



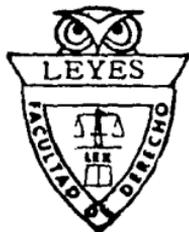
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL EMBARGO ATUNERO. MEXICO-E.U.A. DE 1980. ORIGEN Y EFECTOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: OSCAR ^{Roberto} ZUECK GONZALEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

1991

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

ASPECTOS JURIDICOS DE LA PESCA EN MEXICO

- 1.1 MARCO LEGAL DE LA PESCA EN MEXICO.
- 1.2 EVOLUCION JURIDICA DE LA PESCA EN MEXICO.

CAPITULO II

LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

- 2.1 ANTECEDENTES, "LA DECLARACION TRUMAN".
- 2.2 TESIS LATINOAMERICANAS, "LA DECLARACION DE SANTIAGO"
 - 2.2.1 EL GRUPO DEL PACIFICO SUR
 - 2.2.2 LOS PRINCIPIOS DE MEXICO Y EL CONSEJO INTERAMERICANO DE JURIS-CONSULTOS.
 - 2.2.3 EL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO
 - 2.2.4 LA DECLARACION DE MONTEVIDEO
 - 2.2.5 LA DECLARACION DE PERU
 - 2.2.6 LA DECLARACION DE SANTO DOMINGO
- 2.3 CARACTERISTICAS DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y SU NATURALEZA.

JURIDICA.

- 2.3.1 FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA MEXICANA.
- 2.3.2 IMPORTANCIA DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA PARA MEXICO.

C A P I T U L O I I I

REGIMEN INTERNACIONAL DEL MAR

- 3.1. CONFERENCIA DE LA HAYA
- 3.2 CONFERENCIA DE GINEBRA
- 3.3 CONFEMAR

C A P I T U L O I V

EL EMBARGO ATUNERO

- 4.1 MARCO DEL CONFLICTO
- 4.2 MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA Y DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA IMPULSAR LA PESQUERIA DEL ATUN.
 - 4.2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988
 - 4.2.2 PLAN NACIONAL DE PESCA Y RECURSOS DEL MAR 1984-1988
 - 4.2.3 PROGRAMA NACIONAL DE PROSPECCION Y EVALUACION DE LOS RECURSOS -

DE NUESTRA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y MAR TERRITORIAL.

4.4 LEY FEDERAL DEL MAR.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Nuestro país ha desarrollado históricamente una política internacional basada en el respeto a la soberanía de los demás Estados miembros del concierto mundial de las naciones.

En este orden de ideas no ha vacilado en exigir de manera enérgica el respeto a las disposiciones de índole internacional, cuando dicho orden ha sido violado en perjuicio de nuestra soberanía e intereses nacionales o de cualquier otro Estado.

La solución pacífica de los conflictos ha sido la directriz que guía nuestra actitud ante hechos que violentan el derecho internacional.

La historia de nuestro país es pródiga en ejemplos en los que ha quedado de manifiesto la política de concertación en la solución de los complejos problemas inherentes a un mundo en constante evolución.

La creciente participación de México en el quehacer internacional dentro de los campos político, económico y social, ha determinado que su intervención en ellos revista una trascendencia reconocida en todos los foros.

En el ámbito del Derecho del Mar, México ha contribuido dentro del marco del Derecho Internacional a la creación de diversas figuras jurídicas, dentro de las que destaca por su vital importancia para la explotación racional de los recursos vivos del mar, la Zona Económica Exclusiva (Z.E.E.).

La actividad pesquera internacional ha evolucionado a la par que la tecnología en el mundo. Vivimos en un siglo que definitivamente

ha reportado a la humanidad los más grandes avances técnicos desde la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, los cuales conllevan -- una gran responsabilidad para aprovechar racionalmente los recursos.

El mar, los espacios oceánicos, no se han abstraído de este interés del hombre por alcanzar mejores condiciones de vida, ante un explosivo crecimiento demográfico y la correlativa necesidad de procurar el alimento necesario para satisfacer las crecientes necesidades de la población.

Los países en vías de desarrollo, anclados en la periferia del desarrollo capitalista se han visto constreñidos a volver la vista al mar, pretendiendo satisfacer los requerimientos alimenticios de sus pueblos con la explotación de los recursos existentes en sus litorales y zonas de pesca. Esta situación bipolar en la que los países desarrollados, contando con el apoyo de una tecnología avanzada y recursos económicos en expansión, y un mundo de desarrollo rezagado en el campo de la técnica, pero que cuenta con una posición geográfica que facilita, al menos teóricamente, el acceso a los recursos del mar, ha provocado frecuentes enfrentamientos y disputas que han convertido al mar en un campo de batalla en el que se han confrontado posiciones hegemónicas con aspiraciones de justicia internacional.

Ardua ha sido la labor que los países en vías de desarrollo han desempeñado en pos del reconocimiento internacional de espacios oceánicos tradicionalmente considerados como alta mar. Las iniciativas de Perú y Ecuador constituyeron el primer impulso en ese sentido, -- ejemplo que fructificó, primero en el reconocimiento de las 12 millas de anchura del mar territorial; de la plataforma continental y de la --

zona contigua, para desembocar en la figura de la Z.E.E. que de cierta manera recoge las iniciativas de aquellos países que reclamaban un mar patrimonial, aunque con las diferencias que se analizarán en el presente trabajo.

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas ha sido el foro más importante en el que las aspiraciones del mundo en desarrollo ha logrado sus más significativos éxitos.

Después de los infructuosos intentos durante las dos primeras conferencias sobre temas del mar, se llegó a la consolidación de las tesis latinoamericanas en la Tercera Conferencia, de la que surgió la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar. Fue en este instrumento que la comunidad internacional reconoció oficialmente la existencia de la Z.E.E. la cual tuvo una amplia repercusión en el ámbito pesquero en el mundo.

A partir de ese momento la explotación de los recursos pesqueros varió drásticamente; emergieron nuevas potencias marítimas que contando con Z.E.E. o zonas análogas, desarrollaron su industria, incrementaron su flota y adaptaron su marco normativo y de política económica a las nuevas condiciones imperantes.

En esas circunstancias nuestro país afianzó su participación, incrementando la captura, procesamiento y comercialización de las especies de más alto valor económico que abundaban en sus litorales y Z.E.E.: el camarón y el atún.

México, al declarar unilateralmente en 1976 la creación de su Z.E.E., implementó un ambicioso programa a fin de aprovechar en beneficio de su población las inmensas riquezas existentes en dicha zo-

na, en especial las del atún.

En este sentido se apoyó la adquisición y construcción de una flota atunera capaz de aprovechar de manera óptima los volúmenes de recursos; se construyeron plantas industriales modernas para procesarlos; se agilizó el sistema comercial y se diseñaron compañías para incrementar el consumo interno.

Grandes intereses económicos se vieron afectados por el surgimiento de nuestro país como potencia emergente en esa pesquería, sobre todo los norteamericanos que habían aprovechado el atún que debido a su característica migratoria abunda en nuestra Z.E.E. Reaparecieron con mayor fuerza las discrepancias hasta el punto en que México decidió separarse, en 1978, de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), organismo que regulaba la captura del atún en el Océano Pacífico Oriental.

Como se analiza con profundidad en el capítulo correspondiente, se fue creando un marco propicio para el conflicto bautizado con el nombre de la "guerra del atún", que tuvo su punto álgido en 1980 con la aplicación del embargo atunero a nuestro país por los Estados Unidos y que es el tema de la presente investigación.

El embargo fue la respuesta estadounidense a la decidida defensa que nuestro país hizo de la Z.E.E. y una medida de presión económica que produjo severos efectos en nuestra economía. Son precisamente esos efectos los que se estudian en este trabajo, en el que se analiza el desarrollo de la industria atunera y su vinculación con el Derecho Internacional.

En el capítulo primero se estudia el marco legal de la pesca en

México, presentándose en análisis de las disposiciones en la materia hasta desembocar en la vigente Ley Federal de Pesca.

A continuación, en el capítulo segundo se aborda el tema de la Z.E.E., desde su génesis en el plano internacional hasta su creación en nuestro país.

El capítulo tercero se centra en el estudio de las tres conferencias de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, poniendo especial énfasis en la Tercera, de la cual emanó la Convención de las Naciones Unidas, que concretizó el proceso evolutivo de las principales figuras jurídicas internacionales relativas al mar y su aprovechamiento.

El embargo atunero es objeto de estudio del capítulo cuarto, en este apartado se analizan las medidas que nuestro país aplicó a efecto de superar las consecuencias de esa determinación, incluyendo en él un estudio de los diversos factores que inciden en la industria atunera nacional y su evolución post-embargo.

Para finalizar esta tesis se presentan las conclusiones y recomendaciones en las que se exponen mis puntos de vista sobre el conflicto.

Con la finalidad de ubicar la naturaleza del recurso atunero, se considera oportuno iniciar la presentación de esta investigación con una descripción, así sea somera, de los tñidos y las condiciones geográficas de su zona de pesca en las costas mexicanas del Pacífico Oriental, escenario del conflicto.

El grupo de los tñidos recibe el nombre de Thunidae y consta de nueve especies, destacando, por su valor comercial el albacora, los atunes aleta amarilla y azul, el patudo y el barrilete.

Los t́nidos se desplazan en card́menes a una velocidad de 40 - millas por hora, Una caracterfstica importante, es el hecho de que si cesan de desplazarse dejan de recibir oxígeno y mueren, por lo que se distinguen de los demás peces por su alta migratoriedad. En sus movimientos, sobre todo el aleta amarilla, se desplazan regularmente de norte a sur y de este a oeste, principalmente en el Océano Pacífico, donde tienen sus habitat más favorable.

El carácter ampliamente migratorio de la especie hace difícil el cuantificar su población y por lo tanto su volumen potencial a explotarse. Aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta lo extenso del área en que se distribuye.

La especie más valiosa desde el punto de vista comercial es el atún aleta amarilla, el cual vive en aguas tropicales.

Las condiciones de la zona de pesca en la costa del pacífico - de México resultan benévolas para el atún. En la zona norte del país se localiza la Península de Baja California, la que se extiende en el océano pacífico hasta formar el Golfo de California. En la parte norte, la costa es bañada por la corriente fría de California, rica en nutrientes salinos. La productividad, por lo tanto, se incrementa cuando un campo - o zona pesquera rica en recursos marinos.

La línea costera de nuestro país en el litoral del Pacífico - mide 6,808 kilómetros, desde la frontera de los Estados Unidos hasta Guatemala.

Esta corriente se caracteriza por un marcado ascenso de agua baja que proporciona fosfatos y nitratos a los recursos vivos que en ella viven. Esta circunstancia, vuelve ideal la pesca debido a la acción con-

junta del refrescamiento del agua por la elevación del agua fría baja y el aumento en la salinidad, lo que multiplica la presencia de plancton y de oxígeno.

La pesca del atún resulta ideal en esa zona ya que la línea -- térmica, donde la temperatura varía, se localiza entre el fondo marino, de tal manera que los atunes se capturan acorralándolos entre la red y el agua fría de las capas bajas, lo que les impide escapar por la parte inferior.

La corriente californiana ejerce su efecto favorable para la - pesca más hacia el sur, hasta abarcar prácticamente toda el área marina de nuestro país. En la zona del Golfo de Tehuantepec, las aguas también son ricas en alimento, siendo por consiguiente un campo pesquero favora- ble, lo mismo que el Golfo de México en la Costa Atlántica.

Con base en las condiciones anteriormente mencionadas, la zona costera de nuestro país ha sido considerada por los expertos como una - zona de pesca ideal para la captura del atún.

C A P I T U L O I

I.1 Marco Legal de la Pesca en México.

La actividad pesquera en México, tiene su fundamentación jurídica en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución de 1917 no se hizo mención específica de la actividad pesquera ya que el constituyente concentró su atención en las aguas relacionadas con la agricultura y la ganadería; para entender esta situación habría que ubicarnos en la fase histórica del desarrollo de nuestro país durante la cual surgió la ley fundamental que nos rige.

La actividad económica del país durante la época colonial y el siglo XIX tuvo como fundamento la industria minera y en menor grado la agricultura, de tal manera que al concluir la revolución armada y darse los primeros pasos en la institucionalización del poder público post-revolucionario, la pesca carecía de importancia suficiente para el legislador o definitivamente se desconocía la problemática marítima del país.

No obstante esta aparente despreocupación, el artículo 27 de -- nuestra Carta Magna consagra una idea de primordial importancia que consiste en regular la propiedad reconociéndole una "función social" que -- contraría la tradición romanista o individualista del derecho de propiedad.

El concepto de propiedad tradicionalmente aceptado comprende 3 atributos: el Jus Fruendi o derecho a hacerse de los frutos, el Jus Uten

di o derecho a utilizar los bienes pero sin extraerles sus frutos, y el Jus Abutendi o derecho de disponer de la cosa; a través de los siglos, esta institución permaneció sin variaciones constituyendo la llamada - propiedad civil, de tal manera que llegó a considerarse el prototipo - de la propiedad y por lo tanto la única posible.

Sin embargo, al ir evolucionando la sociedad y por consecuencia el derecho que la regula, han ido surgiendo novedosas formas de propie-- dad como la intelectual, agraria, industrial, etc., que determinaron una cada vez mayor intervención del Estado, realizando acciones que limita-- ron el alcance de la propiedad, imponiéndole modalidades y lo que es más importante, sometiendo ciertos bienes a un régimen jurídico especial de derecho público.

En México no puede concebirse la "función social" de la propie-- dad sin analizar la evolución histórica de esta institución jurídica.

En nuestro país la propiedad nunca ha tenido el carácter absolu-- tista de que goza en las legislaciones romanistas, sino que de origen se caracterizó por la intervención de la organización estatal, o más bien - "real"; al ser descubierto el continente, los naturales de América se - hallaban muy lejos de comprender no sólo el hecho de la llegada de seres extraños, sino de que precisamente con la presencia de los conquistado-- res se estaba confirmando el derecho de que gozaban los Reyes de Casti-- lla y de León sobre todas las tierras americanas.

De esta manera el titular originario de la propiedad lo fué la Corona Española y no la apropiación por parte de los particulares que - se aventuraron a poblar el nuevo continennte, este hecho, aunado a las -

múltiples disposiciones del Gobierno Español, dictadas a fin de regular la colonización de las colonias motivó, como lo dice el maestro Gabino Fraga, que existiera una diferencia capital entre el concepto de propiedad tradicional o romana, y la concepción colonial de la misma, ya que mientras en la primera "la propiedad se concebía como un derecho absoluto únicamente instituido en favor de su titular y que le otorgaba la facultad amplísima de usar, disfrutar y disponer libremente de aquella; - en la propiedad colonial, sobre el dominio individual existió siempre - el dominio del monarca, en forma tal que la propiedad de las tierras -- constituía una verdadera función social, puesto que ella solo se conservaba mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, entre otras, las de hacer producir y poblar las tierras, que eran impuestas para preservar el interés general"¹

La historia del México independiente ha registrado la permanencia de esta concepción de la propiedad y las arduas batallas que se han librado para mantenerla vigente.

No fue, sin embargo, hasta que la gesta revolucionaria concretó los ideales del pueblo en la Constitución Política de 1917, que la propiedad en México precisó en alcance y función especial.

El sistema jurídico que sobreviene con la Revolución Mexicana atribuyó una gran cantidad de facultades al Estado, ampliando así su esfera de competencia a fin de que pudiera estar en condiciones de intervenir en la actividad económica del país, se reconoció así la propiedad estatal, comunal, ejidal, cooperativa, etc., y sobre todo se determinó -

¹ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Mex. 1980 P. 356

La exclusiva titularidad de la Nación sobre determinados bienes en virtud de ser originalmente de su propiedad, es éste el caso de los recursos pesqueros, objeto del presente trabajo.

Es en el artículo 27, el más importante de la Constitución, - en el que se señala este principio: "La propiedad de las tierras y - - aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"²

Asimismo, el párrafo tercero no deja lugar a ninguna duda respecto a la función social que la propiedad tiene en nuestro país al señalar: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de - las condiciones de vida de la población urbana y rural..."³.

Más adelante, en el párrafo quinto se enumeran como propiedad de la nación, "las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o -

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p. 66-67.

3 IBID

intermitentemente con el mar"⁴.

Por otro lado, en el párrafo octavo del mismo artículo 27 se re conoce el establecimiento de una figura jurídica vital para los intereses pesqueros de México y que más adelante se tendrá la oportunidad de estudiar a fondo, esta es la Zona Económica Exclusiva, en efecto en el mencionado párrafo se dice: "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 de Congreso"⁵.

La Z.E.E. tiene una anchura de 200 millas náuticas, que se miden a partir de la línea base desde la cual se mide el mar territorial. A su vez, la ley reglamentaria del párrafo octavo del mismo artículo, - relativo a la Z.E.E. define los derechos que la nación tiene sobre ella, señalando como principales los de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales tanto los renovables como los no renovables.

Así pues, se concluye afirmando que el titular de los recursos pesqueros del país es la nación Mexicana tal como lo señala el artículo 27 constitucional y que como consecuencia de este principio la propiedad de estos recursos debe responder a la función social que el Estado determine al imponerle limitaciones y modalidades, de tal manera que el propósito de su explotación no sea exclusivamente la obtención de gan

4. IBID

5. IBID

cias por parte de los particulares, sino principalmente el cumplimiento de los objetivos nacionales.

1.2 EVOLUCION JURIDICA DE LA PESCA EN MEXICO.

La materia pesquera en México ha evolucionado a la par que el desarrollo económico del país, así al nacer el México independiente, - el conocimiento y experiencia que en esta materia se tenía era limitado y escaso, no fue sino hasta el último tercio del siglo XIX que el - legislador mexicano comienza a tomar conciencia de la importancia de - la pesca, aunque potencialmente, ya que la repercusión económica de es ta industria era entonces insignificante.

El primer aspecto que urgía precisar jurídicamente correspondía a la titularidad del derecho de apropiación de los peces y fue el Código Civil de 1870 el instrumento legal que primero se avocó a dilucidar esta situación, determinando en el artículo 874 que: La pesca y el buceo de perlas son enteramente libres en las aguas públicas y de - uso común, salvo lo que dispongan los reglamentos administrativos, ad más el artículo 848 estableció que el derecho de pesca en aguas particulares pertenece exclusivamente a los dueños de los predios en que -- aquellas corren.

La aparición de asuntos relacionados con la pesca en un código significaba ya un gran avance, sin embargo esta mención no derivó - en una reglamentación más minuciosa de la actividad pesquera, es de-- cir, el código de 1870 precisó en términos generales a quienes corres-- pondían los productos de la pesca, lo que era un aspecto esencial, sin

embargo, no era precisamente el código civil el ordenamiento adecuado - para entrar en detalle sobre la materia, el paso lógico hubiera sido la expedición de un reglamento que regulara la actividad pesquera de manera sistemática.

El siguiente paso en ese sentido fue la publicación, el 16 de marzo de 1872, de la "Instrucción sobre la manera de proceder respecto de pesquerías"; dictado bajo la administración del Presidente Benito - Juárez, que a pesar de ser un mandamiento predominantemente fiscal - abarcó también aspectos tan importantes como lo es el establecimiento - de vedas.

En los años posteriores abundaron disposiciones dirigidas a re solver situaciones y conflictos relacionados con la pesca, de entre - ellos destacan: el "Reglamento para el Buceo de la Concha Perla de - 1874"6; y el Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas, del 8 de no - viembre de 1880;7.

El Reglamento para la Propagación de la Piscicultura en la Repú blica, del 27 de mayo de 1891.8; la Ley y el Reglamento para la Explo tación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales, del 26 de marzo de 1894 y el lo. de octubre de ese mismo año, en las que explícitamen te se regulaba la expedición de permisos de pesca.

