió al mar patrimonial como:

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

Durante una de sus giras de trabajo al territorio de Quintana Roo, el presidente Echeverría, al concluir una reunión con los pescadores de la isla de Holbox, se refirió por primera vez, en forma concreta, al concepto del mar patrimonial y al derecho de los Estados ribereños a establecerlo hasta una distancia que no debería ser mayor de 200 millas náuticas.

Idénticos o parecidos pronunciamientos fueron produciéndose en otros países, especialmente en los que están situados en el Mar Caribe, lo que trajo como resultado llegar a la conclusión de que sería a todas luces

conveniente que los países que defendían intereses comunes en el ámbito marítimo se reunieran para determinar una posición común y presentarla como aportación latinoamericana en la Comisión Preparatoria de la próxima Conferencia.

Con objeto de preparar lo que se convertiría en el común denominador de la posición de un importante grupo de países de nuestra región, se celebraron dos reuniones de expertos en Caracas y Bogotá sucesivamente, en las que las personas designadas por las respectivas Cancillerías de los países invitados prepararon los documentos que habrían de servir de base a la Conferencia de Santo Domingo.

De la reunión ministerial celebrada en la República Dominicana surgió el documento que se conoce como la Declaración de Santo Domingo. En ella se convino en que los elementos esenciales del mar patrimonial lo constituirán un mar territorial de 12 millas náuticas y una zona económica de 200 millas náuticas.

Quando la Declaración fue firmada, la cancillería mexicana manifestó su conformidad con la idea de convocar en la ciudad de México a una reunión de todos los países latinoamericanos, con el fin de estudiar la posibilidad de presentar un frente unido durante las negociaciones. Desgraciadamente, esto no pudo lograrse debido, en buena parte, a la insistencia de los países que pretenden un mar territorial de 200 millas náuticas en mantener esa postura que parece difícil defender. Creámos entonces y ahora estamos convencidos de que si se obtiene el reconocimiento al ejercicio de derechos de soberanía para los efectos de explorar y explotar los recursos de la zona, esto debería dar satisfacción a esos países y permitirles renunciar a la pretensión de ejercer derechos soberanos *sobre* la zona.

En vista de que no se pudo encontrar la fórmula que permitiera a América Latina participar en las negociaciones con una posición única, se procedió a elaborar los proyectos de artículos que serían presentados a la Comisión Preparatoria por las Delegaciones de Colombia, México y Venezuela.

En el primero de dichos artículos se establece que el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables que se encuentren en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de una zona adyacente al mar territorial, denominada mar patrimonial.

En otro artículo presentado por los tres países se dispone que el límite exterior de esta zona no podrá exceder de 200 millas náuticas medidas, a partir de las líneas de base aplicables, desde las cuales se mide el mar territorial.

El concepto de mar patrimonial o zona económica exclusiva, como se sabe, obedece fundamentalmente a factores de carácter económico, ya que su finalidad es asegurar a los nacionales del Estado ribereño el derecho exclusivo de aprovechar los recursos naturales que se encuentren en ella y poner fin, al mismo tiempo, a la práctica de muchos Estados, de enviar a sus flotas pesqueras a explotar los recursos de mares muy distantes de sus costas, con lo cual no sólo se pone en peligro la existencia del recurso, sino también se propicia que países con tecnologías pesqueras más avanzadas compitan en forma desventajosa con los propios nacionales, máxime si se trata de países costeros en vías de desarrollo.

Argumentan los países que se oponen a este nuevo concepto, que si llegara a aceptarse esta postura, se afectarían los intereses de aquellos Estados que han invertido en la industria pesquera recursos considerables, y que el hecho de que la zona tenga el carácter de exclusiva, traerá como consecuencia inevitable el desperdicio de cuantiosos recursos que, si fuesen aprovechados en su totalidad, representarían un porcentaje satisfactor considerable de las necesidades de proteínas que exige la humanidad.

Para evitar que esto suceda, proponen que nos conformemos con que se reconozcan ciertos derechos preferenciales sobre los recursos vivos, en toneladas que serán determinados en función de la capacidad de captura que cada país en desarrollo posea, en el entendido, claro está, de que el resto sería explotado por terceros países. A continuación se aclara que el porcentaje que nos correspondería iría en aumento a medida que nuestra industria pesquera se fuera desarrollando.

Aceptar esta tesis equivaldría a conformar definitivamente el subdesarrollo, pues las flotas extranjeras que explotaran determinadas pesquerías frente a nuestras costas difícilmente aceptarían alejarse de ellas para dar cabida a los pescadores nacionales.