Cabe aquí afirmar que el interés que los legisladores mexica nos tuvieron en la pesca se centró de manera predominante en el aspecto

6. Dublan y Lozano OC.T. XII

7. Diario Oficial. México, 9 de noviembre de 1880.

8. Diario Oficial, México, 12 de junio de 1891.

fiscal de la actividad, de lo que puede deducirse que la importancia de la pesca como fuente de riqueza iba en aumento al punto que se volvió preciso proteger las especies marinas de una explotación si no excesiva, si inadecuada.⁹

Pareciera exagerado afirmar que algunas especies corrieran el riesgo de extinción durante el siglo pasado, si consideramos los medios de explotación que en ese entonces se utilizaban, bastante menos sofisticados que los existentes en la actualidad, sin embargo, justo es apuntar un aspecto que afectaba de manera determinante la actividad pesquera y éste es lo que podríamos llamar el "ambito territorial de explotación pesquera", y no fue sino hasta la expedición de la Ley sobre el Mar Territorial de 1902, publicada en el Diario Oficial del 18 de Diciembre de ese año, en donde se precisó la anchura del mar territorial mexicano hasta tres millas marítimas, de tal manera que si bien la explotación de productos marítimos se hacía con medios tecnológicamente limitados, dicha explotación se realizaba en aguas cercanas a las costas, incrementando así la intensidad de la pesca.

Como se ha apuntado anteriormente, el desarrollo de la actividad pesquera va de la mano del desarrollo económico y político del país.

9. Diario Oficial del 2 de abril de 1883. Contenía una orden dirigida a los comandantes militares de los puertos nacionales en el sentido de que se evitara el uso de explosivos al hacerse la pesca.

Como se ha apuntado anteriormente, el desarrollo de la actividad pesquera va de la mano del desarrollo económico y político del país.

Durante los primeros años del México independiente la nación vivió años de zozobra e inestabilidad, la pesca aparecía como una actividad económica meramente consuntiva, sin ninguna relevancia en comparación con las industrias más desarrolladas en ese momento histórico (minería, hilados y tejidos, agricultura).

Al restaurarse la República la estabilidad política trajo consigo un aprovechamiento más generalizado de nuestros recursos naturales, esta tendencia se agudizaría con el advenimiento de la dictadura porfiriana y la penetración de capitales extranjeros en el país; de esta manera, al sobrevenir la Revolución Mexicana y culminar con la redacción de la Constitución Mexicana de 1917, todas las ideas e iniciativas que se han citado con anterioridad se vieron de alguna manera objetivadas en el artículo 27 que vino a darle a la propiedad sobre los recursos naturales de la nación y por ende a los recursos pesqueros, la función social que al través del tiempo ha sido la directriz de todas las disposiciones jurídico-administrativas que regulan y reglamentan la actividad pesquera en el país.

A continuación se analizan, brevemente las múltiples disposiciones que después de la Revolución han tratado la materia pesquera en el plano interno.

Siete años después de ser redactada la Constitución Mexicana se publicó el 28 de noviembre de 1923 el primer "Reglamento de Pesca Ma

rtima Fluvial de la República Mexicana"10. Que constituyó la primera -
disposición en la que se regula de manera específica la actividad pes-
quera, ésta fue incluida en el Acuerdo Presidencial sobre Requisitos pa-
ra la Explotación de Productos Existentes en Aguas que son Propiedad de
la Nación, del 20 de noviembre de 1918; en sí fue sólo una enumeración,
de reglas que deberían de aplicarse en tanto el Congreso de la Unión se
abocaba a redactar las leyes reglamentarias del artículo 27 de la cons-
titución.

Volviendo al reglamento mencionado arriba, éste tuvo una gran
importancia pues sentó las líneas de política y criterios de adminis-
tración que formarían parte de la primera ley de pesca; en este Regla-
mento se fijó la competencia del organismo estatal que se encargó de la
pesca: La Secretaría de Agricultura y Fomento, que con los años se con-
vertiría en el Departamento Forestal y de Caza y Pesca.

En los 45 artículos de este ordenamiento se reguló además todo
lo relativo a concesiones, permisos, inspecciones y penas a los infrac-
tores de sus mandamientos.

La tradición marítima - pesquera de nuestro país, considerada
desde el punto de vista industrial aún se encontraba en ciernes en la -
época en que se emitió el reglamento, de tal forma que era la pesca ar-
tesanal la que predominaba en el país y por lo tanto se le concedió un
régimen preferencial favorable a las poblaciones ribereñas, con la fina

10 Departamento de Pesca, Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial, 20 de
Diciembre de 1923, Serie Legislación No. 3, México, 1981, P. 16-18.

lidad de apoyar su economía e impulsar la formación de pescadores capacitados.

El Gobierno Federal pugna desde entonces, por incrementar el consumo interno de productos del mar, aunque en esta primera etapa se tratará no de productos procesados industrialmente, sino de pescado fresco.

La pesca del camarón apuntaba ya a ser el principal producto de exportación, dada la existencia de volúmenes suficientes en nuestras costas y la cercanía del mercado norteamericano que lo demandaba insistentemente.

La primera Ley de pesca en nuestro país fue la Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 7 de enero de 1925.

En este cuerpo legal se transcribieron en gran medida las disposiciones contenidas en el Reglamento de 1923 y se eliminaron artículos, como los relacionados con el otorgamiento de concesiones.

Esta Ley fue complementada y desarrollada por los 110 artículos que integraron el reglamento publicado el 5 de marzo de 1926 en el Diario Oficial de la Federación.

Hacia 1930, la producción pesquera de nuestro país se cuadruplicó pasando de 4 mil toneladas a 16 mil.11, destacando la actividad desarrollada en la Península de Baja California, la que aportó el 69% de ese volumen.

11 Departamento Forestal y de Casa y Pesca, Las actividades pesqueras en México en 1936, México, agosto 1977.

Las condiciones climáticas y oceanográficas de la Península, - así como la tradición histórica pesquera entre su población, aunadas a la cercanía con el mercado de Estados Unidos, fueron determinando el -- predominio de la pesca en esa zona, en relación con el resto del país.

El aspecto negativo de esta circunstancia fue la creciente dependencia del mercado norteamericano, que con el paso del tiempo se - ahondó y que en el caso del atún acarrearía tantos perjuicios a nuestra industria, como se verá en el desarrollo de este trabajo.

Durante estos años surgió de manera organizada el sector social de la pesca con la formación de cooperativas pesqueras, sobre todo en Baja California y la expedición de la Ley General de Sociedades Cooperativas, el 12 de mayo de 1936.

Esta tendencia se concretizó a instancias del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas quien, el 11 de julio de 1940, expidió el decreto en virtud del cual se reservó la explotación del camarón a las sociedades cooperativas.

De esta manera, el producto de más alto valor comercial en el mercado, tanto interno como externo, pasó a manos del sector social que con este apoyo se desarrolló aceleradamente.

El siguiente paso dentro de la evolución histórico-jurídica de pesca en México, fue la elaboración de la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y Golfo de California, publicada - en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1938, la que reguló la materia pesquera desde un punto de vista industrial y comercial, dado el desarrollo que esta actividad había cobrado en esas zonas.

Una década después se expidió la Ley de pesca que abrogó las

leyes de 1932 y 1938.12.

En dicha ley se regularon aspectos especializados, lo que revelaba un interés y un conocimiento más profundo por parte de los legisladores; dándose un fuerte impulso al sector cooperativista pesquero y al fomento de la industria.

No obstante que en la Ley de 1948 se percibía un avance en la mejor comprensión de la problemática pesquera, la gran dinámica con la que se desarrollaba la industria, volvió necesaria la redacción de una nueva Ley que se adaptara a las condiciones cambiantes y que a la vez cubriera las hipótesis que cuarenta años atrás desconocían. De esta manera y después de arduas discusiones en las Cámaras del Congreso de la Unión se aprobaron los 69 artículos y 5 transitorios que conformaron el texto de la nueva Ley de Pesca, promulgada el 31 de enero de 1950.

Como nunca antes, en esta ley se constató el desarrollo adquirido por la industria pesquera, que si bien aún no se encontraba en condiciones de participar en el mercado internacional, si se había desarrollado lo suficiente para cubrir el mercado de los Estados Unidos con las especies de más alto valor y aceptación (camarón y langosta).

Durante su aprobación se suscitaron fuertes discusiones acerca de la conveniencia de seguir otorgando subsidios fiscales a las cooperativas.

Paulatinamente, se reconoció que la actividad pesquera requie-

12. Diario Oficial, México, 13 de enero de 1948 .

re de técnicas especializadas si se desea alcanzar un nivel de capturas y una eficiencia suficientes para competir en los mercados internacionales y satisfacer el propio.

Con este objeto se creó, en 1958, el Instituto de Investigaciones Biológicas pesqueras y en 1961 la Comisión Nacional Consultiva de Pesca,¹³ dentro del marco del Programa Integral Para el Desarrollo de la Industria Pesquera en México, de 1962.

Paralelamente, el sector público incrementó su presencia en la producción pesquera, con la creación, el 27 de febrero de 1971, de la Empresa Paraestatal Productos Pesqueros Mexicanos, la que vino a consolidar y agrupar a las diversas empresas que el Estado había adquirido.

En el sector atunero, Productos Pesqueros Mexicanos y sus filiales desempeñarían un papel importante en el desarrollo de la industria con el establecimiento de una flota capaz y una serie de plantas procesadoras ubicadas a lo largo de la Península de Baja California.

Posteriormente fue expedida la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1972.

Esta Ley, a pesar de que presentaba serias deficiencias, constituyó el más serio esfuerzo para regular la actividad pesquera en el país.

En esta Ley se sentaron las bases para el funcionamiento del Registro Nacional de Pesca; se reguló, en el capítulo V el régimen de

13. Diario Oficial, México, 8 de diciembre de 1961.

14. Arts. 49 al 69

concesiones, permisos y autorizaciones, prohibiéndose la pesca comercial de embarcaciones extranjeras en aguas nacionales.15.

Un capítulo de gran importancia en esta Ley fue el 7o. el cual se refería a la actividad desarrollada por las sociedades cooperativas de producción pesquera y las de producción pesquera ejidal, estableciéndose en favor de las cooperativas la reserva en la captura o explotación del abulón, langosta de mar, ostión, camarón, totoaba, cabrilla, almeja pismo y tortuga marina.16.

Por lo que concierne al cultivo, desarrollo y control de las especies marinas, se especificó su tratamiento.17; se reguló el funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero.18, y por último se detallaron las infracciones a la misma Ley y se estableció un recurso administrativo en contra de las resoluciones tomadas por la autoridad pesquera, precisándose el procedimiento a seguir.

Las disposiciones sustantivas en materia pesquera han ido evolucionando acordes con el desarrollo y complejidad que ha experimentado esta actividad en nuestro país.

El esquema normativo contenido en la Ley Federal para el fomento de la Pesca, fue abrogado por la Ley Federal de Pesca, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986 y su reglamento del 7 de enero de 1988, y éstos a su vez por la vi

15 Arts. 70 al 72

16 Arts. 80 al 87

17 Arts. 88 al 95

18 Arts. del 96 al 101.

gente Ley Federal de Pesca creada por Decretos del H. Congreso de la --
Unión publicados el 30 de diciembre de 1989 y el 26 de diciembre de ---
1990, así como por su reglamento creado por Decreto publicado el 7 de -
febrero de 1991.

Para una mejor comprensión de dicha ley se esbozan los siguien
tes comentarios:

Su artículo primero fija el objeto de la misma, del que se --
afirma que "es el de fomentar y regular la pesca en beneficio social. -
mediante el uso y aprovechamiento óptimos de la flora y fauna acuáticas
en cualquiera de sus manifestaciones, para su explotación racional, dis
tribución equitativa y adecuada conservación...19.

Como se deduce del texto anterior, queda de manifiesto el espí
ritu ecologista de conservación de las especies marinas; una preocupa--
ción apoyada además, en la necesidad de armonizar el volumen de captu--
ras, el de la flota, la industria y el mercado, con la existencia real -
de producto a un nivel óptimo, que permita el desarrollo sano de la in--
dustria.

El marco de aplicación de la Ley (Las aguas continentales; las
interiores, el mar territorial; la zona contigua; la zona económica ex-
clusiva; la plataforma continental e insular; los vasos y estanques ar
tificiales; las embarcaciones de bandera mexicana y los actos previos o
posteriores a la pesca.) es fijado por el artículo tercero.

19 Ley Federal de Pesca, Artículo 1o.

La Ley define a la pesca como "el acto de extraer, cultivar o capturar, por cualquier procedimiento autorizado, especies biológicas cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua, así como los actos previos o posteriores..."²⁰.

Se clasifica a la pesca en: de consumo doméstico; de fomento, que es aquella que tiene fines científicos; comercial; deportiva y didáctica.

El artículo 16 fija las atribuciones de la Secretaría de Pesca, siendo novedosas las fracciones IX y XXIX, en las que se regula su participación en la acuicultura en aguas federales y se pretende garantizar la participación del sector social en esa actividad.

El capítulo IV trata el tema de las Concesiones, Permisos y Autorizaciones.

En cuanto a las Concesiones, destaca el artículo 24 en el cual, por primera vez desde la creación del régimen de especies reservadas a las sociedades cooperativas, se permite la participación de la iniciativa privada mexicana en el cultivo de ese tipo de especies.

El tema ecológico relacionado con la acuicultura se destaca en el artículo 34 fracción VII, en el que se fija como obligación de los concesionarios pesqueros, el coadyuvar con el Gobierno Federal en la preservación del medio ecológico y la conservación y reproducción de especies. En el caso de la acuicultura se deberán apoyar los programas de repoblamiento del medio natural en los términos y condiciones que fije la Secretaría de Pesca.

20 IBID., Artículo 8o.

de los factores de la producción, (Artículos 64 y 66).

La investigación, educación y capacitación pesqueras se llevan a cabo a través del Instituto Nacional de la Pesca, cuyas funciones se detallan en la Ley y que tiene como objetivo primordial el vincular la investigación con la producción.

Un método de producción al que la política pesquera le otorga una creciente importancia es la acuicultura, en especial la del camarón.

La geografía de nuestro país, en especial la conformación de sus litorales, resulta idónea para el desarrollo de unidades de producción que, con esa modalidad, exploten con éxito este crustáceo de gran valor comercial y demanda internacional.

Al respecto, en el capítulo XI de la Ley se define a la acuicultura como "el cultivo de la flora y fauna acuáticas, mediante el empleo de métodos y técnicas para su desarrollo controlado en aguas continentales, interiores, el mar territorial, la zona económica exclusiva y los cuerpos de agua que se construyan"²¹.

El destino que se les dá a los productos pesqueros transformados, es regulado en el capítulo XII, asentándose que éstos tendrán como propósito fundamental la alimentación humana directa. Al respecto cabe señalar el caso de la sardina; este recurso considerado como producto básico por su gran demanda entre las clases populares de nuestro país, frecuentemente era utilizado por la industria, para la producción de alimento para ganado, desviándolo así del consumo humano directo.

21 IBID, Artículo 71.

Por lo que concierne el régimen de permisos, destaca el Artículo 41, por el que la Secretaría de Pesca asume la facultad de permitir, (previa expedición del permiso correspondiente) el acceso al excedente de la captura permisible fijado por ella misma, a embarcaciones extranjeras que cumplan con los requisitos que en el mismo artículo se señalan.

Acorde con la teoría administrativa, el capítulo V fija y detalla las causas de extinción de las Concesiones, Permisos y Autorizaciones, siendo éstas: por caducidad, revocación; anulación; renuncia; terminación del plazo y cancelación por infringir la Ley o su reglamento.

La ley materia el apoyo a las Sociedades Cooperativas de producción Pesquera, mediante el régimen de reserva de las siguientes especies: abulón, almeja pismo, cabrilla, camarón, langosta de mar, ostión, tortuga marina y totoaba (Artículo 55).

Se destaca asimismo el fomento a la investigación, el óptimo aprovechamiento, la conservación y el cultivo de la flora y fauna acuáticas, mediante diversas acciones de concertación con todos los sectores involucrados, (Artículos 60 y 61).

En este punto cabe señalar el importante papel que desempeña la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, a la que se le otorgan facultades de consulta y asesoría en la materia, integrándola tanto dependencias públicas como del sector privado, así como instituciones de educación superior (Artículos 61 y 62).

Un instrumento indispensable para la planeación del sector lo es el Registro Nacional de Pesca en el que se concentra la información

Lo anterior debido a que su proceso de industrialización resulta menos costoso y por lo tanto más redituable en términos económicos.

Con el establecimiento de esta disposición y la intervención directa de la Secretaría de Pesca se da un paso adelante en el aseguramiento del abasto al mercado interno de este importante producto.

Los capítulos XIV, XV y XVI regulan de manera pormenorizada lo relativo a la inspección y vigilancia pesquera; las infracciones a la Ley y las sanciones a las que se hacen acreedores los que la violen.

De entre este capitulado, cobra especial relevancia el artículo 94-A, en el que se determina que el 50% de los ingresos obtenidos -- por el cobro de multas se destinarán al fomento de programas de inspección y vigilancia pesquera, fijándose un porcentaje de 70%, para el caso de los ingresos derivados de la subasta pública de productos y bienes decomisados por la Secretaría de Pesca, los que se destinarán al mismo propósito.

Por último la ley contiene un capítulo (XVII), que establece un medio de defensa en contra de las resoluciones dictadas por la Secretaría de Pesca con fundamento en la Ley.

Este recurso administrativo se denomina de revisión y el procedimiento para hacerlo efectivo es detallado en el texto de la misma.

Por lo que concierne al régimen jurídico de la pesca en nuestro país en el plano internacional, su estudio será objeto de análisis en los capítulos siguientes.

CAPITULO II

LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

2.1 ANTECEDENTES.

Una constante en la vida independiente de nuestro país ha sido la búsqueda permanente, materializada en grandes movimientos sociales, por rescatar para la nación el uso y aprovechamiento íntegros de los re cursos naturales, tanto los existentes en el territorio nacional, como los ubicados en el gran espacio marino que baña nuestras costas.

El gran estallido social de 1910 tuvo innegables raíces económic^o micas que quedaron consagradas, ya no como meras esperanzas de una población explotada, sino como plenos derechos elevados al rango constituc^o cional.

Aspiraciones de un pueblo que reclamó y obtuvo con grandes sacrificios el ejercicio pleno de los derechos de la Nación sobre los recursos naturales del país. Es el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la expresión más clara de esa conquista social al consagrarse primero la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en nuestro territorio, re vindicándose luego el dominio directo del Estado sobre los recursos -- del subsuelo y reservándose más tarde en beneficio de la Nación la explotación del petróleo y los hidrocarburos.

Esta búsqueda constante de la afirmación de la soberanía política y económica del país ha ido adaptándose a las variantes condicio--

nes históricas en la que México esta inmerso y a la vez se ha enfrentado a nuevos retos y conflictos originados por la inserción de México en el concierto de países protagonistas de la vida económica internacional. Durante este siglo y mejor dicho, durante el período post-revolucionario, México ha realizado sorprendentes avances en materia de bienestar social de su población, mediante el mecanismo lógico de acelerar por todos los medios el desarrollo económico; este avance sostenido se ha reflejado en una gran carrera contra el tiempo para dotar la país de los medios científicos y tecnológicos que faciliten el aprovechamiento de los recursos naturales que permanecen inexplorados o son aprovechados por las potencias que cuentan con los medios tecnológicos más avanzados.

El tema que nos ocupa, la pesca, es un caso típico en el cual se constata esta aspiración.

En el plano internacional la actividad pesquera y su regulación se encuentra vinculada estrictamente a la evolución que ha experimentado el marco normativo del espacio oceánico, más específicamente la extensión del mar territorial.

El derecho del Mar, en la actualidad, debido a los múltiples problemas que afronta, es una de las áreas más interesantes y provocativas que se desarrollan dentro del Derecho Internacional. Las diferentes concepciones que existen y los múltiples y variados intereses que tienen que conciliarse presentan enormes dificultades.

Antes de entrar, al estudio de los principales problemas jurídicos, que ofrecen los diferentes espacios marinos, conviene hacer algunas precisiones geográficas para efecto de uniformar el lenguaje técnico que en este tra-

bajo se utiliza.

Las investigaciones geológicas oceánicas demuestran que por lo general, los continentes nos se quiebran abruptamente al llegar al mar sino que se adentran en éste inclinándose gradualmente, y al llegar una profundidad aproximada de 200 metros descienden bruscamente hacia las mayores profundidades.1

El Comité Internacional de Nomenclatura de las Características de los Océanos en su sesión celebrada en Mónaco, en 1952 adoptó una terminología y ciertas definiciones en relación a las áreas marinas que rodean los continentes:2.

Plataforma Continental, es la zona alrededor de un continente, que se extiende desde la línea de baja marea hasta la profundidad donde existe un aumento de pendiente hacia mayores profundidades.

Margen de la plataforma, es el punto en que se produce el aumento de pendiente.

Cuando la zona que se extiende desde la línea de baja marea es altamente irregular e incluye profundidades que excede a las de la plataforma, el término apropiado es el de cerco continental.

1. Vargas Carreño Edmundo, América Latina y el Derecho del Mar, F.C.E. México, 1973 P. 82
2. Illanes Fernández Javier, El derecho del Mar y sus problemas actuales, Universitaria Buenos Aires, 1974, P. 1.

En caso de que el declive vaya desde el margen de la plataforma o cerco continental hacia las grandes profundidades se le denomina talúd continental.

Zócalo marino, es la zona que rodea a los continentes y que se extiende desde la línea de baja marea hasta la base del talúd continental.

Sin embargo esta descripción no es aplicable de un modo uniforme a todos los océanos, ya que en algunos como el Pacífico Americano, el cambio de pendiente se produce a escasas millas de costa, dando origen a grandes profundidades, de modo que tales costas poseen una -- plataforma continental muy reducida.

En cambio, en otras partes como las costas de los países sudamericanos del Atlántico, la plataforma alcanza una extensión de centenares de kilómetros. En otros mares como el Mar del Norte, las masas continentales sumergidas no descienden hacia las profundidades oceánicas, e incluso no llega a los 200. metros de profundidad.

Es opinión común entre la mayoría de los tratadistas que han estudiado la figura de la Z.E.E., que el antecedente más importante de la misma, fue la proclama hecha por el Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, el 28 de septiembre de 1945, acerca de la política de ese país con relación a los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental, aunque cabe hacer mención que con anterioridad y con motivo de la iniciación de la Segunda Guerra Mundial, los países americanos habían realizado una serie de -

reuniones de consulta de ministros de Relaciones Exteriores, con un tema similar.

En la primera de ellas celebrada en Panamá se aprobó una declaración en la que se establecían "como medidas de protección continental, el derecho indiscutible de conservar libres de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana, aquellas aguas adyacentes al continente americano que ellas consideran como de primordial medida y directa utilidad para sus relaciones, ya sea que dicho acto hostil se intente ó realice desde tierra, desde el mar ó desde al aire."³

Se fijó una zona de trescientas millas de ancho en torno de las costas americanas, exceptuando las de Canadá y las posesiones indiscutibles de los países europeos.

Esta zona era novedosa pues no tenía precedente en el Derecho internacional y por lo mismo era difícil hacerla respetar por los países beligerantes. Hay que notar que la zona en cuestión no era mar territorial ni zona contigua, sino un área para fines de seguridad.

En 1945, el Comité Internacional de Neutralidad emitió una "recomendación sobre la extensión del mar territorial", en la que se estipulaba una anchura de 12 millas para el mar territorial.⁴

En la proclama Truman se afirma que considerando la realidad de nuevas fuentes de petróleo y otros minerales existentes bajo la pla-

3. ILLANES FERNANDEZ JAVIER, Op.CIT.P.2

4. GARCIA ROBLES ALFONSO, LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL, F.C.E., México 1986, P. 45.

taforma continental de los Estados Unidos; que su utilización es ya posible o lo será en fecha próxima gracias al progreso tecnológico y moderno, que... "en interés de su conservación y prudente utilización, se requiere una jurisdicción reconocida acerca de estos recursos y su desarrollo..." y que el "opinión de los Estados Unidos, el ejercicio de la jurisdicción sobre los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental por la nación contigua es justo y razonable... el gobierno de los Estados Unidos considera los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental debajo de la alta mar pero contiguos a las costas de los Estados Unidos como propiedad de los Estados Unidos, sujetos a su jurisdicción y control... concluyendo en el sentido de que... el carácter de alta mar de las aguas que están sobre la plataforma continental y el derecho a su libre o irrestricta navegación no se ven afectados en modo alguno"5.

El texto de la proclama no hacía mención del límite exterior de la plataforma continental, sino que fue mediante un comunicado de prensa.6. por medio del cual se fijó su alcance en 100 brazos o sean --

5. Proclama Núm. 2667, del Presidente de los E.U.A., Harry S. Truman, -- citado en, Vargas A. Jorge. Contribuciones de la América Latina al derecho del mar, UNAM, Méx. 1981, pp.54-57.

6. Boletín del Departamento de Estado, 484 (1945), citado en "Hacia un nuevo Derecho del Mar; La Evolución en la Política de Estados Unidos Farer J. Tom y Coalovitz Paulann, en El derecho del Mar En Evolución La contribución de los Países Americanos. F.C.E., Méx. 1975, p. 100

200 metros, esta circunstancia, como se verá más adelante, determinó las iniciativas de países sudamericanos que como Chile prácticamente carecen de plataforma continental. Como puede observarse del texto mismo de esta proclama se desprenden varios puntos interesantes, ante todo cabe destacar el carácter de unilateralidad que tiene dicho documento, ya que esta fué una iniciativa tomada sin existir un consenso internacional al respecto y por lo tanto se encuadró fuera de las concepciones jurídicas tradicionales del Derecho Internacional.

Otro punto interesante deviene del hecho de que pareciera ser que existiera una práctica en el sentido de que cuando alguna potencia llega a dominar o perfeccionar una determinada área del conocimiento científico, de inmediato asume una posición activa en el ámbito internacional, a fin de lograr el reconocimiento y en la mayoría de los casos los derechos exclusivos para la utilización práctica de las innovaciones adquiridas; lo que deja claro la íntima interconexión que existe entre los factores económicos esgrimidos con sustentaciones tecnológicas y la política internacional de los países.

Así, en el caso de que se trata, cuando los Estados Unidos - contaron con los recursos técnicos para explotar el subsuelo marino frente a sus costas, automáticamente hicieron sentir su fuerza y peso económico y político, a fin de traducir en normas jurídicas de derecho internacional sus logros tecnológicos.

Esta situación se repetirá con posterioridad, como podremos analizar más adelante, aunque con una pequeña acotación: el éxito que pudieran tener los reclamos o reivindicaciones unilaterales estarán -

condicionados por el poder hegemónico del país de donde partan las iniciativas.

Pero volviendo a la proclama del Presidente Truman, coincidentemente el mismo día en que se produjo ésta, el primer mandatario de los Estados Unidos lanzó otro documento del mismo carácter, que tuvo al igual que el primero gran repercusión a nivel internacional, ésta fue la Proclama 2668 del 28 de septiembre de 1945 titulada "Política de los Estados Unidos en relación a la Pesca Costera en Ciertas Zonas de Alta Mar", por la cual "el Gobierno de los Estados Unidos considera adecuado establecer zonas de conservación en aquellas zonas de ultramar contiguas a las costas de los Estados Unidos en la que las actividades pesqueras se han desarrollado y mantenido, o lo serán en el futuro en una escala sustancial"⁸.

Esta segunda proclama en la que se aducen argumentos como la conservación de los recursos pesqueros, haciendo hincapié en su "especial importancia para las comunidades costeras como fuente de subsistencia y para la nación como alimento y recurso industrial"⁹; dió paso a que las naciones latinoamericanas lanzaran a su vez iniciativas en ese sentido, llegando inclusive a operar modificaciones a sus leyes funda-

7. Citado en: México y el régimen del mar, Varios Autores; y en México Cuestiones Internacionales contemporáneas, S.R.E., 1924, p. 303.

8. IBID

9. Segundo Considerando. IBID.

mentales, motivadas por una errónea interpretación de la segunda proclama norteamericana, ya que se pensó que esta venía a complementar a la primera, determinando que los Estados Unidos reclamaran para sí no sólo la plataforma continental, sino también las aguas adyacentes.

Analizando la proclama 2668 queda claro el manifiesto interés de los Estados Unidos por proteger su industria pesquera, limitando o reglamentando la explotación de los recursos pesqueros existentes en sus costas, no debemos olvidar que apenas había concluido la Segunda Guerra Mundial y que la industria norteamericana se encontraba en franca expansión, sin embargo, para el tema que nos interesa sobresalen las tres últimas líneas en las que se dice: "El carácter de alta mar de -- las áreas en que se establezcan tales zonas de conservación y el derecho a su navegación libre o irrestricta no se ven afectados así en modo alguno"¹⁰. La idea anterior dejó asentado una excepción a una su- puesta reclamación territorial que comprendiera las aguas llamada epi- continentales; sin embargo, la opinión generalizada fué en el sentido de que se reclamaba toda la plataforma continental, ante lo cual los países latinoamericanos reaccionaron de la misma manera. México lo hizo así mediante una declaración hecha por el entonces presidente Manuel -- Avila Camacho, el 29 de octubre de 1945.¹¹; otros países del cono sur -- siguieron el ejemplo de México y, como veremos adelante fueron mas allá de las

10 IBID, O. 303

11 Publicadas en El Universal, México, 30 de oct., 99. 1 y 17

pretensiones originales. De entre ellas destacan por su firmeza la posición de Perú, Chile y Ecuador estos países reclamaron para sí una zona de 200 millas y para tal efecto realizaron las modificaciones legislativas atinentes para dar validez a sus proclamas.

En el caso de nuestro país, la reivindicación hecha por el Presidente Avila Camacho fue rectificadada y nunca llegó a tener efecto ya que, analizando con más detenimiento las proclamas estadounidenses se consideró que una reclamación en ese sentido sería contraria a los principios del derecho internacional, por lo que la modificación constitucional que se requería para darle validez no se llevó a cabo y su promulgación quedó pendiente.

Entre 1949 y 1957 la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, trabajó en la preparación de artículos sobre temas de Derecho del Mar, para que una conferencia especial decidiera su codificación, entre ellos se encontraba el del mar territorial.

En su Primer informe de 1952 sugería:

La anchura de la zona de mar definida en el articulado será fijado por el Estado ribereño, pero no podrá exceder de 6 millas marinas.

En su Segundo informe se decía:

La anchura del mar territorial será fijada por el estado ribereño, pero no podrá exceder de 12 millas marinas."

En su Tercer informe de 1954, ante las objeciones encontradas por la Comisión, se presentó una nueva fórmula:

1) La anchura del Mar Territorial será de tres millas, contadas a partir de la línea de base.

2) El Estado ribereño podrá extender el mar territorial hasta un máximo de 12 millas, con base en las condiciones que se determinen.

Fueron sin embargo Chile y Perú los países en desarrollo que con más firmeza realizaron reclamaciones sobre los espacios marítimos adyacentes a sus costas.

Chile lo hizo mediante una Declaración Presidencial de fecha 23 de junio de 1947 y el Perú con un documento similar, el 1 de agosto del mismo año.

Estos países, teniendo como antecedentes las proclamas norteamericanas de 1945 se pronunciaron por extender su jurisdicción y soberanía sobre los mares adyacentes, arguyendo razones de índole científica, la más importante de ellas consiste en que es precisamente la distancia de 200 millas marinas el límite natural para diversas comunidades bióticas que viven en área, este factor se complementa con razones geográficas que quedan claramente explícitas al descubrir que los países americanos del cono sur con costas hacia el Océano Pacífico carecen prácticamente de plataforma continental por lo que resulta imposible para ellos aprovechar los recursos naturales adyacentes a sus costas, privándose así de satisfactores que bien podrían garantizar las necesidades alimenticias de sus pueblos.

Así empezaron a proliferar las proclamas unilaterales dentro del continente, como las de Costa Rica en 1949 y 1972, El Salvador en 1950, Brasil en 1950 y 1970, Honduras en 1951, Ecuador en 1955 y 1966, Nicaragua en 1965, Argentina en 1966, Panama en 1967, Uruguay en 1969,

México en 1970.

Lo importante es que no todas las reclamaciones se referían a la misma zona, pues las últimas de Ecuador, Panamá, Brasil y Perú, son sobre mares territoriales de 200 millas mientras que los otros países corresponden a lo que se denomina zona contigua.

Y como era de esperarse el movimiento se extendió más allá -- del continente americano.

Las grandes potencias inicialmente rechazaron cualquier reclamación más allá de las 12 millas, tachándolas de violatorias del Derecho Internacional, por constituir apropiaciones de partes de alta mar.

Señala Jorge Vargas que, La Tesis latinoamericana de las 200 millas, aún cuando posiblemente se haya derivado de una tesis norteamericana, evolucionó hacia una doctrina en muchos sentidos diferente de las proclamas de Truman. Por ejemplo nótese que en tanto ésta última consideraba como propiedad de Estados Unidos los recursos naturales -- existentes en la plataforma continental, la reivindicación mexicana -- somete a la soberanía nacional no tan solo recursos sino además la -- plataforma continental de la misma como entidad, geomorfológica.¹²

12. Vargas A. Jorge. Contribuciones de América Latina al Derecho del mar, UNAM, México 1981, P. 20 y Sigs.

Como se puede desprender de lo anterior, la tesis marítima de la plataforma continental de la que después derivó la tesis latinoamericana de las 200 millas sólo pudo surgir de países que tenían ante sí grandes espacios marinos, como Chile, Ecuador, Perú, Argentina, México y Estados Unidos. De aquí que la tesis de la soberanía de los recursos del mar constituye la materialización jurídica, recogida en una doctrina legal.

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

2.2 LA DECLARACION DE SANTIAGO.

La posición adoptada por los países del cono sur se vio reforzada por la famosa Declaración de Santiago del 18 de agosto de 1952 -- signada por Chile, Perú y Ecuador.

En este documento se clarifican las reclamaciones individuales de estos países y por primera vez se logra un consenso, así sea regional, acerca de esta materia, nace así el llamado Grupo del Pacífico Sur, que tanta importancia ha tenido en el desarrollo de las tesis latinoamericanas sobre la anchura del mar territorial, primero, y de la Z.E.E. después.

En la citada Declaración de Santiago el factor económico con sus lógicas repercusiones políticas y sociales constituye la directriz

que da soporte a esta reclamación.

Las consideraciones que dan pie a esta declaración son: el deber que el Gobierno tiene para con su pueblo de asegurarle condiciones dignas de vida y medios económicos idóneos para el desarrollo nacional y la obligaciones de evitar la sobreexplotación de los recursos naturales, procurando su conservación y aprovechamiento racional; fueron éstas las ideas matrices que dieron vida a este trascendente documento.

En el punto segundo de la Declaración se sostiene que..." -- los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia marina de 200 millas marinas desde las referidas costas."13.

La asunción de soberanía que sobre esta superficie marina se hizo en el punto anterior no se debía entender sólo sobre las aguas suprayacentes, sino como se menciona en el punto tercero, dicha jurisdicción y soberanía exclusivas, comprendían también el "suelo y subsuelo subyacente"14.

La declaración de Santiago fue la respuesta latinoamericana a

13. Declaración de Santiago 18 de agosto, 1952, en "El Mar Patrimonial en América Latina, 115, UNAM. Méx. 1974, p.92-93

14. Punto III IBID.

la reclamación de los Estados Unidos sobre la plataforma continental; sólo que las características propias que individualizan a los países sudamericanos que firmaron dicha Declaración, motivaron que el alcance de la misma rebasara con mucho la Proclama Truman que no se refirió nunca a derechos soberanos sobre las aguas adyacentes ya que, como hemos visto anteriormente el Presidente de los Estados Unidos afirmó "el carácter de alta mar de las aguas que están sobre la plataforma continental y el derecho a su libre e irrestricta navegación no se ven afectados de modo alguno"¹⁵; en cambio, la Declaración de Santiago sostiene que: "la presente Declaración no significa desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecida por el Derecho internacional en favor del pase inocente e inofensivo, a través de la zona señalada para los mares de todas las naciones"¹⁶. Analizando las obvias diferencias que existen entre las dos posiciones, resalta el carácter audaz de la Declaración latinoamericana, que considera las 200 millas ya no como alta -- mar sino como mar territorial al sostener que el Estado Ribereño tiene sólo como limitación a su poder sobre esa zona, el respetar el paso inocente de embarcaciones extranjeras, esto es, "el hecho de navegar por el mar territorial, ya sea para atravesarlo sin penetrar en las aguas territoriales, ya sea para dirigirse hacia estas aguas, ya

15. Proclama del Presidente Truma. IBID.

16. Punto IV. de la Declaración de Santiago, IBID, p. 93

sea para dirigirse hacia alta mar viniendo de ellas"¹⁷.

Mediante la Declaración de Santiago, se sientan las bases más firmes a nivel multilateral para la formulación y defensa de la tesis de las 200 millas; también es importante la Declaración, pues se inició en su contra una larga cadena de protestas por parte de las potencias navales. Con el correr de los años esta actitud intransigente de las potencias ha suscitado una serie de incidentes a lo largo de las costas, de entre los cuales destaca el conflicto del Atún.

La Declaración de Santiago causó diversas reacciones en el mundo, los países que tradicionalmente monopolizaban la actividad marítima y pesquera, protestaron de inmediato ante lo que consideraron un ataque directo a la libertad de los mares o *JUS COMMUNICATIONIS*.

Los Estados Unidos e Inglaterra externaron su total reserva a la posición Sudamericana.¹⁸, aduciendo que los esfuerzos dirigidos a la conservación de los recursos naturales marítimos debían ser adoptados conjuntamente con los países que resultarían afectados con la ampliación del mar territorial de una nación y no de forma unilateral como lo habían realizado los países signantes de la Declaración.

Ante esta situación y considerando que debería ser un foro internacional el más adecuado para ventilar esta trascendente propues

17. Art. 14, Párrafo 2 de la Convención de Ginebra sobre mar territorial y zona contigua, 1958.

18. Notas de 12 abril de 1955, Instrumentos Nacionales e Internacionales Sobre el Derecho del Mar. Lima, 1971 pp 212-228, citado en "América Latina y el Derecho del Mar. e. Vargas Carreño, f.c.e. México 1973 p.28.

ta,, y ante la próxima celebración de la Primera Conferencia de las na ciones Unidas, a celebrarse en la Ciudad de Ginebra, Suiza, en 1958, - Chile, Perú y Ecuador respondieron a los Estados Unidos e Inglaterra - manifestando que su intención no había sido la de reclamar como parte de su territorio las 200 millas adyacentes a sus costas, sino que la - Declaración de Santiago debía de ser entendida de manera restrictiva, limitando su pretensión a la conservación de los recursos marinos vi- - vos existentes en esa zona.19.

La interpretación anterior se reafirmó antes y durante la ce- lebración de la Convención de Ginebra, ya que con anterioridad a la - misma, los tres países "acordaron destacar la relación que existe en- tre las cuestiones de libertad y derecho de pesca y conservación de - los recursos vivos y la cuestión de la determinación de la anchura -- del mar territorial... Si en aquellas se obtuviere el debido reconoci- miento del derecho especial del Estado ribereño a los recursos de la zona adyacente a su mar territorial y del consiguiente derecho a ex-- plotar, reglamentar y fiscalizar la pesca en dicha zona, no habría ya interés táctico en mantener abierta la discusión respecto de la anchu- ra del mar territorial".20.

De esta manera, los países del llamado Grupo del Pacifico - Sur, dejaron sentados los principios que más adelante tuvieron gran relevancia y que fueron considerados por México para su determinación

19. OP. CIT

20. OP. CIT p. 29

de crear la Z.E.E.