En numerosas ocasiones se expuso la necesidad de evitar que los recursos vivos del mar se desperdicien aunque este enfoque a la solución del problema es bien distinto del que proponen los países con grandes flotas pesqueras.

De acuerdo con nuestro punto de vista, la solución estriba, en primer lugar, en que se nos reconozca el derecho a establecer la zona y en la buena voluntad que se demuestre para colaborar con nosotros en la explotación racional de los recursos.

Lo inaceptable es que sin nuestro previo consentimiento terceros Estados penetren en el "mar patrimonial" y sustraigan de él lo que consideren necesario para satisfacer sus necesidades, pues existe el peligro de que cuando hayamos desarrollado nuestras flotas, nos encontremos con la

desagradable sorpresa de que el recurso ha sido sobreexplotado o simple y sencillamente ha dejado de existir frente a nuestras costas.

¿Por qué entonces no aceptar que sea el propio Estado ribereño el que decida la forma en que pescadores de otras latitudes podrán dedicarse a la pesca en nuestras zonas de jurisdicción? ¿Por qué no admitir que el propio Estado costero sea el que fije las modalidades y el número de embarcaciones que podrán dedicarse a la pesca en áreas que están sujetas a su jurisdicción? ¿Por qué negarse a reconocer el derecho que nos asiste en reservar ciertas especies para nuestros nacionales?

¿Por qué no aceptan negociar acuerdos bilaterales de cooperación en los cuales se establezca el derecho de pescar cantidades determinadas de recursos específicos en asociación con los nacionales del país ribereño? Este tipo de acuerdos existe en la actualidad y han funcionado a satisfacción de ambas partes por lo que no hay motivo para suponer que en el futuro no seguirán suscribiéndose otros similares.

Lo que se desea, en resumen, es que se nos reconozca el derecho de determinar la forma que tendrán los acuerdos respectivos, el tonelaje que podrá pescarse en un momento determinado, el número y tamaño de las embarcaciones que se utilicen, los aparejos de pesca que pueden emplearse y las especies que pueden ser capturadas.

No se puede negar que la industria pesquera nacional no está lo suficientemente desarrollada como para aprovechar en su totalidad nuestros recursos. Otros países, por el contrario, poseen los medios necesarios para capturar los existentes frente a nuestras costas.

Si existen amplios recursos como es el caso y otros países tienen los medios para aprovecharlos, por qué no se encuentran fórmulas que permitan beneficios mutuos y se plasman en acuerdos que autoricen a determinado número de barcos pescar en el mar patrimonial, en la inteligencia de que el país interesado aceptaría ciertas condiciones como son emplear pescadores nacionales, industrializar el producto sustraído en plantas mexicanas ya existentes o en otras que se construyan para esos fines, con lo cual no sólo se generarían nuevas fuentes de trabajo, sino que también se capacitaría en las técnicas modernas de captura a nuestros compatriotas.

Por otra parte, el hecho de que se haya fijado como distancia máxima para el mar patrimonial la anchura de 200 millas náuticas, de ninguna manera puede interpretarse, como algunos han pretendido, como una obligación de establecer la zona en esa distancia, ya que esto no es posible en muchos lugares donde los espacios oceánicos que existen entre algunos Estados son muy reducidos. De ahí que desde el primer pronunciamiento que formuló el presidente Echeverría se hiciera especial énfasis en el término "hasta 200 millas".

Si se examina con objetividad esta tesis, se llegará a la conclusión de que corresponde a la posición intermedia entre los dos extremos que se han discutido en los últimos tres años. En efecto, por un lado está la que pretende se reconozca el derecho al Estado ribereño de fijar la extensión de su mar territorial con todas sus atribuciones hasta un límite de 200 millas y, por el otro, la que quisiera limitar los derechos del Estado a la franja de mar territorial y otorgarle meros derechos preferenciales de pesca en zonas adyacentes.

Finalmente, de acuerdo con la tesis del mar patrimonial, las naves y aeronaves de todos los Estados, con litoral marítimo o no, tendrán derecho de libre navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos en la zona.

No extrañará que el problema de la contaminación se haya convertido en uno de los que más preocupan a las delegaciones.

Aun cuando no se intenta analizar todos y cada uno de los múltiples aspectos de este problema, basta señalar que en los proyectos de artículos presentados con Colombia y Venezuela se establece el derecho que deberán tener los Estados de adoptar medidas uniformes para evitar la contaminación del mar patrimonial.

Desde luego, no se trata de permitir que cada Estado decida unilateralmente las medidas que considere necesario establecer, debido a que esto crearía más problemas de los que se pretende evitar y convertiría la navegación en una verdadera pesadilla, porque los capitanes de los barcos se verían obligados a conocer en detalle la reglamentación que hayan establecido todos y cada uno de los Estados en los mares patrimoniales que transiten durante la travesía. Dejar a cada Estado en libertad de adoptar las medidas que considere apropiadas podría tener como resultado que la flota mercante o petrolera de México no pudiera salir de nuestras propias aguas por el hecho de que un país vecino decidiera que para evitar cualquier peligro de contaminación en su mar patrimonial se hacía necesario exigir que los barcos mercantes tuvieran características determinadas o que los barcos tanque fueran contruidos con casco doble. Entre más se piensa en este asunto, más son las interrogantes que se presentan y más delicados los problemas que tendrán que resolverse. La única solución posible es que en el convenio se incluyan reglas de obligación universal que tomen en cuenta la situación prevaleciente y, al mismo tiempo, si se considera necesario, se permita al Estado ribereño establecer excepcionalmente medidas adicionales en lugares donde exista mayor peligro de contaminación ya sea por las características de la costa o por el tráfico intensivo de embarcaciones.

Otro de los campos que se pensó conveniente cubrir con un artículo redactado en términos generales fue el de la investigación científica en el mar patrimonial. Lo deseable sería que el consorcio o la empresa interesada en llevar a cabo la investigación, además de obtener la necesaria autorización del Estado ribereño, acepte que la misma se efectúe con la activa participación de este último en todas las etapas y tenga como finalidad el mejor conocimiento y preservación del medio marino y sus recursos, así como una explotación más eficiente y racional de éstos y el desarrollo de la ciencia y la tecnología marinas.

De no aceptarse lo anterior, el Estado ribereño, sobre todo si se trata de un país en vías de desarrollo, no tendría derecho a participar en las actividades que se lleven a cabo en su mar patrimonial, no conocería los resultados ni obtendría ninguna de las muestras de la investigación llevada a cabo.

PLATAFORMA CONTINENTAL

Al analizar el problema del mar patrimonial o zona económica exclusiva, se trató únicamente de los recursos vivos, dejando para otra sección el estudio de los problemas relativos a los que se encuentran en el lecho y en el subsuelo de los fondos marinos. Se separan estos problemas ya que la solución que se encuentre a la cuestión de la plataforma va a requerir de una gran perseverancia en la negociación.

En efecto, los recursos no renovables que se localizan en los fondos marinos y en el subsuelo, cuando no excedan de la distancia de 200 millas náuticas, podrían quedar cubiertas por el régimen del mar patrimonial que, como se recordará, además de otorgar al Estado ribereño derechos de soberanía sobre los recursos de las aguas suprayacentes, le concede los mismos derechos sobre los que se encuentren en el suelo y subsuelo de la misma.

Pero el problema estriba en que hay un buen número de Estados que tienen plataformas continentales que se extienden más allá del límite máximo que se pretende dar al mar patrimonial.

¿Qué hacer en esas situaciones? En la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental, suscrita en 1958, se reconoció el derecho del Estado ribereño de ejercer soberanía para los efectos de explotar los recursos que se encontraran en ella, hasta una profundidad de 200 metros o hasta donde lo permitiera la técnica.

De acuerdo con el Derecho Internacional positivo, el instituto de la plataforma continental existe y cuarenta y nueve Estados han ratificado

este instrumento que le otorga derechos de soberanía sobre grandes extensiones del territorio sumergido frente a sus costas. A lo anterior habría que añadir que muchos Estados, entre otros México, han incluido en sus constituciones a la plataforma continental como parte integrante de sus respectivos territorios.

Na causará, pues, sorpresa que los Estados con plataformas continentales que se extienden más allá de las 200 millas estén decididos a defender no sólo el instituto sino también los derechos que con razón consideran como propios. No sería aventurado afirmar que si se pretende desconocer los derechos que los Estados ya tienen sobre su plataforma continental, muchos se negarían a suscribir el nuevo Convenio.

Sin embargo, el peligro de que se ignore la existencia de la plataforma continental como una prolongación natural del territorio existe en la fórmula que han presentado los Estados africanos y que consiste en fijar el límite máximo de la jurisdicción nacional en 200 millas náuticas, dejando lo que excede esa distancia como parte de lo que corresponde a la comunidad internacional.