Se considera que fué el factor económico el verdadero motivo que determinó a estos países el ampliar su esfera de jurisdicción en el ámbito marítimo y por consecuencia, la explotación industrial de los recursos del mar, ya que resulta un imperativo para los países en vías de desarrollo que padecen grandes deficiencias en el renglón alimenticio, el incrementar dicha actividad en beneficio de su población.

Correlativamente se considera que una explotación adecuada de los recursos del mar, requiere la elaboración e implementación de políticas de conservación que tiendan a evitar la sobreexplotación y la consecuente disminución en la población de las especies productivas.

Para que esto último pueda llevarse a cabo, resulta imprescindible el asumir decisiones políticas que tomen en consideración factores geográficos, sociales y culturales de los pueblos; estas decisiones en el ámbito del Derecho del Mar repercuten en el concierto internacional de los países inmiscuidos en la actividad pesquera y en muchas ocasiones, como en la presente, afectan intereses económicos de considerable importancia.

En el caso de la Declaración de Santiago, las grandes potencias marítimas vieron afectados los intereses de sus grandes flotas pesqueras, ya que como resultado de la decisión unilateral de los países signatarios de dicho documento, se vieron impedidas para seguir explotando industrialmente áreas pesqueras ricas en recursos, o en

último caso, tuvieron la necesidad de cumplir con reglamentaciones impuestas por los países ribereños, acatando sus criterios de conservación y ya no sólo pautas comerciales de explotación.

2.2.1 EL GRUPO DEL PACIFICO SUR

Los principios de la Declaración de Santiago fueron mantenidos de manera conjunta por el Grupo del Pacífico Sur en las conferencias de Naciones Unidas de 1958 y 1960, así como en diversas reuniones y foros regionales y extraordinarios que se llevaron a cabo y de los que fueron surgiendo las principales instituciones del nuevo Derecho del Mar.

Cabe apuntar la importancia implícita de la Declaración de Santiago, pues se considera la simiente del movimiento internacinal en pro de la implantación de un sistema jurídico que contemplara un espacio marítimo más extenso, en favor de los estados ribereños.

Sin embargo, como se analizará más adelante, el papel protagónico en el proceso de creación de la Z.E.E., tal y como se concibe en la actualidad, corrió a cargo de México.

Como quedó asentado anterioremente, México reaccionó ante las proclamas del presidente estadounidense Harry S. Truman emitiendo un Decreto Presidencial que reivindicaba para nuestro país el denominado mar epicontinental, decreto que nunca llegó a entrar en vigencia pues se advirtió la errónea interpretación que se había hecho a las proclamas norteamericanas; no obstante, el movimiento en favor del establecimiento de "zonas especiales" dentro de las 200 millas adyacentes a las

costas de los estados ribereños se había iniciado y tocó a nuestro -- país el desempeñar una función decisiva en la gradual aceptación municipal de esa zona.

En efecto, las iniciativas del llamado Grupo del Pacífico Sur se fortalecieron mediante la firma de convenios regionales que detallaron el alcance de las proclamas originales.

Esta actividad de investigación mantuvo vivo el interés de -- todos los países latinoamericanos implicados en la problemática marítima y sobre todo en la actividad económica que en él se lleva a cabo, o sea, la pesca.

2.2.2. LOS PRINCIPIOS DE MEXICO Y EL CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS.

En este sentido se integró el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, el cual, en su tercera reunión celebrada en la Ciudad de México en el año de 1956, adoptó una resolución conocida con el nombre de "Principios de México", en la que se reconoce que: "La extensión de tres millas para determinar el mar territorial es insuficiente y no -- constituye una norma general de Derecho internacional"²¹.; por lo tanto, se justifica la ampliación de la zona tradicionalmente llamada mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como las necesidades de su población y a

21 OP. CIT. p. 127

su seguridad y defensa"22.

Esta resolución, recibió un apoyo casi unánime, pues sólo votaron en contra los Estados Unidos, Cuba y Colombia.

Se declaró además la caducidad de la presunta regla de las tres millas que había perdido su obligatoriedad, ante el criterio internacional de extender sus derechos sobre el mar y como ejemplo se citan las proclamaciones sobre el zócalo submarino continental, que inútilmente se había venido pretendiendo mantener separados de las discusiones sobre las aguas territoriales; concluyendo que la tesis de las tres millas de mar territorial había perdido vigencia ante la realidad de un mar de doce millas de superficie, adoptado por la comunidad internacional, así como ante el movimiento iniciado por los países del llamado Grupo del Pacífico Sur en pro de una zona de 200 millas.

Otro mérito de los "Principios de México", fué el reconocer el derecho que corresponde a cada Estado para ampliar su dominio marítimo, mediante una acción o declaración unilateral, punto sobre el cual se centraban la mayoría de las objeciones pronunciadas en contra por las potencias marítimas.

Es importante destacar que las declaraciones unilaterales de los países latinoamericanos son el resultado, por un lado, de su conciencia de la existencia de grandes riquezas en el mar que les es contiguo, de cuya explotación económica puede obtener mayores medios para salir del subdesarrollo; y por otra parte, constituyen medidas de --

autodefensa contra la explotación de los recursos de sus mares adyacentes, por parte de terceros Estados.

Cabe preguntarse que valor otorga el Derecho Internacional a las proclamas unilaterales que los Estados han efectuado, extendiendo sus aguas territoriales ó creando zonas económicas adyacentes.

La corte Internacional de Justicia en el caso de las pesquerías anglo-noruegas, sigue un principio general de demarcación de espacios marinos cuando sentencia: "que la delimitación de los espacios marítimos tiene siempre un aspecto Internacional; no puede depender solamente de la voluntad del Estado costero expresada en Derecho Internacional".

A pesar de ser cierto que el acto de delimitación es necesariamente un acto unilateral, por ser solamente el Estado ribereño el competente para efectuarlo, la validez de la delimitación con respecto a otros Estados depende del Derecho Internacional.²³

Frente a este principio, que resta validez a los actos unilaterales que no han obtenido reconocimiento internacional, cabe aducir que en la evolución del Derecho del Mar no es aceptable un criterio tan rígido como el de la Corte Internacional de Justicia, ya que deja a los Estados en indefensión o a expensas del despojo de los recursos marinos adyacentes a su costa.

23. Carreño Vargas Edmundo, "Mar territorial y mar patrimonial", en Revista Uruguaya de Derecho Internacional, 1973, No. 2. P. 30.

La carencia de una normatividad oportuna sobre las áreas marinas y los fracasos de las Conferencias sobre el Derecho del Mar provocaron un vacio jurídico, que los Estados tuvieron que llenar a través de actos unilaterales y de legislación nacional.

En el derecho internacional los actos o declaraciones unilaterales concordantes pueden llegar a constituir reglas de derecho.

La costumbre es una fuente importante del derecho internacional, en este sentido, los Principios de México coinciden en lo esencial con la posición adoptada por los países del Grupo del Pacifico -- Sur, al justificar la ampliación unilateral del mar territorial, subordinando la validez de esa medida a la existencia de factores geográficos, geológicos, y biológicos, como efectivamente se comprobaron en las proclamas de Perú, Chile y Ecuador.

Otro punto destacado que se aborda en los "Principios de México", es el referente a la conservación de los recursos vivos en la alta mar, tratándose de manera especial la problemática que se presenta cuando los estados ribereños se ven afectados por la explotación intensiva y en muchos casos irracional de sus recursos pesqueros, por flotas extranjeras; de esta manera, en el inciso C, se reconoce que "los Estados ribereños tienen el derecho de adoptar, siguiendo principios científicos y técnicos, las medidas de conservación y vigilancia necesarias para la protección de los recursos vivos del mar próximos a sus costas, mas allá del mar territorial. Las medidas que en las condiciones mencionadas adopte el Estado ribereño no perjudicarán los derechos derivados de acuerdos internacionales en que sea parte, ni discriminarán en con--

tra de pescadores extranjeros"²⁴; Asimismo, se afirma que los Estados ribereños gozan del derecho exclusivo para explotar las especies cuyo habitat natural sean las zonas costeras y que se encuentren íntimamente relacionadas a las necesidades alimenticias de las poblaciones costeras o que constituyan un factor importante para el desarrollo económico del país.

La principal objeción al texto de los Principios de México, - fué la utilización de términos equívocos que pueden prestarse a una interpretación tan amplia que vuelvan difuso su contenido, sin embargo, su importancia no se ve disminuida ya que contiene postulados que con posterioridad se concretaron en normas internacionales fundamentales - para la instauración del nuevo derecho del mar, tales como el derecho que corresponde al Estado costero de explotar o aprovechar de manera preferente o exclusiva los recursos pesqueros que se encuentren frente a sus costas, o la competencia unilateral que le corresponde para fijar en base a criterios fundados la delimitación de su espacio marítimo.

2.2.3 EL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO.

Dentro de la evolución experimentada por el pensamiento latinoamericano con relación a la creación y definición de la Z.E.E., destaca también la actividad desarrollada por el Comité Jurídico Interame

24. Principios de México, en Carreño Vargas E. Op. CIT. 129

ricano, que en 1965, y como resultado de la reunión celebrada en la -- ciudad de Río de Janeiro, Brasil, presentó una trascendental resolu- - ción en la que se analiza el desarrollo de la llamada posición latinoa - mericana respecto a la anchura del mar territorial, basándose en los - resultados obtenidos en las diversas reuniones y conferencias organiza - das por la O.N.U., en especial la primera y segunda Confemar de 1958 y 1969, llevadas a cabo en la ciudad de Ginebra, Suiza, que serán estu- - diadas en el Próximo Capítulo.

En este documento, puede apreciarse con más claridad el punto de vista de México respecto a las posiciones territorialistas y patri- - moniales que pugnaban por prevalecer.

De las tres declaraciones que contiene, se desprende la mesu- - rada pero decidida intervención del representante mexicano y relator - del mismo dictamen, Lic. Alfonso García Robles, internacionalista de - reconocido prestigio, que desarrolló una intensa actividad en beneficio de la tradición mexicana de apego a los principios de derecho interna- - cional.

En la declaración primera se afirma que: "todo estado america no tiene el derecho de fijar la anchura de su mar territorial hasta un límite de doce millas marinas a partir de la línea base aplicable"²⁵.

Este punto, como se verá más adelante al estudiar la posición de México al respecto, compendia los esfuerzos de nuestro país y su -

25. Comité Jurídico Interamericano. Resolución de Río de Janeiro, 21 - de Julio de 1965, en: E. Vargas Carreño, OP. CIT. P. 132 y 133

práctica internacional para ampliar su mar territorial hasta doce millas de la costa.

En el artículo segundo, se hizo una recomendación que crea la llamada Zona Contigua con motivo de la cual se dice que: "en los casos en que la anchura del mar territorial de un Estado sea menor de doce millas marinas... el Estado tendrá una zona de pesca contigua a su mar territorial, en la cual ejercerá los mismos derechos de pesca y explotación de los recursos vivos del mar que en su mar territorial. Esta zona... podrá extenderse hasta un límite de doce millas marinas"26.

Uno de los puntos más importantes de esta resolución es el número tres que textualmente dice: "las anteriores disposiciones no prejuzgan de manera alguna la extensión que pueda fijarse en cada caso a la zona adyacente de alta mar, en la que el Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del mar y un derecho preferente de aprovechamiento de los mismos. habiéndose, en consecuencia, facultado para dictar las medidas necesarias encaminadas a asegurar la conservación de tales recursos"27

De este punto se desprende la posibilidad en beneficio del estado costero, de poder ampliar su soberanía sobre aguas y recursos relacionados con la conservación de la riqueza pesquera adyacente a -

26. IBID

27. IBID.

sus costas.

Esta finalidad que tiene una caracterización predominantemente económica, fundamenta la creación de la Z.E.E. desde la óptica de nuestro país y representa de manera condensada la posición mexicana sobre el tema, que será analizada más adelante con mayor detenimiento.

La resolución de 1965 concluye recomendando a los países americanos la expedición de leyes y reglamentos que eviten fricciones entre los pescadores por el hecho de ejercer su trabajo dentro de las zonas de pesca extranjeras y para tal caso recomienda la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países inmiscuidos en actividades pesqueras.

2.2.6 LA DECLARACION DE MONTEVIDEO.

Posteriormente, ante la en ese entonces próxima celebración de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho de Mar, programada a celebrarse en 1973, los países latinoamericanos que pugnan por el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la figura jurídica de las 200 millas, convocaron a una reunión regional a celebrarse en la ciudad de Montevideo, Uruguay, durante el mes de mayo de 1970, participando en ella: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y el país anfitrión, Uruguay.

En esta reunión se adoptaron, en términos generales, los principios que habían orientado la actividad internacional de los países latinoamericanos relacionados con el derecho del mar, recalándose - -

que: "... las normas relativas a los límites de la soberanía y de la jurisdicción nacionales sobre el mar, su suelo y su subsuelo y a las modalidades para la explotación de sus recursos, deben tener en cuenta - las realidades geográficas de los estados ribereños y las particulares necesidades y responsabilidades económicas y sociales de los estados - en desarrollo".

Se consideró además, un punto que con el discurrir del tiempo y ante el avance vertiginoso de la tecnología aplicada al ámbito marino y más específicamente a la actividad pesquera, ha cobrado un papel cada vez más importante en la existencia de los recursos marinos, éste es el relativo al impacto ecológico que han tenido las nuevas técnicas - pesqueras sobre las poblaciones de recursos aprovechables económicamente, así, de manera atinada se dice en el primer considerando que: "... el progreso científico y tecnológico en la explotación de las riquezas naturales del mar ha creado el peligro correlativo de la depredación - de los recursos biológicos por prácticas extractivas irracionales o abusivas, o por la perturbación de las condiciones ecológicas, lo que fundamenta el derecho de los estados ribereños a tomar las medidas necesarias para la protección de los recursos en zonas jurisdiccionales más amplias que las tradicionales..."²⁹.

Este argumento que en adelante se denominará "de protección ecológica", ha adquirido en la práctica pesquera del atún, recurso que

28 IBID., p. 138

29 IBID., p. 138

ante la carencia de un órgano o institución internacional que precise de una manera estrictamente científica el volumen existente de atún - en el mundo, ha llegado a considerarse sobreexplotado.

La declaración de Montevideo tuvo el gran acierto de haberse celebrado oportunamente, como preparación a la UNCLOS, y representó - un notable esfuerzo para unificar el criterio de los países latinoamericanos respecto a la ampliación de la jurisdicción estatal sobre los recursos adyacentes a sus costas; aún consdierando la existencia de - diferencias de fondo en las diversas posiciones prevalecientes en Latinoamerica.

De entre los principios de esta declaración destaca el sexto en el que se reconoce el derecho que corresponde al estado ribereño para reglamentar sus zonas de soberanía y jurisdicción marítimas, siempre que la finalidad que se persiga sea de índole económico-social, sin perjudicar la libertad de navegación y de sobrevuelo de naves y aeronaves de cualquier país.

Las consideraciones económico-sociales contenidas en esta - declaración se basan en las características geográficas y geológicas del Estado costero; el desarrollo de la economía y la elevación del - bienestar de los pueblos; la conservación, exploración y explotación de los recursos vivos, de los recursos naturales existentes en las - plataformas continentales respectivas y de los recursos naturales -- del suelo y subsuelo de los fondos marinos.

Los estados participantes tenían preocupaciones económico-sociales distintas, lo que evidenció la diversidad de criterios preg

valecientes en la reunión, ya que con la redacción del mismo, se produjeron una serie de declaraciones interpretativas por parte de los - países signantes, que delimitaron de manera indubitable la diferencia entre los países llamados territoriales como Perú, Brasil, Panamá, Ni caragua y Ecuador y la de los denominados patrimonialistas como Argen tina, Chile y El Salvador.

2.2.5. LA DECLARACION DE PERU.

No habian transcurrido tres meses de la celebración de la -- conferencia de Montevideo, cuando, como fruto de la enorme inquietud que el tema despertaba entre el concierto de los países latinoamerica nos, se celebró en Lima, Perú, una reunión regional a la que asistie ron, además de los países que suscribieron la Declaración de Montevi deo (que tenían en común el tener una jurisdicción marítima que abar caba las 200 millas marinas), los siguientes: Bolivia, Colombia, Gua temala, Jamaica, Paraguay, Repú**bl**ica Dominicana, Barbados, Honduras, Mé**xi**co Trinidad Tobago y Venezuela.

De esta reunión emanó la Declaración de Estados Latinoamerica nos sobre Derecho del Mar, que aportó elementos novedosos como fueron: el reconocimiento de un nexo geográfico, económico y social entre el mar, la tierra y el hombre que la habita; que es resultado de dicha - vinculación el derecho que el estado ribereño tiene a explorar, con servar y explotar los recursos naturales del mar adyacente y sus cos-- tas, y del suelo y subsuelo del mismo mar así como de la plataforma --

continental y su subsuelo, para promover el máximo desarrollo de sus economías y elevar los niveles de vida de sus pueblos"30; Gozado por lo tanto del derecho a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción, es precisamente en este punto en el que se adoptó una fórmula más amplia que la fijada en la Declaración de Montevideo, ya que se afirma que dicha delimitación se hará de acuerdo con criterios razonables que se ajusten a las características geográficas, geológicas y biológicas y a las necesidades del país ribereño en lo que atañe al aprovechamiento racional de sus recursos marinos. Al respecto debe tomarse en cuenta que en la reunión de Lima participaron países que como México se habían opuesto, así sea tácitamente, a la tesis territorialista propuesta por algunos países latinoamericanos, de lo que resultaron dos consecuencias; por un lado se adoptó una postura más conservadora, pues en el texto de la declaración no se hace mención a las 200 millas que para algunos países constituían una distancia razonable para medir su mar territorial, y por la otra se alcanzó un consenso mínimo dentro de la posición latinoamericana.

2.2.5 LA DECLARACION DE SANTO DOMINGO.

La declaración de Santo Domingo se celebró en la Ciudad de ese nombre, dentro del marco de la Conferencia especializada de los países -

30. Declaración de estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar, en Carreño Vargas E. OP. CIT. PP. 142-143.

del Caribe sobre los problemas del Mar, con la participación de 14 Estados Latinoamericanos incluyendo a nuestro país.

Dentro del proceso de evolución y conformación de las tesis latinoamericanas en los temas del Derecho del Mar, esta conferencia representó un avance considerable en la sistematización de los principios sostenidos por los países en vías de desarrollo de nuestro continente.

En esta ocasión se optó por asumir una posición de conjunto - que permitiera acudir con un mayor grado de cohesión a la próxima Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar a celebrarse en 1973.

La declaración tuvo como mayor logro el de incorporar el concepto de mar patrimonial, por primera vez en un documento multilateral. Este concepto había sido empleado anteriormente por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdéz, al señalar que la zona marítima del Estado ribereño debería comprender "un mar patrimonial de hasta 200 millas, donde existiera libertad de navegación y sobrevuelo"³¹.

Posteriormente fué el profesor Edmundo Vargas Carreño quien desarrolló el concepto al definir el mar patrimonial como "... el espacio marítimo en el cual el Estado ribereño tiene el derecho exclusivo de explotar y conservar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas y del suelo y del subsuelo del mismo mar, así como de la plataforma continental y su subsuelo hasta el límite que dicho Estado

31 OP. CIT., P. 99

determine de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus características geográficas, geológicas y biológicas y las necesidades del racional aprovechamiento de sus recursos... la finalidad de este espacio marítimo es... promover el máximo desarrollo de las economías de los Estados ribereños y consecuentemente, elevar los niveles de vida de sus pueblos. De ahí el nombre propuesto: mar patrimonial"³².

La naturaleza jurídica del mar patrimonial fue precisada en esta definición, declarándose que es la zona adyacente al mar territorial en donde 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 esta zona.³³.

Al igual que las declaraciones anteriores, en ésta no se determinó una anchura precisa para esta zona, fijándose una extensión máxima de 200 millas, lo que en la práctica significaba una delimitación indirecta de la misma.