La propuesta africana fue recibida con beneplácito por muchas delegaciones que la consideraron como una fórmula simple y de fácil aplicación universal, máxime si se tiene en cuenta que las plataformas continentales de la mayoría de los países no se extiende hasta el límite de las 200 millas y de que el criterio de la explotabilidad, consagrado en la Convención de 1958, ha sido criticado, a justo título, de impreciso. No obstante lo anterior, resulta innegable que el criterio de la profundidad que incorpora la Convención de 58 no tiene nada de vago y hay casos en que la isóbara de 200 metros se localiza en zonas situadas más allá de las 200 millas del mar patrimonial o zona económica exclusiva.

Para resolver este problema, se han presentado varias fórmulas posibles, entre las cuales se encuentra la contenida en los artículos que al respecto presentaron las delegaciones de Colombia, México y Venezuela. Según la propuesta, en el mar patrimonial o zona económica se aplicaría un régimen unitario y otro diferente, basado en el Derecho vigente sólo en la parte de la plataforma continental que exceda la distancia de las 200 millas náuticas.

La proposición anterior, sin embargo, no resuelve el problema del límite exterior hasta el cual se pueden reconocer derechos de soberanía al Estado ribereño a efecto de la explotación de los recursos del suelo y subsuelo marinos, ya que los que se encuentran en las aguas suprayacentes no quedarían incluidos en las zonas que vayan más allá de las 200 millas.

Algunos Estados con plataformas continentales extensas pretenden que

se les otorguen derechos hasta el margen continental, pero esto podría significar que la soberanía del Estado, al menos en las zonas sumergidas, podría llegar a extenderse en algunos casos a varios cientos de millas, con lo cual poco o nada quedaría a la zona internacional que, como se recordará, es patrimonio común de la humanidad.

Se han propuesto, asimismo, para resolver este problema, otras soluciones que combinan distancia con la profundidad, que no han tenido apoyo de otras delegaciones por el hecho de que no resuelven los diferentes casos que existen.

Quizá la fórmula que permita llegar a un consenso en la materia sea la de que cuando la plataforma continental se extienda más allá de las 200 millas náuticas, los beneficios que deriven de la explotación de la parte que exceda esa distancia serán repartidos, en porcentajes que fijarán el Estado ribereño y la comunidad internacional.

Otra posibilidad es que el Estado ribereño renuncie a sus derechos en la plataforma continental, en zonas que sobrepasen las 200 millas, siempre y cuando se le reconozcan derechos preferenciales en la explotación de los recursos que puedan ahí encontrarse.

Finalmente, hay quienes sostienen que defender los derechos adquiridos equivale a apropiarse de lo que es patrimonio común de la humanidad, y se olvidan de que si bien es cierto que existe este principio, los límites hasta donde llega la jurisdicción nacional aún no han sido determinados. La definición de esos límites es precisamente la tarea principal a que tendrá que enfrentarse la próxima Conferencia, debiendo encontrar para ello, criterios que se apeguen a la realidad de las cosas, que es siempre la mejor manera de establecer los límites políticos en la tierra o en el mar.

ACUERDOS REGIONALES

El último de los aspectos que debe examinarse es el relacionado con el problema que representan, además de los países mediterráneos, aquellos que aun siendo ribereños se encuentran en situación geográfica desventajosa. En este grupo de Estados encontramos tanto países desarrollados, como en desarrollo. Los hay en el Báltico, el Mar Negro, el Mediterráneo, el Golfo Pérsico y el Caribe y, aun cuando en principio podrían favorecer el establecimiento de mares patrimoniales o zonas económicas exclusivas, desean que se les reconozcan ciertos derechos sobre los recursos vivos de las zonas que se quieren fijar.

Estados ribereños en situación geográfica desventajosa son los que por el lugar donde se encuentran, no pueden derivar beneficios importantes

de la ampliación de sus jurisdicciones marítimas por el hecho de que en los mares en que se encuentran, las pesquerías son reducidas o inexistentes. También son aquellos que resultan perjudicados por la extensión de la jurisdicción marítima que adopten Estados vecinos y los que por razones de lo reducido de su litoral marítimo no pueden ampliar los límites de su jurisdicción, como es el caso de algunas islas situadas en el Caribe, los Estados situados en la costa occidental del África y los que se encuentran en el Golfo Pérsico.