Se establecieron además los siguientes lineamientos:

1. La existencia de un mar territorial de 12 millas marinas de anchura.
2. Una plataforma continental cuyo límite exterior debería - tomar en consideración el bordo exterior de la inserción continental.
3. Fondos marinos internacionales sujetos a una autoridad in

32. Vargas Carreño, Edmundo, "Mar Territorial y Mar Patrimonial", OP.

Cit. P. 78

33. Declaración de Santo Domingo, en Vargas A. Jorge, Op. Cit., PP.85-90

ternacional que regule su conservación y aprovechamiento, así como su investigación científica; considerados patrimonio común de la humanidad.

4. Alta Mar, siendo aquella zona ubicada más allá del límite exterior del mar patrimonial. Cabe apuntar, que en esta cuestión se declaró que no existía una libertad irrestricta en esa zona ya que en cuanto a la pesca se refiere, ésta no podía ser practicada en forma indiscriminada, debiendo ser objeto de una adecuada reglamentación internacional.

5. Contaminación de los mares, estableciendo el deber de todo Estado de proteger el medio marino evitando su degradación y reconociendo la responsabilidad internacional que debía atribuirse a los infractores.

6. Cooperación internacional entre los países del área para, mediante un esfuerzo común adoptar una política coherente frente a la problemática existente, sobre todo en los temas relacionados con la investigación científica, la contaminación y la conservación, exploración y explotación de los recursos vivos o no vivos del mar.

Como se mencionó anteriormente, en los trabajos y posiciones presentados en el desarrollo de la reunión, se fueron delimitando las tesis de los diferentes países latinoamericanos con relación al tema de la naturaleza jurídica del denominado mar patrimonial, ya que por una parte, países como México, Colombia y Venezuela, pugnaban por que dicha zona fuera considerada parte del patrimonio del Estado ribereño, por esta razón fueron denominados como "patrimonialistas"; y por la -

otra intervinieron países como Brasil, Ecuador y Perú, los que habían venido luchando para que ese espacio marino fuera considerado parte del territorio nacional de cada Estado ribereño, razón por la cual -- fueron conocidos como "territorialistas".

A pesar de las diferencias que afloraron durante la reunión, puede hablarse de una posición cohesionada por parte de los países latinoamericanos.

Los principios tradicionales ya no podían seguir vigentes, el mundo requería cambios profundos en sus concepciones jurídicas respecto al tema del mar.

América Latina constituyó una fuente inagotable de imaginación y audacia para poner en movimiento a la comunidad internacional en su marcha hacia una codificación que reconociera la multiplicidad de los actores internacionales y las particularidades del devenir histórico de cada Estado.

2.3 CARACTERISTICAS DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y SU NATURALEZA JURIDICA.

El Régimen de la zona económica exclusiva debe tener tres características si ha de contribuir a un orden económico internacional más justo:

1) No tener por efecto al abatir la producción mundial de -- alimentos.

2) Preservar el equilibrio entre los derechos del estado costeros y los demás Estados, sobre todo en términos de no desquiciar -- el ejercicio de otras libertades, y

3) No excluir a ningún grupo de países de la posibilidad de aprovechar también los recursos del mar.³⁴

Conforme al régimen jurídico de la zona económica exclusiva, se reconocen derechos soberanos a los Estados costeros sobre los recursos vivos, pero al mismo tiempo se consagra el principio de la óptima utilización de los recursos. El Estado ribereño no puede impedir -- la pesca por otros estados cuando el mismo no pueda aprovecharla íntegramente. Así en época de crisis alimentaria sería contrario a los intereses de la Comunidad Internacional que los recursos marinos se perdieran para todos por falta de aprovechamiento.

34. Casteñeda Jorge. La zona económica exclusiva y el nuevo orden internacional en foro internacional, Vol. XIX, Núm. 73, Julio-Septiembre 1978, Colegio de México 1978 P.9

El régimen que se desprende de la Confemar establece un sistema equilibrado en lo que toca a los derechos del Estado costero y los demás Estados, pues a la vez que reconoce al Estado ribereño derechos soberanos sobre los recursos renovables o no, hasta 200 millas, así como ciertas jurisdicciones en materia de prevención de la contaminación de los mares y de la investigación en esa zona, se consagran en forma categórica las libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas para todos los demás países de la Comunidad Internacional.

El régimen de la zona económica exclusiva comprende elementos que pertenecen tradicionalmente a la alta mar y elementos propios del mar territorial. Esta coexistencia de derechos, jurisdiccionales y libertades de los Estados costeros y de los demás Estados le dan a la zona económica exclusiva un "status internacional especial".³⁵

Durante varios años se discutió en las Conferencias las Naciones Unidas y en su Comisión Preparatoria la cuestión de la Naturaleza Jurídica de la zona económica exclusiva.

Algunos países sostenían que debía ser una especie de mar territorial con excepciones claramente reconocidas a favor de terceros Estados en lo referente a las libertades tradicionales de navegación - sobre vuelo y otras.

Otros países y juristas por el contrario, sostuvieron que se trataba de una zona de alta mar en la que se consagran excepcionalmente

35. IBID

ciertos derechos o jurisdicciones en favor del Estado costero, en materia de pesca y particularmente en lo que toca a la investigación científica y preservación de la contaminación.

El problema no pudo resolverse ni en uno ni en otro sentido.

Finalmente después de algunos años se llegó a la conclusión de que la zona económica exclusiva, no era ni alta mar con excepciones a favor del Estado costero, ni mar territorial con excepciones a favor de los demás Estados.

Se trata de una nueva área marina con un régimen internacional propio, creada para satisfacer intereses y necesidades nuevas, y por lo tanto no puede asimilarse a ninguna de las 2 categorías tradicionales del Derecho Internacional.

El artículo 55 de la convención emitida en la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar estipula:

Artículo 55. Régimen jurídico de la Zona económica exclusiva.

La zona económica exclusiva es una zona situada fuera del mar territorial y adyacente a ésta, sujeta al 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 regirán por las disposiciones pertinentes de esta Convención."36

A su vez el Artículo 59 dispone:

"En los casos en que la presente Convención no atribuye derechos o jurisdicciones al Estado ribereño o a otros Estados en la zona económica exclusiva y surja un conflicto de intereses del Estado ribereño y los de cualquier otro Estado o Estados, el Conflicto deberá ser resuelto sobre una base de equidad y a la luz de todas circunstancias pertinentes, teniendo en cuenta la importancia respectiva que revisten los intereses de que se trate para las partes, así como para la comunidad internacional en su conjunto. 37.

Como se podrá desprender, la zona económica exclusiva tiene su régimen propio y la solución de los conflictos se resuelven en base a la equidad y no en base a la costumbre internacional aplicada al mar territorial o a la alta mar, como se analizará en el siguiente capítulo.

Jorge Castañeda, en una conferencia sustentada sobre el Nuevo Derecho del Mar, en el Instituto Matías Romero, en 1975, determinó que la zona económica exclusiva de acuerdo con los lineamientos y aceptados internacionalmente puede comprensivamente definirse en los siguientes términos:

- 1) Es la faja marina que se inicia en el límite exterior del mar territorial y no puede llegar más allá de 200 millas - contadas a partir de las líneas de la base desde las que se mide el mar territorial.

- 2) En la zona económica exclusiva el Estado ribereño tiene:
- a) derechos soberanos sobre los recursos vivos o minerales renovables o no, situados en las aguas, suelo o subsuelo de la zona, a efecto de su exploración, explotación, conservación y administración;
 - b) derechos de jurisdicción exclusivos con respecto a:
 - I) el establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras;
 - II) cualquier actividad tendiente a la exploración y explotación económica de la zona;
 - III) la preservación del medio marino incluidos el control y eliminación de la contaminación; y
 - IV) la investigación científica.
- 3) En la zona económica, el Estado costero tiene el deber:
- I) De procurar la conservación de las especies vivas,
 - II) De asegurar la óptima utilización de las mismas y
 - III) De respetar los derechos de los demás Estados en la zona.
- 4) Todos los demás miembros de la comunidad internacional con litoral o sin él, gozan en la zona económica exclusiva de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas sin que su ejercicio interfiera con los derechos ribereños en la zona".³⁸

38. Castañeda Jorge, El Nuevo Derecho del Mar. Conferencia pronunciada en el Instituto Matías Romero de la S.R.E., Mimeo, México, 1975. P. 10.

2.3.1. FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA MEXICANA.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"; más adelante señala que "la nación tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público." Así mismo determina que corresponde a la Nación el dominio directo de:

a) todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

b) los minerales y sustancias que en vetas, mantos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sean distintos de los componentes de la tierra.

c) los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.

d) los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando se explotación necesite trabajos subterráneos.

e) los yacimientos minerales ó orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes.

f) los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

g) el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Con esta enumeración podemos afirmar que la Constitución Mexicana otorga al Estado el dominio directo sobre los recursos naturales.

El mismo Artículo 27 en su párrafo VI estipula que son propiedad de la nación también:

1) Las aguas de los mares territoriales en la extensión que fije el derecho internacional.

2) Las aguas marinas interiores.

3) Las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.

4) Las aguas de los lagos interiores de formación natural.

5) Los ríos y sus afluentes directos o indirectos.

6) Los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

7) Las corrientes constantes o intermedias y sus afluentes directas o indirectas cuando el cause de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límites del territorio nacional o de dos o más entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República Mexicana.

8) Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino.

9) La de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las mismas.

10) Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes, interiores de la extensión que fije la Ley.

11) Las aguas del subsuelo que puedan ser libremente alumbradas mediante obras artificiales.

En este párrafo la Constitución otorga al estado el dominio directo de las aguas y por extensión de los recursos naturales comprendidas dentro de las mismas. Se hace una división de las aguas sujetas al dominio directo en interiores y mar territorial.

El párrafo X del artículo 27 de la Constitución señala: "La Nación ejerce sobre una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y jurisdiccio--nes que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea base - desde la cual se mide el mar territorial".

Haciendo un razonamiento lógico jurídico y conjugando los elementos constitucionales, se puede afirmar que el Estado Mexicano ejerce el dominio directo sobre los recursos naturales comprendidos dentro de su territorio, mar territorial, aguas interiores y zona económica exclusiva, ya sea que dichos recursos se localicen en el subsuelo, aguas, lecho o subsuelo marino.

Por lo que respecta a la soberanía, el Estado Mexicano la ejerce en forma exclusiva sobre el territorio nacional, el mar territorial y el espacio aéreo de ambos. Sin embargo por lo que toca a la zona económica exclusiva el Estado no ejerce su soberanía en forma absoluta y completa, ya que existen sobre ese espacio las libertades de navegación,

sobrevuelo y tendido de cables submarinos de terceros Estados, que menoscaban su soberanía.

Asimismo, hay otras esferas, en que el Estado Mexicano tiene la obligación de compartir su soberanía con otros Estados miembros de la Comunidad Internacional, como son la prevención de la contaminación e investigación marinas.

Es importante hacer esta distinción pues si por ejemplo se cometiera un delito en el mar territorial el Estado Mexicano podría aplicar su ley penal ya que el delito fue cometido dentro de la circunscripción del área sujeta a su soberanía. Pero en el caso que el delito fuese cometido dentro de la zona económica exclusiva, el Estado Mexicano no podría aplicar su ley penal, pues el área donde se cometió el delito no está dentro de la esfera de su soberanía.

2.3.2. IMPORTANCIA DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA PARA MEXICO.

El establecimiento de un mar patrimonial de 200 millas a lo largo de los litorales del Golfo de México, el Océano Pacífico, el Golfo de California y el Mar Caribe significa que México ejercerá derecho soberano sobre los recursos naturales que se encuentren en esa área marina, cuya superficie es superior al del territorio Continental de la República.

Políticamente, la adopción de la zona económica exclusiva subraya la importancia vital que México concede a la tutela y cabal aprovechamiento del extraordinario potencial marino que le ofrecen los

10,000 Kms, de costas, que lo sitúan en el primer lugar de América Latina y dentro de los primeros diez en el Mundo.

Mediante la zona económica exclusiva, México reafirma su política de control sobre los recursos naturales, marítimos y terrestres - renovables y no renovables. Política que ya estaba determinada en la - Constitución de 1917.

Desde diversos ángulos la zona económica exclusiva constituye para México una responsabilidad, a la vez que un desafío. Una responsabilidad principalmente en el ámbito interno, al ofrecer a sus nacionales el acceso a una fuente de riqueza que deberá ser inventariada, - - aprovechada y conservada de manera inteligente y racional, no sólo para beneficio nacional sino, también para hacer frente a las necesidades de la Comunidad Internacional. Constituye un reto así mismo, porque el Gobierno Federal habrá de desplegar imaginación habilidad, decisión política y planeación para diseñar esquemas administrativos, científicos -- tecnológicos y legales que lo habiliten para el óptimo aprovechamiento de los recursos marinos comprendidos dentro de la circunscripción del - mar patrimonial mexicano.

De aquí la necesidad de adoptar enfoques innovadores y crear - estructuras económicas y jurídicas nuevas, que respondan con mayor apego a los dinámicos cambios de la economía y de las relaciones internacionales.

A través del análisis realizado en el presente capítulo, se - percibe el hilo conductor que guía la política latinoamericana en materia: el esfuerzo constante porque fueran reconocidos una serie de fac-

tores que comprenden los campos económicos, político e histórico sin dejar de considerar los aspectos geográficos, biológicos y científicos que caracterizan la actividad del hombre en el mar.

Este núcleo de ideas habrían de fructificar en las conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en las que las tesis latinoamericanas serían el eje de las discusiones y el factor decisivo del cambio de las anquilosadas figuras jurídicas tradicionales del derecho del mar.

CAPITULO III

3.1. LA CONFERENCIA DE LA HAYA.

Un problema capital del Derecho del Mar es la delimitación de la anchura del mar territorial, aspecto que lógicamente se encuentra ligado a la materia pesquera.

Durante los últimos cincuenta años esta rama del Derecho Internacional ha experimentado como pocos, una evolución dinámica lo que demuestra por si misma, la creciente importancia que las cuestiones del mar han ido cobrando conforme ha pasado el tiempo.

Ante la falta de una sistematización de las normas que regulaban tanto el mar territorial como las zonas contiguas, progresó una corriente generalizada en el ámbito internacional, para intentar condensar en un código internacional la multiplicidad de posiciones que imperaban y que reflejaban el creciente interés para encontrar reglas claras y generales, que en la práctica regularan de una manera sistematizada los conflictos que se presentaban.

Fué así que, hacia 1925, la Sociedad de las Naciones integró un grupo de expertos cuya misión sería la codificación progresiva del Derecho Internacional en especial de las aguas territoriales o mar territorial.

Con base en los trabajos iniciales de este grupo, en 1927 la sociedad de las Naciones designó un Comité Preparativo para la conferencia de Codificación que elaboró las "Bases de Discusión" que configu-

marían los trabajos a discutirse durante la Conferencia de la Haya. Esta se celebró del 13 de marzo al 12 de abril de 1930, participando en ella 48 naciones.

La segunda comisión, encargada del tema del derecho del mar fue integrada por M. Goppert, de Alemania, quien fungió como presidente, y por el español, Antonio Goicochea y M.J.R.A. François de Holanda, Vicepresidente y relator respectivamente.1.

Por lo que toca a la naturaleza y status jurídico del mar territorial, en la Conferencia de La Haya se adoptó la teoría de la soberanía para conceptualizar el mar territorial, así se dice que: "El territorio de un Estado incluye una faja de mar, en donde el Estado ribereño ejerce su soberanía con la limitación del derecho de paso inocente."2.

Dicha teoría afirma que sobre las aguas territoriales, el Estado Costeño no ejerce un Dominium, es decir un derecho de propiedad absoluto, sino su imperio o sea que tiene la facultad de aplicar sus normas nacionales en dichas aguas, de la misma manera que en su territorio y por lo tanto detenta el goce o explotación exclusivos de los recursos que en esa zona se encuentren, con la única lími- --

1. García Robles, Alfonso, La conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial, México, 1959, p. 81.
2. García Roles, Alfonso, La Anchura del Mar Territorial, El colegio de México, Pub. del Centro de Estudios Internacionales II, Ed., México, 1966, P. 10.

tante del derecho que cualquier embargación tiene para navegar por dicho mar territorial, conocida como "paso inocente".

La definición del status jurídico de las aguas territoriales - puede considerarse como la mayor aportación que produce la conferencia.

A partir de este momento, la añeja discusión acerca de la naturaleza jurídica del mar territorial quedó solventada, reconociendo la fórmula que desde el siglo XVII había expresado Hugo Grocio para quien: "La soberanía sobre una porción del mar se adquiere de la misma manera que las otras soberanías, por razón de las personas, cuando ésta tiene una flota que domina una porción del mar y en cuanto al territorio, -- por quienes navegan en esa parte el mar pueden ser obligados desde la - costa como si estuvieran en tierra"3].

La cuestión de la naturaleza del mar territorial alcanzó un - consenso entre los Estados participantes.

Sin embargo el tema de la anchura de dicho mar provocó serias divergencias y adopción de posturas antagónicas que pusieron de relieve los diversos intereses de la comunidad internacional.

Por una parte las tradicionales potencias marítimas como Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Holanda propugnaron por la permanencia de la regla de las tres millas de anchura, y por la otra, un grupo de - Estados que deseaban el establecimiento de una anchura mayor, ya sea -- ampliando la extensión del mar territorial o por medio de la creación -

3. Grotius, Hugo, Le Droit de la Guerre et la Paiz" De Jure et belli, ac pacis, Paris, 1697, p. 189.

de una nueva zona contigua que estuviera regulada para fines determinados.

Los intereses hegemónicos y de enriquecimiento de las grandes potencias quedan de manifiesto si se considera que siete países (Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Francia, Noruega, Italia y Japón) tenían en total 19,846 embarcaciones con un tonelaje bruto de - - - - 51'512,980, en comparación con los 6,766 buques con sólo 14'894,113 toneladas que se distribuían entre todos los demás países del mundo.⁴

Estas posiciones encontradas impidieron que se llegara a concretar una convención sobre el mar territorial. Al respecto es importante transcribir algunas de las consideraciones realizadas por el relator de la Segunda Comisión encargada del análisis de este tema:

"En las deliberaciones de la Comisión se pudo advertir que todos los Estados admiten el principio de la libertad de la navegación marítima... Por otra parte, se reconoció que el derecho internacional atribuye soberanía a todo estado ribereño - sobre una zona de mar que baña sus costas... La zona de mar territorial constituye parte del territorio del Estado; la soberanía que ejerce el Estado sobre dicha zona no difiere por su naturaleza de la autoridad que ejerce en su dominio terrestre... Sin embargo, dicha soberanía está limitada por las condiciones que fija el derecho internacional... se ha reconoci-

4. Fuente: Basurto, Jose Luis. Análisis del transporte marítimo internacional (tesis profesional) UNA., Méx., 1980. pp. 190-192

do en general el derecho de paso inocente por el mar territorial...; Las delegaciones estuvieron de acuerdo en cuando a dichas ideas; no obstante, pronto se puso de manifiesto una gran variedad de opiniones respecto de la anchura de la zona de mar en que debería reconocerse la soberanía del estado...

Estas diferencias de opinión obedecían en gran parte a la diversidad de condiciones geográficas y económicas de los diferentes Estados del mundo... La Comisión se abstuvo de adoptar una decisión sobre si el derecho internacional existente reconoce y fija la anchura de la zona del mar territorial... La Comisión lamenta tener que confesar que los esfuerzos realizados en este sentido han sido infructuosos"⁵

De esta manera y a pesar de no haberse llegado a un anhelado consenso acerca de la anchura del mar territorial, sí se logró un gran paso al clarificarse el concepto de mar territorial y haberse aprobado por unanimidad el siguiente artículo destinado a formar parte del proyecto de convención: "El territorio de un Estado incluye una faja de mar descrita en esta convención como el mar territorial y que la soberanía sobre esa faja se ejerce de acuerdo con las condiciones prescritas en la presente convención y en las demás reglas del derecho internacional"⁶.