Con el fin de que estos países apoyen nuestras aspiraciones, sería necesario tomar en cuenta sus pretensiones, y, a través de acuerdos regionales, subregionales o bilaterales, concederles ya sean derechos preferenciales de pesca en la región o derechos de acceso en condiciones de igualdad con los nacionales en las áreas donde se encuentran localizados.

En los acuerdos regionales, se puede prever que los nacionales de los Estados en situación geográfica desventajosa tendrán derecho a explotar, sobre una base preferencial, los recursos vivos del mar en las zonas de jurisdicción situadas más allá del mar territorial de los países de esa misma región.

En el caso de que el Estado se encuentre en una subregión en la que le resulte desventajoso ampliar su jurisdicción, se podría pensar en reconocerle el derecho de acceso a las pesquerías que ahí se encuentren, en plan de igualdad, con los nacionales de otros Estados vecinos de la misma subregión.

Este caso se observa en el Caribe. Para Jamaica, por ejemplo, no representa ventaja ampliar su jurisdicción marítima para establecer un mar patrimonial alrededor de la isla, porque los recursos vivos en esas aguas son muy escasos, lo que obliga a sus pescadores a alejarse a distancias considerables de las costas para encontrar los recursos que sostienen a su industria pesquera. Ahora bien, como los demás países de la cuenca del Caribe deseamos establecer un mar patrimonial, vale la pena estudiar la situación de este Estado latinoamericano para tratar de encontrar solución a su problema.

En caso de que la fórmula apuntada resultara aconsejable, su adopción significaría que frente a las costas mexicanas del Caribe, fuera del mar territorial, los pescadores de Jamaica tendrían derecho a pescar, en igualdad de condiciones que los mexicanos, los recursos vivos del mar patrimonial de México.

CONCLUSIONES

Como se dijo al principio de este capítulo, los problemas relacionados con el mar territorial, el mar patrimonial, la plataforma continental y los acuerdos regionales constituyen el núcleo de los que deberán resolverse, si se quiere que la próxima Conferencia sobre el Derecho del Mar tenga éxito.

Es indudable que si no se logra negociar y elaborar una Convención que ofrezca posibilidades de ser ratificada por la inmensa mayoría de la comunidad internacional, las consecuencias políticas de un posible fracaso serían peligrosas, porque indudablemente alentaría la anarquía que ha prevalecido.

Buena parte de los Estados en desarrollo no desean que la Conferencia fracase y es con ese grupo de países con los que debemos unir nuestros esfuerzos en busca de soluciones equitativas que, a la vez que reconozcan nuestras necesidades de desarrollo, no descarten los intereses razonables de otros pueblos.

Los que piensan que el *status quo* los favorece creen, quizá con razón, que el hecho de no lograr acuerdos sobre la materia inducirá a los Estados a extender las zonas sobre las que ejercen jurisdicción.

Si no es posible llegar a un acuerdo existe el grave peligro de que las compañías y grandes consorcios interesados en la extracción de minerales de los fondos marinos no puedan ser detenidos y empiecen, a pesar de las resoluciones que ha aprobado la Asamblea General o pueda adoptar en el futuro, a explotar en grandes volúmenes sus recursos y lo que debía constituir el patrimonio común de la humanidad se convierta en propiedad de los pocos que estén en aptitudes de aprovecharlos.

Lo que parece imposible es que se inicie una Conferencia sin haber negociado posiciones comunes sobre temas que, como los tratados en estos apuntes, constituyen la base sobre la cual se habrá de erigir el edificio del nuevo derecho del mar. Hay que reducir las alternativas presentadas hasta la fecha a números razonables, que reflejen las opciones entre las que se elegirán las que se consideren mejores y más satisfactorias a la comunidad internacional.

Hay que recordar que hasta la fecha no se ha decidido la forma en que se adoptarán las decisiones, habiendo quienes opinan que sólo deberán aprobarse los artículos que tengan apoyo de, cuando menos, tres cuartas partes de los Estados, mientras que otros sostienen que debe aplicarse un sistema de votación mixta; es decir que los artículos sean aprobados por una mayoría simple en las comisiones y por los dos tercios en plenaria.

Cualquiera que sea la fórmula que en definitiva se adopte, conviene tener presente que las soluciones que se impongan como resultado de las votaciones, difícilmente llevarán a los Estados que quedaron en minoría a firmar y ratificar un instrumento internacional que vaya en contra de intereses que consideran vitales.

A lo que no podemos ni debemos arriesgarnos es al fracaso de esta reunión de tanta importancia y significado para toda la comunidad internacional.