En este orden de ideas, resulta indudable que al reconocerse la soberanía que los estados costeros tienen sobre la franja del mar que baña sus litorales se aceptaba de manera implícita que la explota-

5. Desarrollo y codificación de las normas básicas del derecho del mar hasta 1960. Alfonso García Robles en: México y el Régimen del mar, - - cuestiones del mar contemporáneas, S.R.E., Méx., 1974, pp.18-19.

5. Reporte de la 2da. Comisión (mar territorial) A.J.I.L. Vol. 24, 1930, pp.239

ción de los recursos pesqueros que en dicha zona se encontraran, correspondía sólo a dicho estado, el cual, al hacer valer su soberanía sobre esa zona, tenía el derecho a impedir o al menos regular conforme a sus leyes internas el acceso de buques extranjeros que tuvieran como finalidad aprovechar los recursos existentes; aunque como quedó claro, esta soberanía tuviera como limitante el derecho de paso inocente, es decir, el respeto a la libertad de navegación.

Si bien el tema principal que era el de la anchura del mar territorial no fructificó, la Conferencia de La Haya tuvo éxito al determinarse que la "regla de las tres millas" no constituía ya una norma de derecho internacional.

De esta manera, fue abandonada la vieja fórmula forjada por Bynkershoek en su obra, *De Domino Maris Dissertatio*, publicada en 1703, según la cual la anchura del mar territorial se fija atendiendo el alcance del tiro de un cañón, norma que traducida por Ferdinand Galiani, en 1782 fijó la extensión de la soberanía estatal en una legua marina equivalente a tres millas marítimas o 5,556 metros, atendiendo a la potencia que un artefacto como aquél tenía en esa época.

En este sentido se manifestaron la mayoría de los representantes ante la Conferencia. Cabría aquí transcribir la opinión del profesor Giannini quien estuvo al frente de la delegación italiana, quien al respecto expresó: "El principio de las tres millas no tiene ya ninguna justificación...hay simplemente una zona sobre la que el estado tiene los mismos derechos que sobre su territorio. ¿Cual es la anchura de esta zona?, varía según el tiempo y según el lugar...no --

hay sino un principio internacional existente en la materia: el derecho que tiene el Estado a poseer aguas internacionales"7.

En ese mismo sentido se pronunció el reconocido jurista Albert Gidel, quien afirmó: "La llamada regla de las tres millas ha sido la víctima principal de la Conferencia. Resultaría imposible hablar en adelante de la regla de las tres millas como una regla de derecho internacional común positivo. Si existe con tal carácter, es únicamente como regla mínima de la anchura del mar territorial, aceptada convencionalmente por algunos Estados en sus relaciones mutuas."8

Un mérito más que tuvo la Conferencia fué el definir la zona contigua a la que se le consideró como el espacio oceánico del alta mar contiguo a las aguas territoriales donde el Estado Costero puede ejercitar determinadas competencias como son las de hacer respetar sus reglamentaciones y de evitar ataques por parte de buques extranjeros.9

La conferencia hizo evidente el interés de la comunidad internacional de contar con una codificación del derecho del mar para que evitara o en su caso fuera el instrumento idóneo para solventar los conflictos que se presentaban; de esta manera, en su resolución final se presentó una propuesta al Consejo de la Sociedad de las Naciones -

7. García Robles, Alfonso, La Anchura del Mar Territorial., OP.CIT. P.

8. Gidel, Albert, Le Droit International Public de la Mer (la mer territoriale et la zone contigue), París, 1934, p. 193.

9. Idem., p. 58

para que los miembros participantes ahondaran en el estudio del tema y se convocara a una nueva conferencia, como en efecto ocurrió.

3.2. LA CONFERENCIA DE GINEBRA

Como ha quedado expuesto en el punto anterior, la presión internacional ejercida por diversos países, sobre todo los sudamericanos, con el objetivo de que se reconocieran sus derechos sobre zonas marítimas consideradas de vital importancia para la economía de dichos Estados, devino en un mayor interés de la comunidad internacional por el tema de la jurisdicción sobre los espacios marítimos y el consecuente aprovechamiento de los recursos que en esas zonas se localizaban.

En este orden de ideas, las grandes potencias marítimas vieron trastocado el status jurídico que hasta esa época seguía vigente y que obviamente les favorecía, es decir, la existencia de zonas o áreas marítimas de reducida extensión en las que los países costeros podían ejercer su soberanía, y por otra parte el hecho incontrastable de un "oligopolio marítimo" fundamentado en las grandes flotas pertenecientes a esos países, los que expoliaban los recursos pesqueros mundiales.

Fué en esta coyuntura que la Comisión de Derecho Internacional de la recién creada organización de Naciones Unidas, durante su primer período de sesiones decidió, en 1949, iniciar los trabajos para alcanzar la codificación de la alta mar y el mar territorial.

Fruto de este trabajo fue el "Informe Final sobre el Derecho del Mar", de 1956, que sirvió de base para la resolución 1105 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de febrero de 1957, mediante la cual se convocó a la Conferencia Internacional que se llevó

a cabo del 24 de febrero al 27 de abril de 1958 en Ginebra, Suiza.

Fueron 86 Estados los participantes entre ellos México, que fungió además como uno de los vicepresidentes.

Se integraron 4 comisiones las que estudiaron igual número de temas: mar territorial y zona contigua; alta mar: régimen general; alta mar: pesca y conservación de los recursos vivos; plataforma continental y libre acceso al mar de los países sin litoral.

La Conferencia se caracterizó por la profundidad del tratamiento de los temas, suscribiéndose el 29 de abril de 1958 cuatro convenciones, de las que destacan para el presente estudio: la primera denominada Convención sobre Mar Territorial y la Zona Contigua, y la tercera. Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos vivos. México se adhirió a ambas convenciones el 6 de agosto de 1966.10.

Uno de los puntos álgidos en el desarrollo de los trabajos fue el referente al Mar Territorial y la Zona Contigua; al respecto en el artículo 10. de la Convención correspondiente, se sostiene -- que la soberanía de un Estado se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, denominado mar territorial. Con la salvedad señalada en el siguiente párrafo, en el que se precisó que dicha soberanía "se ejerce en las condiciones fijadas por estos artículos y por las demás normas del derecho Internacional".

10. Diarios Oficiales, del 5 y 7 de octubre de 1966.

Esta última redacción deja entrever la serie de limitaciones y requisitos que a manera de "clausulas candado" fueron introducidas en el texto de la Convención por algunos especialistas en la materia que integraron las comisiones, que se oponían a una renovación del Derecho Internacional del Mar, respondiendo seguramente a instrucciones recibidas por sus gobiernos.

Esta soberanía se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como el lecho y subsuelo del mar (artículo 2).

La convención fijó el procedimiento para la medición de la anchura del mar territorial (arts. 3 y 4) y fué fructífera en los temas relativos a: bahías, islas y navegación.

Por lo que corresponde a la Zona Contigua, se precisó la naturaleza jurídica de la misma al definirla como parte de alta mar, pero que, sin embargo, en ella ese Estado Costero tendrá facultades de inspección o fiscalización. Así mismo, se fijó la anchura de la zona estableciendo un límite máximo de 12 millas a partir de la línea base que sirve de apoyo para la medición del mar territorial.

El objetivo principal de la Conferencia por lo que corresponde a la primera comisión fué el de fijar el límite de la anchura del mar territorial.

El llegar a una determinación en ese sentido hubiera constituido el reconocimiento internacional de la falta de consenso acerca de la "regla de las tres millas" como anchura del mar territorial; hecho que la realidad constataba ya que cerca de dos terceras partes

de los Estados Costeros del mundo tenían ya mares territoriales con una anchura superior.

México, que en esa época tenía un mar territorial de nueve - millas, propuso, junto con la India, una iniciativa para que ésta se extendiera hasta un total de doce.

El texto de esta iniciativa se fundamentó en seis factores - principales:

1. La inaplicabilidad de la regla de las tres millas como re gla de Derecho Internacional común positivo.

2. El hecho de que, como se dijo anteriormente, cerca de - dos tercios de los Estados Costeros del mundo habían fijado una ex- - tensión mayor a tres millas.

3. Que esta práctica prevaleciente ha conformado una "norma consuetudinaria vigente de derecho internacional".

4. Que dicha norma tiene un contenido variable.

5. Que siguiendo los "Principios de México sobre Régimen Ju- rídico del Mar" de 1956, "cada Estado tiene competencia para fijar - su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores - geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades eco nómicas de su población y a su seguridad y defensa".

6. Que en base a estos argumentos la Conferencia deberá for- mular un artículo que reflejara la norma consuetudinaria de Derecho

11. García Robles, Alfonso, México en las Naciones Unidas, F.C.P. y S., UNAM, 1970, p.67-68

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Internacional vigente en la materia y fijar su límite máximo.

No obstante que esa iniciativa fue bien recibida entre los miembros participantes, fracasó al no obtener las dos terceras partes de los votos necesarios para que fuera aprobada.¹²

Este descalabro se debió ante todo a la férrea oposición de los Estados Unidos; los que defendían la "regla de las tres millas", ya que les permitía el acceder libremente a un espacio oceánico mayor.

Acorde con esta posición hegemónica, el presidente de la Delegación de los Estados Unidos, presentó una proposición que pugnaba si no por la permanencia del viejo orden, si por limitar la anchura del mar territorial en seis millas.

En una parte de su discurso a nombre de su gobierno, reconoció que: "hay Estados que tienen en sus leyes o en sus constituciones disposiciones relativas a la anchura del mar territorial que son, o parecen ser incompatibles con la propuesta de mi gobierno..." y que en vista del "error" en que habían caído, ... mi gobierno estaba en favor de una enmienda que completase nuestra propuesta en el sentido de reconocer que debería concederse a esos Estados un período de tiempo razonable con objeto de ajustar sus legislaciones a los principios de Derecho Internacional que aquí proponemos"¹³

La iniciativa norteamericana sólo en apariencia representaba

12. García Robles, Alfonso, La Conferencia de... op. cit., p. 218

13. García Robles, Alfonso, México en las Naciones..., op. cit., p. 73

un avance al reconocer la inaplicabilidad de la regla de las tres millas para ampliarla a seis; pero esto es sólo ilusorio pues más adelante el representante apuntó que el derecho que el país costero tiene sobre esa zona "...está sujeto a la condición de que los nacionales de cualquier Estado que hayan pescado regularmente en esa zona -- contigua... durante los últimos cinco años tendrían el Derecho --sin -- limitaciones de tiempo -- de continuar pescando regularmente en la parte de dicha zona adyacente al límite exterior del mar territorial del Estado Ribereño"14

La segunda Convención, que abordó el tema de la alta mar, -- aprobada el 27 de abril de 1958, confirmó la práctica que prevalecía disponiendo en su artículo 1º, que la alta mar es un espacio oceánico que no pertenece al mar territorial ni a las aguas interiores de un -- Estado. Afirmó además el principio de la libertad en alta mar, según el cual ningún Estado puede reclamar soberanía alguna sobre la zona.

Cabe hacer mención que esta Convención se centró en aspectos relativos a la navegación y dejó sin tratar temas que con el -- tiempo habrían de cobrar una gran importancia como son: la investigación científica, el uso de los espacios oceánicos para experimentar -- con artefactos nucleares o la explotación económica de recursos no vivos, como son los depósitos minerales ubicados en el fondo del mar.

La Tercera Convención revistió una gran importancia, ya que sirvió de escenario para la confrontación directa entre los grandes --

14. IBID.

intereses económicos de las potencias marítimas que contaban con poderosas flotas pesqueras, y los países en vías de desarrollo que veían en la explotación industrial de los recursos del mar una posible salida a las eternas crisis económicas en que se debatían, así como una -- fuente de alimento para sus poblaciones.

De esta manera, la Convención Sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de Alta Mar puso sobre el tapete de las negociaciones un tema que a todos los Estados interesaba: la explotación de los recursos pesqueros localizados cerca de las costas, por parte de los -- Estados que desde el punto de vista tecnológico habían realizado grandes avances eficientando la captura y en consecuencia, abriendo la posibilidad de una sobre-explotación que perjudicaba mayormente a los Estados Costeros que se encontraban en desventaja al carecer de los medios apropiados para aprovechar dichos recursos.

Esta circunstancia se reconocía en el preámbulo de la convención al apuntar el peligro de extinción al que se exponía a algunas especies.

Una aportación de esta Convención fue limitar la libertad -- de pesca en alta mar, atendiendo a las obligaciones contraídas con los Estados Costeros y la adopción de medidas para la conservación de los recursos vivos (art.10).15

15. Ministerio de Defensa Nacional, Hacia una Conciencia Marítima, Bogotá. Col., 1973, p. 241.

Además se fijó el principio del "rendimiento óptimo constante" cuyo objetivo fué el de explotar los recursos de tal manera que se asegurara su conservación, elevándose la productividad. (art. 20)¹⁶

Los conflictos originados por la explotación de los recursos por flotas de dos o más Estados, orientaron el espíritu de los artículos 3o. y 4o. en los que se estableció la obligación del Estado ribereno de conservar los recursos frente a sus costas cuando pescaran - en ellas nacionales de otros Estados y la obligación de establecer negociaciones para "adoptar de común acuerdo...medidas necesarias para - la conservación de los recursos vivos afectados"¹⁷.

Resulta evidente el espíritu de protección ecológica que permea el contenido de esta Convención, reconociéndose de ésta manera la importancia económica que el aprovechamiento de los recursos pesqueros tienen para los países costeros; en este sentido el artículo 6o. en -- sus cinco incisos, pone de manifiesto este interés al afirmar que "El Estado ribereño tiene un interés especial en el mantenimiento de la - productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacentes a su Mar Territorial... y además que ese mismo Estado, ... tiene el derecho de participar en condiciones de igualdad, en toda organización de estudios y en todo sistema de investigación o de reglamentación relativo a la conservación de los recursos vivos de alta mar en dicha zona, aunque sus nacionales no se dediquen a la pesca en -

16. IBID, p. 242

17. IBID, p. 243

ella"18.

Más adelante, en el artículo 7o, se precisa que las medidas - unilaterales adoptadas por un Estado Costero para mantener la productividad de los recursos vivos del mar, deberán tener como motivación la - existencia de una necesidad urgente, fundamentada en dictámenes científicos y que no implicarán una extensión de la soberanía sobre las aguas adyacentes al mar territorial, y por lo tanto no serán discriminatorias para los pescadores extranjeros.

La convención fué sensible a la posición de los países en -- vías de desarrollo, cuyas flotas fueran tan pequeñas que su actividad - económica resultara insignificante en comparación con las grandes potencias marítimas; así, en el artículo 8o, se dispuso que el Estado Costero "...podrá pedir al Estado o Estados cuyos nacionales se dediquen a la pesca en ella (una zona de la alta mar no adyacente a sus costas) que - tomen las medidas de conservación necesarias... indicando las conclusiones científicas que, a su juicio, hagan necesarias esas medidas y señalando su interés especial"19.

A su vez, en el artículo 9o se estableció un procedimiento - para dirimir las controversias que la aplicación del contenido de la - Convención pudiera producir; de esta manera se creó una comisión especial conformada por cinco miembros nombrados de común acuerdo por los - Estados Litigantes, dentro de los tres meses siguientes a la demanda - de arbitraje. En dicha comisión podía formar parte cualquier Estado --

18. IBID, p. 244

19. IBID, p. 245

parte de la controversia, nombrando al efecto un representante con derecho a participar en igualdad de condiciones que los demás miembros, pero sin derecho a votar ni a intervenir en la redacción de la decisión final.

Las decisiones tomadas por la Comisión deberían ser adoptadas por mayoría de los miembros y tendrían el carácter de obligatorias, aunque no definitivas, ya que se contempló la posibilidad de que fueran modificadas si variaban los hechos que le dieron motivo; pudiendo en este caso cualquiera de los Estados... "pedir a los demás Estados que se inicien negociaciones para introducir de común acuerdo las modificaciones necesarias en las medidas de conservación"²⁰.

Las modificaciones a que se ha hecho mención, deberían tener como origen cambios importantes en las condiciones de la reserva o reservas de peces, o en avances en los métodos y artes de pesca.

A pesar de que la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos vivos de la Alta Mar contenía principios que representaban un gran avance para establecer un régimen internacional que regulara la explotación de los recursos marinos y su conservación, así como el establecimiento de mecanismos y organizaciones que coadyuvaran a la solución de conflictos. (los que dado el avance tecnológico que experimentaba el mundo de la post-guerra, se multiplicaban); no tuvo una aceptación considerable. Habría que esperar unos años más, para que las declaraciones unilaterales emitidas por los países costeros, sobre todo

20. IBID., p. 247.

los pertenecientes al mundo en vías de desarrollo, fueran aceptadas por la comunidad internacional en un instrumento que lograra el consenso general.

Puede afirmarse que la Convención de Ginebra representó un intento fructífero al reconocer la costumbre internacional que se había generado, pero fué indiscutible su fracaso al pretender establecer una regla general que fijara la anchura máxima del mar territorial y -- del límite del espacio oceánico de las pesquerías.

Cabe mencionar la activa intervención que México tuvo en esta conferencia, principalmente en la primera comisión sobre la anchura del mar territorial, en la que patrocinó cinco propuestas y co-patrocinó -- cuatro más. Esta intervención... "no consistió solamente en la participación constante y constructiva en los debates, sino principalmente en el papel que desempeñó como uno de los líderes principales proponentes de la regla de las 12 millas de mar patrimonial"²¹

En consideración a la necesidad de avanzar sistemáticamente -- en la codificación del Derecho Internacional del Mar, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 10 de diciembre de 1958 la resolución 1307 (XIII), por la que se convocó a una Segunda conferencia a celebrarse durante los meses de marzo o abril de 1960.

En acatamiento de esa resolución, se llevó a cabo la Segunda -- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Derecho del Mar, de nueva cuenta

21. Szekely, Alberto, México y el Derecho Internacional del Mar Mex.,

UNAM, 1979, p. 108.

en la ciudad de Ginebra, Suiza, del 17 de marzo al 26 de abril de 1960.

En esta oportunidad, México consolidó su posición de líder - del movimiento en pos de las 12 millas de anchura de mar territorial, al co-patrocinar una propuesta.²² que en esencia contenía los términos de la presentada en la Plenaria de la Conferencia de 1958, que ha sido estudiada anteriormente.

En esta Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, nuestro país, por conducto de su representante el Dr. - Alfonso García Robles, dejó de manifiesto las premisas bajo las cuales México había participado en anteriores reuniones y en foros regionales.

En primer lugar, en su intervención del 31 de marzo de 1960, expuso las razones por las cuales la Delegación mexicana no podría admitir la tesis de las seis millas de mar territorial que propugnaban - países como Estados Unidos.

Se afirmó que había que remitirse a la tradición histórica de cada país para localizar el fundamento de la aspiración a contar con un mar territorial más amplio.

Específicamente en el caso de México, nuestro representante, argumentó que, desde 1848 hasta 1908, nuestro país concertó trece tratados constando que; En siete de ellos se fijó una anchura de tres leguas, que significaban nueve millas marinas y en los seis restantes se - estableció la extensión de ese espacio oceánico en 20 kilómetros.

22. A/CONF.19/C.1/L.2

De entre estos documentos destaca el Tratado de 1848, celebrado con los Estados Unidos, en cuyo artículo quinto se fijaba la línea divisoria entre los dos países, tres leguas fuera de la desembocadura del Rfo Grande. En este tratado al establecerse la frontera entre ambos países, se le otorgaba a la zona de mar mencionada el carácter de territorio y por lo tanto, en ella se debía ejercer la plena soberanía del Estado ribereño.

De esta manera, se fundamentaba la tesis según la cual México podía reclamar derechos históricos sobre un espacio oceánico de esa dimensión, es decir, nueve millas y no seis como algunos Estados proponían, con marcado interés económico y de supremacía marítima.

México proponía un sistema flexible que tuviera como máximo doce millas; este esquema reconocía la realidad entre todos los Estados Costeros que, como quedó asentado anteriormente, había rebasado el esquema normativo tradicional.

Además con buena lógica se destruía el argumento de las potencias marítimas que se oponían al establecimiento de una anchura del mar territorial mayor a seis millas, argumentando que representaba un obstáculo para la libertad de navegación, ya que en la Conferencia del 1958 se reconocía el derecho de paso inocente para los buques de cualquier Estado.

La propuesta de México contenía además tres aspectos innovadores que tenían como objetivo el darle un mayor grado de seguridad y permanencia a la fijación de la anchura del mar territorial realizado por cada Estado, teniendo siempre como límite las doce millas. Estos aspectos fueron:

1. Un sistema de compensación, según el cual se establecería una

zona con derecho de pesca con una extensión fijada en proporción inversa a la extensión del mar territorial; de ésta forma, un Estado que tuviera como máximo seis millas de mar territorial tendría derecho a una zona de pesca adicional de doce millas, y si su mar territorial tuviera doce millas, no tendría derecho a dicha zona de pesca.

2o. A efecto de lograr un mayor grado de estabilidad en la de terminación del mar territorial, el Estado que fije la anchura de dicha zona debe comunicarlo al Secretario General de la ONU y obligarse a no modificar dicha anchura en un plazo mínimo de cinco años.

3o. El tercer punto propuesto revestía una gran importancia, pues en éste se establecía la obligación de todos los Estados de expedir leyes y reglamentos con el objetivo de evitar que sus nacionales -- pescaran en el mar territorial o en la zona de pesca de otro Estado, sin el consentimiento de éste último.

Como queda claro, el espíritu de esta propuesta tendía a evitar que las grandes potencias marítimas, con flotas de gran tonelaje y tecnología de punta, explotaran sin ningún límite los recursos vivos -- frente a las costas de los Estados sin la infraestructura suficiente pa ra hacer lo propio por sus medios.

Como una medida complementaria, se establecía el compromiso de los Estados para fiscalizar que sus embarcaciones sólo pescaran en mares territoriales o zonas de pesca de otros países, cuando esto les -- hubiera sido permitido por sus leyes o reglamentos.

Obviamente, era de esperarse que las potencias marítimas ejer cieran en contra todo su poder e influencia hasta lograr que esta propuesta no prosperara, al respecto, nuestro representante, en su inter--

vención del 11 de abril de 1960, resumió la actitud adoptada por esos países: "... El rechazo expreso o tácito de nuestra sugestión... demuestra claramente que no es solamente un mar territorial estrecho, si no también una zona de pesca estrecha lo que pretenderían alcanzar"²³.

De esta manera, no obstante los esfuerzos realizados, subsistió el desacuerdo acerca de la anchura del mar territorial.

Sin embargo, de la Conferencia quedó claro el acuerdo generalizado acerca de los derechos que el Estado Ribereño tiene para pescar y explotar los recursos vivos, en la zona adyacente a sus costas, hasta un límite de doce millas marinas; derechos que se identifican con los que ejerce sobre el mar territorial.

23. García Robles, Alfonso, México En las Naciones...op. cit., p. 105

CAPITULO III

3.3. TERCERA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR.

Después de los resultados obtenidos en las Conferencias de Ginebra de 1958 y 1960, la comunidad internacional, en especial los - - países latinoamericanos, persistieron en sus esfuerzos para conseguir - un acuerdo general y libremente consentido que propiciara un desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior de este trabajo, las reuniones regionales y las declaraciones individuales de los Estados llamados en vías de desarrollo, fueron frecuentes.

Sin embargo en el plano internacional, el fracaso de las dos - Conferencias condujo a que el tema de Derecho del Mar. "permaneciera en cierto modo adormecido por algunos años y no habría de despertar hasta que una importante cuestión, nueva para el derecho marítimo, llegó a - la atención de la comunidad internacional. Se trataba de los recursos - de los fondos marinos fuera del área de la zona del mar territorial.

Durante la segunda mitad de la década de los sesentas, la información y tecnología adquirida sobre dichos recursos fue suficiente para despertar de nuevo el interés sobre la regulación de las áreas marinas. Sin saberlo, al iniciar los estudios sobre los recursos de los - fondos marinos las Naciones Unidas daban el primer paso para la elabora

ción de un nuevo régimen jurídico del mar"24.

El 7 de marzo de 1967, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas pidió en una resolución al Secretario General, que se estudiara la situación del conocimiento de los recursos minerales y alimenticios, excluyendo los peces más allá de la plataforma continental y las técnicas para explotarlos.25.

Por otra parte, la Asamblea General adoptó una resolución el 8 de diciembre de 1966, en la que pidió al Secretario General, en cooperación con los organismos especializados competentes, emprendiera un estudio de las actividades de ciencia y tecnología marinas, incluyendo a los recursos minerales.

Repentinamente, el Embajador de Malta ante las Naciones Unidas, Arvid Pardo, sorprendió a la comunidad internacional pronunciando un discurso ante la Primera Comisión de la Asamblea General con el tema, "Declaración y Tratado sobre la Reserva Exclusiva para fines pacíficos del Lecho del Mar y Fondos Océánicos no Comprendidos Dentro de los Límites de la Jurisdicción Nacional Actual y Sobre el Empleo de sus Recursos en Beneficio de la Humanidad"26.

24. Székely, Alberto, "Derecho del Mar y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", en Derecho Económico Internacional, CEE STEM, FCE., Méx., 1976, p. 351

25. Resolución 1112 (XL)

26. Székely, op. cit., p. 352-353.

En su ponencia, presentada el 17 de agosto de 1967, el Dr. Pardo advertía del peligro de que los fondos oceánicos se convirtieran en botín de Estados que contando con una alta tecnología, explotaran dichos recursos con fines armamentistas, aprovechando para su beneficio amplias zonas antes inexploradas.

Se trataba de la existencia de fosforita y bióxido de magnesio en el fondo de los océanos, mejor conocidas como "módulos de manganeso" que se concentran en una alta proporción en el lecho del océano pacífico.

A fin de salvar esta inmensa riqueza depositada en el fondo oceánico, el Embajador Pardo propuso la creación de un organismo especial que administrara, para el bien de todas las naciones, los fondos oceánicos y marinos.

Para lograr este propósito debía signarse un tratado internacional que precisara la anchura o límites de las jurisdicciones nacionales sobre la plataforma continental, en el que se proclamaba el carácter de universal atribuido a los fondos, los que sólo se investigarían y en su caso utilizarían con fines pacíficos y científicos.

El Embajador convocaba además, a que se adoptara una resolución que declarara patrimonio común de la humanidad dichos fondos. La posición asumida por el Dr. Pardo causó una honda repercusión ya que -- trajo a la palestra un tema que las grandes potencias marítimas, que -- contaban con la tecnología suficiente para explotarlos, hubieran deseado mantener alejado del concierto internacional organizado.

Con objeto de discutir tal cuestión, en 1967, las Naciones Unidas crearon un comité ad hoc que más tarde, integrado por 108 países y

y luego por 162, se convirtió en la Comisión para la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional.

Tres años después, luego de acalorados debates y numerosas propuestas, la Asamblea General de la O.N.U. decidió convocar a una Tercera conferencia sobre el Derecho del Mar.

Llegando a este punto, resulta importante realizar un breve bosquejo de la situación que el tema del Derecho del Mar había experimentado desde la celebración de la última Conferencia de Ginebra, en 1960, y la convocatoria a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas - sobre Derecho del Mar, en especial los asuntos relacionados con la anchura del mar territorial y del mar patrimonial, ambos estrechamente ligados al tema de la pesca y de la explotación de los recursos vivos en el mar.

Cabe hacer mención a la creciente importancia económica que esta actividad pesquera fué adquiriendo, sobre todo para los países - pobres y las recién creadas naciones que accedieron a su independencia de las metrópolis, gracias a sus luchas libertarias y al movimiento internacional de descolonización.

El tema capital de la jurisdicción de los Estados ribereños - sobre las aguas adyacentes, había tenido una dinámica impresionante, - tanto que, para 1970 ya eran nueve los países que mediante declaraciones unilaterales habían extendido esa jurisdicción a 200 millas (Costa Rica, Chile, Argentina, Uruguay, El Salvador, Nicaragua, Brasil, Ecuador, Panama y Perú).

Estos Estados se pueden subdividir en dos grupos, atendiendo a la interpretación que le daban a la zona de 200 millas. Los seis -- primeros optaron por un mar territorial strictu sensu y los cuatro últimos distinguían ese espacio marino de la zona eunfíca exclusiva, al efecto, habían realizado modificaciones a su marco legal.

Costa Rica por decreto No. 803 del 2 de noviembre de 1949; -- Chile, Decretos Presidenciales del 23 de junio de 1947 y del 11 de febrero de 1959; Argentina, Ley 17094 del 29 de diciembre de 1966; Uruguay, Decreto 604/969 del 3 de diciembre de 1969; El Salvador, artículo 8o. de su Constitución; Nicaragua, Decreto 1-L del 5 de abril de -- 1965; Brasil, Decreto Ley 1698 del 25 de marzo de 1970; Ecuador, Artículo 628 de su Código Civil, derogado el 20 de noviembre de 1970; Panamá, Ley 31 del 2 de febrero de 1967 y Perú, Decreto Ley 17752 del 24 de julio de 1969.27.

El mar y sus recursos despertaron el interés de los países -- en desarrollo que, agobiados por las persistentes crisis económicas -- veían en la explotación del mar una salida a su difícil situación.

La participación y presencia de estos Estados dentro de las ac-- tividades de la Organización de las Naciones Unidas cobraron una creciente relevancia, convirtiéndose, no sólo en espectadores del foro mundial, sino en protagonistas del desarrollo y consolidación del dere

27. Extavour, Winston c. Then Third World And Then Development Of Inter-- national law, Graduate Institute of Internacional Relations Geneva -- mayo 1974, pp. 11-15.

cho internacional.

De esta manera, el "clima internacional" fue propicio para que el famoso discurso del Dr. Pardo sirviera como detonante para un renovado interés por los temas del Derecho del Mar y se llegara a convocar, mediante la resolución 2750 (XXV), de fecha 17 de diciembre de 1970, a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Dicha Conferencia constituyó un evento internacional de gran trascendencia para la comunidad internacional. Esta fue celebrada en varios períodos de sesiones, con 150 participantes y más de medio centenar de organismos internacionales, oficiales y privados.

El principal objetivo de la conferencia se detalló en una agenda que contenía veinticinco temas sobre la formulación de un nuevo régimen jurídico, aplicable a todas las actividades humanas que se realizaran en los mares y océanos del mundo. Es decir, se trataba de articular un nuevo Derecho del Mar que protegiera adecuadamente los intereses de la mayoría de los países; una estructura legal y democrática, en consonancia con los progresos de la tecnología frente a un Derecho del Mar tradicionalista, antiguo, -- creado principalmente por un grupo reducido de potencias navales.

El primer período de sesiones de la Conferencia tuvo lugar en la sede la ONU, en Nueva York, del 3 al 14 de diciembre de 1973 y se avocó principalmente a tratar cuestiones de organización u --

cedimiento, incluidas la aprobación del programa de trabajo y el reglamento de la propia Conferencia. Esta funcionaría con tres Comisiones principales, la primera analizaría el tema de los fondos marinos fuera de las jurisdicciones nacionales, la segunda comprendería los temas más importantes como eran entre otros, el del mar territorial, zona contigua, zona económica, plataforma continental, administración y conservación de los recursos vivos, y por último, la Tercera Comisión abordaría los temas relacionados con la conservación del mar y los aspectos científicos y tecnológicos.

El temor a decisiones adversas a tradicionales posturas nacionales o regionales, hizo que las sesiones preparatorias, se dedicaran preferentemente a encontrar puntos de equilibrio entre los distintos grupos geográficos de países. En consecuencia la dirección de la Conferencia quedó en manos de un Comité General integrado por representantes de 48 países: 12 de Africa, 12 de Asia, 9 de América Latina, 9 de Europa Occidental y Estados Unidos y 6 de Europa Oriental."28.

Las cuestiones de fondo se discutieron durante las sesiones segunda y tercera, celebradas en Caracas en 1974 y en Ginebra en 1975, respectivamente.

Los temas a tratar fueron los siguientes:

28. Cattáneo, Ruben M. Extensión del Mar Territorial, en revista de derecho internacional y ciencias diplomáticas, Universidad de Rosario, Argentina. No. 42-45, 1973, 1976. P.77

1. Régimen Internacional para los fondos marinos y oceánicos fuera de jurisdicción nacional.
2. Mar Territorial.
3. Zona Contigua.
4. Estrecha colaboración para la navegación internacional.
5. Plataforma Continental.
6. Zona Económica Exclusiva situada fuera del mar territorial.
7. Derechos preferenciales u otra jurisdicción exclusiva del Estado ribereño sobre recursos situados fuera del mar territorial.
8. Alta Mar.
9. Países sin litoral.
10. Derechos e intereses de los países de la plataforma encerrada, plataforma estrecha o costa pesquera.
11. Derechos e intereses de los estados de Plataformas amplia
12. Preservación del medio marino.
13. Investigación científica.
14. Desarrollo y transmisión de tecnología.
15. Acuerdos regionales
16. Archipiélagos

17. Mares cerrados y semicerrados
18. Islas artificiales e instalaciones.
19. Régimen de las islas.
20. Obligaciones y responsabilidad en relación con los daños ocasionados por el uso del medio marino.
21. Solución de controversias.
22. Utilización con fines pacíficos del espacio oceánico; Zonas de paz y seguridad.
23. Tesoros arqueológicos e históricos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
24. Transmisiones desde alta mar.
25. Fomento de la participación universal de los Estados en las convenciones multilaterales relativas al derecho de Mar.

Producto de las labores realizadas durante la Conferencia en sus distintas sesiones, fueron ocho documentos que culminaron con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que fue publicada en Montego Bay, el 7 de octubre de 1982.

Para documentar en la materia, se expone un análisis -- suscinto del articulado de esta trascendental Convención, enfatizando los temas relacionados con el presente trabajo:

El Texto inicia con una enumeración de los términos empleados y el alcance que estos tienen en el desarrollo del documento, definiendo los que debido a su especificidad requerían ser aclarados.

La parte II denominada El Mar Territorial y la Zona Conti-

gua, en su artículo 2o, aborda el tema del régimen jurídico del mar territorial, del espacio aéreo situado sobre el mar territorial y de su lecho y subsuelo. En su sección 1o. reconoce la existencia del mar territorial, declarando que: "la soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus -- aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designado con el nombre de mar territorial²⁸. Más adelante se dice que esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre dicha zona y al lecho y subsuelo de ese espacio oceánico.

Un espacio fundamental de la codificación del derecho internacional que fue objeto de análisis en el presente trabajo, es el de la anchura del mar territorial.

La tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue el instrumento internacional que plasmó una larga lucha de los países en vías de desarrollo por obtener el reconocimiento de una anchura de 12 millas para esa zona.

Fue así que, en el artículo tercero denominado "Anchura del Mar Territorial" se estipula: "Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas a partir de líneas de base determinadas

28. Cattáneo, Ruben . Extensión del mar Territorial, en revista de derecho internacional y ciencias diplomáticas, Universidad de Rosario, Argentina, No. 43-45, 1973-1976. p. 77

de conformidad con esta Convención"

Culminó de esta manera, un anhelo que con el tiempo se convirtió en exigencia, para que las normas del derecho internacional se ajustaran fielmente a una realidad incontrovertible.

Más adelante se sentaron las bases para efectuar la medición de la anchura del mar territorial, teniendo como base la línea de bajamar a lo largo de la costa, señalada en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño (Art. 5.).

El sistema de medición con base en las líneas rectas debía de aplicarse de tal forma que no aislara el mar territorial de otro Estado de la alta mar o de una Zona Económica Exclusiva (Art. 7. inciso 6).

Cabe apuntar que la anterior es la primera mención que se hizo del término Zona Económica Exclusiva, la que ya fué objeto de análisis en el capítulo anterior, y que en esta Convención se le otorgó reconocimiento internacional.

Los artículos siguientes detallan el sistema de medición - -

aplicable a las aguas interiores, desembocadura de los ríos; bahías, puertos, radas, elevaciones en bajamar (Arts. 8, 9, 10, 11, 12 y 13), y la combinación de métodos para determinar las líneas bases (Art. - 14).

La sección 3 de la parte II consigna el derecho de paso - - inocente, al respecto en el Artículo 17. se lee: "con sujeción a esta Convención, los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial" 29 .

Este derecho se circunscribe al paso realizado sin entrar en las aguas interiores, sin hacer escala, de manera rápida e ininterrumpida y que no deberá ser perjudicial para la paz o seguridad del Estado ribereño (Arts. 18 y 29). No podrá imponerse ningún gravámen al buque que ejerza su derecho de paso inocente (Art. 26).

Por último, la sección 4 denominada "Zona Contigua", define a ésta como aquella que siendo contigua al mar patrimonial, en ella - el Estado ribereño puede tomar medidas de fiscalización que tengan como finalidad el evitar la comisión de infracciones a sus leyes y reglamentos.

Esta zona, de acuerdo con el punto 2 del Artículo 33. no podrá exceder en anchura a las 12 millas marinas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial.

La parte III de la Convención reglamenta el régimen jurídico de paso por los estrechos utilizados para la navegación internacional - (Art. 34 a 45).

En la parte IV se definen los Estados archipiélagos como aquellos constituidos totalmente por uno o varios archipiélagos o de islas relacionadas entre sí, de tal manera que conforman una unidad geográfica, económica y política intrínseca o que desde el punto de vista histórico así hayan sido consideradas. Al respecto, se precisa que estos Estados ejercerán soberanía sobre la zona marítima que resulte encuadrada al trazarse las líneas rectas desde los puntos extremos de las islas (Arts. 46 a 54).

En cuanto a las actividades pesqueras, se estableció la obligación a cargo de los Estados archipiélagos de reconocer los derechos de pesca tradicionales de los países adyacentes a sus aguas y de respetar los acuerdos celebrados con otros Estados en materia pesquera.

Se considera que la aportación más importante de esta Conferencia fué el reconocimiento, que en la parte V, se hizo de la Zona Económica Exclusiva.

Esta contiene 21 artículos que detallan una serie de figuras jurídicas y actividades, a tal grado novedosas, que pudiera catalogarse como revolucionarias en la evolución y desarrollo de la codificación del derecho del mar.

El artículo 55 aporta la definición de lo que debe entenderse por Zona económica Exclusiva (ZEE), precisando su régimen jurídico específico; al respecto se dice que ésta consiste en "...una área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeto al régimen jurídico específico establecido en esta parte, de acuerdo con el cual los derechos a la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos

y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención"30.

Los derechos a que el artículo anterior se refiere son de -- dos tipos:

1. De soberanía respecto a la explotación, exploración, conservación y administración de recursos naturales ya sean vivos o no, que se encuentren en las aguas, lecho y subsuelo del mar en una área que no deberá extenderse más allá de 200 millas marinas contadas a partir de las líneas base desde las cuales se mide el mar territorial.

2. De jurisdicción respecto a actividades relativas al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; acerca de trabajos de investigación científica y aspectos ecológicos del medio marino.

Para ejercer estos derechos soberanos el Estado ribereño deberá tomar en consideración los derechos y deberes de los demás Estados, siempre en el marco de lo dispuesto en la misma Convención.

Como contraparte, estos Estados, deberán respetar los derechos del Estado ribereño y consecuentemente sus leyes y reglamentos emitidos sobre la materia.

Todos los Estados gozan de la libertad de navegación y so--

30. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, ONU., 7 de Octubre 1982, p. 4.

sobrevuelo, así como del tendido de cables y tuberías submarinas en cualquier Z.E.E.

La Convención aporta también un sistema para la resolución de las controversias que se preveía iban a surgir con el establecimiento de Z.E.E., por parte de los Estados ribereños; en este sentido los conflictos deberían ser resueltos acudiendo en primera instancia a un principio que a fuerza de ser violado parecía ser ya sólo una quimera: la equidad, y en un segundo plano al conocimiento de los hechos, surgido del estudio de las circunstancias especiales de cada caso; tomando además en consideración el peso específico de los intereses en juego por cada parte en el conflicto, así como los intereses generales de la comunidad mundial.

Como bien puede apreciarse, un sistema como el arriba descrito no significó un avance considerable para la solución de las diferencias entre Estados respecto a las Z.E.E., ya que dada la importancia de los intereses económicos y hegemónicos que se habían presentado para cuando la Convención fué firmada, un sistema tan flexible sólo daba oportunidad a que las grandes potencias marítimas hicieran valer su influencia económica y política a efecto de volver nulas las reclamaciones que se presentarían.

Acto seguido, se regularon los aspectos concernientes a las islas artificiales y a las instalaciones y estructuras ubicadas sobre las Z.E.E.; sobre las cuales se determinó que el Estado ribereño goza del derecho exclusivo para erigirlos y para autorizar y reglamentar su construcción, teniendo jurisdicción exclusiva sobre ellas - - (Art. 60).

Un tema de relevante importancia para el objetivo de este trabajo, es el referente a la conservación y utilización de los recursos vivos en la Z.E.E.

Al respecto, las disposiciones relativas contenidas en los artículos 61 y siguientes de la Convención responden a una orientación marcadamente ecológica, dado el vertiginoso progreso alcanzado en las tecnologías de captura y explotación de los recursos vivos, las que habían alcanzado a poner en estado de peligro de extinción a numerosas especies.

La preocupación por la sobre-explotación de los recursos vivos del mar permea a través de todo el texto, de tal manera que se deja al Estado ribereño la determinación de la captura permisible de los recursos vivos en la Z.E.E.; se consigna que esta facultad deberá tomar en consideración la información científica más digna de crédito de tal forma que el peligro de sobre-explotación se reduzca al mínimo.

En este punto cabe hacer mención a la intervención que deben tener las organizaciones internacionales sub-regionales o mundiales que dediquen sus esfuerzos a la investigación de las poblaciones de recursos vivos en el mar, tales como la Comisión Interamericana del Atún Tropical. (CIAT).

Se trata de buscar que la explotación de los recursos vivos alcance un equilibrio entre el máximo rendimiento sostenible y dichas poblaciones, tomando en cuenta factores ambientales y las necesidades de índole económica que tienen los países en vías de --

desarrollo, los que ven en la producción de alimentos provenientes del mar, una fuente cada vez más importante de alimentos de alto contenido proteínico para sus poblaciones.

Para lograr la utilización óptima de los recursos, se determinó que, cuando el Estado ribereño no contara con la capacidad necesaria para aprovechar los recursos existentes en su Z.E.E., en el límite de la máxima captura permisible, permitiría el acceso a buques de otros estados que pescaran el excedente. Este efecto debería alcanzarse mediante la firma de acuerdos o convenios bi o multi-laterales.

El artículo 62 señala las materias que incluidas en las leyes y reglamentos de los Estados ribereños, deben cumplir los Estados que se dediquen a la pesca en las Z.E.E. de los primeros, éstos podrán abarcar los siguientes campos:

- 1.- Licencias y pago de derechos.
- 2.- Especies y cuotas de captura.
- 3.- Fijación de temporadas de pesca, así como artes y clase de equipo a utilizarse.
- 4.- Fijación de tallas y edades de los recursos a pescarse.
- 5.- Informes estadísticos proporcionados por buques nacionales pescando en la Z.E.E.
- 6.- Obligación de proporcionar resultados de investigación científica a realizarse de acuerdo con lo dispuesto por el Estado ribereño.
- 7.- Embarque de observadores nacionales o personal en formación en buques extranjeros.

8.- Descarga de productos en puertos del Estado ribereño.

9.- Empresas conjuntas o arreglos de cooperación.

10.- Transmisión de tecnología pesquera y capacitación.

11.- Procedimientos de ejecución.

La Convención subraya la intervención de las organizaciones especializadas en el estudio y aprovechamiento de las especies marinas; al respecto, en lo referente a poblaciones que se localicen en las Z.E.E. de varios Estados o en una área adyacente a ésta, establece que los Estados involucrados deberán establecer las medidas necesarias para su conservación o por conducto de dichas organizaciones.

El artículo 64 destaca esta situación al tratar el tema que es objeto de estudio en el presente trabajo, esto es, el de las especies altamente migratorias, como lo es el atún.

El texto en cuestión textualmente afirma que "El Estado ribereño y los otros estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias enumeradas en el anexo I cooperarán, directamente o 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 Z.E.E.

En las regiones en que no exista una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales capturen esas especies en la región cooperarán para establecer -- una organización de este tipo y participar en sus trabajos"31

IBID.p.4

De esta manera, el papel que la CIAT había desempeñado desde su creación se vió fortalecido al reconocérsele su carácter de -- instrumento idóneo para la solución de diferendos en la materia de -- la pesca del atún, tema que a través de los años había sido motivo -- de frecuentes roces entre nuestro país y los Estados Unidos.

Otro punto interesante es el referente al caso de los Estados sin litoral. Al respecto se determinó que éstos tendrán derecho a participar de manera equitativa del excedente de productos que se encuentre en las Z.E.E. de los Estados ubicados en la misma región, a través de la celebración de acuerdos.

Cabe aquí recalcar el espíritu de equidad que orienta esta co dificación; a manera de ejemplo destaca la reglamentación, referente -- a los Estados desarrollados sin litoral, los que sólo podrán partici-- par en los términos anteriormente citados; en las Z.E.E. de Estados -- igualmente desarrollados de la región y no en los de países sub-desar-- rollados.

Las reglamentaciones anteriores se aplicarán en la misma for ma a los Estados en situación geográfica desventajosa.

Otra medida de seguridad adoptada en beneficio de los Esta-- dos en situación geográfica desventajosa.

Otra medida de seguridad adoptada en beneficio de los Esta-- dos sub-desarrollados es la contenida en el Artículo 72 en el que se previene que los derechos. líneas arriba consignados, no podrán ser -- transferidos directa o indirectamente a terceros Estados a no ser que los Estados involucrados estén de acuerdo.

La puesta en práctica de las disposiciones referentes a la Z.E.E. quedaría trunca si no se reglamentara su ejecución; al efecto en la Convención se precisó que el Estado ribereño "podrá tomar las medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos dictados de conformidad con esta Convención; incluidas la visita; la inspección, el apresamiento y la iniciación de procedimientos judiciales"³².

La parte VI de la Conferencia trató otro tema de gran importancia que había dado motivo a frecuentes desavenencias internacionales. éste fue el de la plataforma continental.

Fuó en el artículo 76 que se definió esta zona como la que "comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas - contadas desde las líneas base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior -- del margen continental no llegue a esa distancia"³³.

La naturaleza jurídica de la plataforma continental quedó definida en el artículo 77, al declararse: "El Estado ribereño -- ejerce derecho de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su explotación y de la exploración de sus recursos natu-

32. IBID., p. 8

33. IBID., p. 26

rales"34.

Por recursos naturales deben entenderse para efectos de este artículo los minerales y otros recursos no vivos que se encuentran en el lecho del mar y su subsuelo, así como las especies vivas sedentarias.

Por otra parte, el hecho de que el Estado ribereño ejerza - sus derechos sobre la plataforma continental no afecta la navegación ni otros derechos de los demás Estados ya que no se modifica la naturaleza jurídica de las aguas suprayacentes ni del espacio aéreo correspondiente situado sobre ese espacio marítimo.

La parte VII abordó el tema de alta mar, a la que por exclusión definió como las partes del mar que no forman parte de la Z.E.E. ni del mar territorial o de las aguas interiores de un Estado, así - como tampoco de las aguas archipelágicas.

Todos los Estados disfrutaban en esa zona de las siguientes libertades de conformidad con la Convención:

- a) De navegación.
- b) De sobrevuelo.
- c) De tender cables y tuberías submarinas.
- d) De construir islas artificiales.
- e) De pesca.
- f) De libertad de investigación científica.

34. IBID p.,32

En los artículos 86 y 89 se consigna la finalidad pacífica del uso de la alta mar y su irreductibilidad a la soberanía de cualquier Estado.

A fin de obtener la cooperación internacional para lograr la conservación de los recursos vivos de la alta mar, se consigna no sobreexplotar los recursos vivos y cooperar con los demás Estados, celebrando negociaciones o estableciendo organizaciones subregionales o regionales de pesca.

Uno de los temas centrales de la Conferencia fué el de los recursos minerales sólidos, líquidos o gaseosos, situados en los fondos marinos o en el subsuelo, incluyendo los polimetálicos.

Como consecuencia de los grandes avances tecnológicos logrados a raíz del descubrimiento de la inmensa riqueza mineral depositada en el fondo del mar, la comunidad internacional, como quedó apuntado anteriormente, consideró imprescindible el codificar una serie de disposiciones a efecto de prevenir conflictos entre las grandes potencias económico-marítimas y los países en vías de desarrollo o inclusive aquellos desarrollados que no habían aún implementado técnicas idóneas para la explotación del fondo del mar.

De esta manera se declararon varios principios para regir las zonas ricas en minerales, éstos fueron:

a) La Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad (Art. 136)

b) Ningún Estado podrá ejercer derechos de soberanía sobre la Zona o sus recursos.

c) Se crea una autoridad que defenderá los derechos de toda la humanidad sobre los recursos de la Zona.

d) Esta autoridad dispondrá de manera equitativa de los beneficios generados en la Zona.

e) La utilización de la Zona se hará exclusivamente con fines pacíficos.

f) Se respetarán los derechos de los Estados ribereños dentro de cuyas jurisdicciones se extiendan los yacimientos.

g) La transmisión de tecnología marina y conocimientos científicos se transmitirán a los países en vías de desarrollo.

h) La explotación de la Zona no se hará a costa del deterioro del medio marino.

i) Al explotarse la Zona se deberán tomar medidas para respetar la vida humana.

j) Se impulsará la participación activa de los países en vías de desarrollo en las actividades de la zona.

Para hacer respetar esta parte de la Convención se previó la creación de la autoridad internacional de los Fondos Marinos integrada por todos los Estados Partes, basándose en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.

Las discusiones sobre este tema fueron los más ásperos de la Convención dada la importancia que los recursos de los fondos marinos tenían y tienen para los países desarrollados, sobre todo para los Estados Unidos.

La aplicación de nuevas tecnologías y la utilización cada vez

más intensa del medio marino para fines industriales o comerciales ha traído como consecuencia el deterioro progresivo de los océanos y mares.

La Conferencia en su parte XII estableció al respecto la -- obligación a cargo de todos los Estados de proteger y preservar el me di o ma ri no, conforme a sus políticas del medio ambiente.

En este punto cabe destacar que se le asignó un trato pre fe re nc ia l a los Estados en desarrollo, con respecto a la asignación de fondos y asistencia técnica por parte de las organizaciones int er na ci o na l e s pe ci a l i z a d a s.

Quedó de manifiesto que sólo mediante la cooperación int er na ci o na l, en coordinación con las organizaciones internacionales se podrá lograr el objetivo de proteger y preservar el medio marino. El texto abundó también en las diversas fuentes de contaminación, ana li z a n d o cada una de ellas y los procedimientos de ejecución de las dis po si ci o ne s re l a t i v a s.

Otro tema importante lo fué el concerniente a la investigación científica marina, estableciéndose que cada Estado tiene derecho a realizarlo, contando con el auspicio de las organizaciones espe ci a l i z a d a s y conforme a los siguientes principios:

- 1) Las actividades de investigación se realizarán sólo con fines pacíficos.
- 2) Se realizará sólo con métodos y medios científicos id ó ne o s.
- 3) No deberá interferir con otros usos legítimos del mar.

4) Deberá respetar los reglamentos aplicables.

Un aspecto interesante fue el contenido en el Artículo 241 según el cual la investigación científica marina no constituirá fundamento para ninguna reivindicación sobre el medio marino o de sus recursos.

Se volvió a resaltar el valor de la cooperación internacional como instrumento para fomentar la investigación a través de la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales.

Para los objetivos de este trabajo destaca el artículo -- 245 el que regula la investigación en la Z.E.E. En él se reconoció el derecho que el Estado ribereño tiene para regularizar, autorizar y realizar investigaciones científicas en su Z.E.E. y en la -- plataforma continental y la correlativa obligación a cargo de todos los demás Estados de realizarla sólo con el consentimiento de aquél.

Asimismo, se estableció que en condiciones normales los - Estados ribereños deberán otorgar su consentimiento, siempre que - las investigaciones tengan fines pacíficos y que el resultado de - dichas actividades redunde en beneficio de toda la humanidad.

Solo de manera discrecional se podrá negar dicho consentimiento si el proyecto de investigación a realizarse por otro Estado reviste importancia directa para la explotación y exploración - de los recursos vivos o no vivos existentes en la Zona del Estado ribereño, o si se contempla la realización de perforaciones en la plataforma continental, se requiera el uso de explosivos o sustan

cias nocivas al medio marino o si se involucran islas artificiales y en un supuesto, se proporcione información inexacta.

La información de los proyectos de investigación debía presentarse al Estado ribereño con cuando menos seis meses de anticipación al inicio de las actividades.

Se dispuso igualmente que el Estado que llevara a cabo investigaciones científicas en la Z.E.E. o en la plataforma continental de otro Estado debería permitir la participación de este último, incluyendo la presencia de observadores a bordo de los buques.

La Convención pugna también por la cooperación internacional para el fomento del desarrollo y la transmisión de la tecnología marina, mediante programas de cooperación técnica y la celebración de encuentros especializados.

Por último, el texto de la Convención dispuso en su Parte - XV el procedimiento a seguir para la solución de las controversias - que la aplicación de la misma provocaran.

Al efecto, se dejó asentado el principio de la solución de - controversias por medios pacíficos (Art. 279); ya sea por acuerdos - generales, regionales o bilaterales, o siguiendo el procedimiento de conciliación contenido en la sección I del anexo V.

Para el caso de que las partes no llegaran a un acuerdo satisfactorio relativo a la interpretación o aplicación de la Convención, los Estados podrán acudir a cualquiera de los medios que adelante se citan:

- 1). Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

2) Corte Internacional de Justicia

3) Tribunal Arbitral.

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó el 29 de diciembre de 1982, la Convención de las Naciones Unidas - sobre el Derecho del Mar y se publicó el decreto correspondiente - en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 1983, depositándose el 18 de marzo de ese año el instrumento de ratificación mexicana ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas; finalmente el decreto promulgatorio fue firmado - por el Presidente de la República el 10 de mayo de 1983, publicándose el texto de la Convención de Las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio del mismo año, lo cual hace que para México la Convención es en la materia, Ley Suprema de toda la unión, según lo establece el artículo 133 de nuestra Constitución Política.

CAPITULO CUARTO

EL EMBARGO ATUNERO DE 1980.

4.1 Marco del Conflicto.

Como ha quedado señalado en el capítulo anterior, el establecimiento por parte de México de la Zona Económica Exclusiva impactó de manera definitiva las relaciones internacionales en materia de pesca entre México y los Estados Unidos, imbuyéndole un carácter predominantemente político; sin embargo un aspecto que ha sido menospreciado es el referente a las implicaciones económicas que dicha declaración conlleva y el cual es el propósito central para resaltar en este capítulo, dándole la importancia que a mi parecer merece.

A fin de situar en su debido contexto el génesis del conflicto atunero México-Estados Unidos, cabe presentar una breve capitulación.

Como quedó asentado anteriormente, paradójicamente fueron los Estados Unidos quienes al concluir la Segunda Guerra Mundial reclamaron en el plano internacional el derecho a excluir de sus áreas de conservación de pesca a las flotas de países extranjeros.

Esta iniciativa fue seguida por países que como México, reclamaron también el establecimiento de zonas exclusivas de pesca e iniciaron un movimiento dentro del derecho Internacional para obtener el reconocimiento de las mismas.

Fue en esa coyuntura, como en mayo de 1949 se constituye la Comisión Interamericana del Atún Tropical, en la que Costa Rica y Estados Unidos intervienen como fundadores, sumándose Panamá en 1953, Ecuador en 1961, México en 1964 y Nicaragua en 1973.35.

La Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical fue signada en la ciudad de Washington el 31 de mayo de 1949.

Su objetivo primordial era el de mantener la población de atunes de aletas amarillas y bonitos, así como otras especies que son capturados por las embarcaciones atuneras en el Pacífico Oriental.

En el texto de la Convención se puso de manifiesto el interés común de los Estados participantes por cooperar en la recopilación

35. En la actualidad integran este Organismo Canadá, Estados Unidos, Nicaragua, Panamá, Francia y Japón. Los objetivos principales de esta Comisión son:

- a) Estudiar la biología del recurso en el Océano Pacífico Oriental, a fin de determinar las consecuencias de la pesca y los factores que afectan su abundancia.
- b) Recomendar medidas de conservación.
- c) Investigar las especies asociadas al atún, en especial los delfines y dictar medidas de protección a efecto de reducir su mortalidad.

ción de datos fidedignos que facilitaran el mantenimiento de las poblaciones de esas especies en un nivel que permitiera un continuo aprovechamiento máximo; sobre todo ante la creciente explotación del recurso.

La CIAT se integró con secciones nacionales formadas por miembros nombrados por los gobiernos de las respectivas Altas Partes Contratantes, los que podrían designar especialistas para cada sección, agrupadas en comisiones consultivas.

Según el artículo primero, la Comisión rinde anualmente informes sobre los resultados de sus investigaciones y conclusiones, elaboradas conforme un plan general de actividades.

Encabezando la Comisión se previno el nombramiento de un Director de Investigaciones, que debería ser un científico especialista en los temas del mar, relacionados con las especies objeto de estudio, el que tendría funciones ejecutivas.

De manera sintética a la Comisión se fijaron las siguientes funciones:

1. Realizar investigaciones sobre la abundancia biológica, biometría y ecología de atunes aleta amarilla y bonito en el espacio marino del Océano Pacífico Oriental. Asimismo, estudiar los efectos de la acción del hombre sobre las poblaciones de esas especies.

- 2.- Compilar y analizar informes sobre el comportamiento y tendencias futuras del recurso.

3. Realizar estudios tendientes a mantener y aumentar las poblaciones.

4. Realizar labores de pesca a fin de cumplir los puntos anteriores.

5. Recomendar a las Altas Partes Contratantes, con base en estudios científicos, las medidas pertinentes para mantener la abundancia del recurso.

6. Recopilar estadísticas de las actividades de pesca para los tipos de peces que abarca la Convención.

7. Publicar informes sobre las investigaciones realizadas.

En esta Convención se previno que los Estados Contratantes deberían promulgar leyes para alcanzar los fines de la misma (Art. - III).

De la lectura del documento que dió origen a la CIAT, se deduce el carácter hegemónico atribuido a los Estados Unidos de América en la organización y funcionamiento de la Comisión, por presentar un ejemplo, en el artículo V se dice que cualquier gobierno que deseara adherirse a ella deberá comunicar esa intención a las Altas Partes Contratantes y al recibir el consentimiento unánime de parte de éstas últimas, depositará ante el gobierno de los Estados Unidos de América una copia certificada de la adhesión, siendo éste gobierno el encargado de comunicar la adhesión o la denuncia de la Convención.

Como bien puede observarse, el control de las actividades de la CIAT se encuentra en los Estados Unidos de América, Máxime si se considera que éste es el único Estado del área que cuenta con los recursos técnicos y económicos, así como la tecnología apropiada pa-

ra cumplir con las funciones de la misma.

Pero volviendo a los orígenes del conflicto atunero, tendríamos que remontarnos al año de 1951 cuando Ecuador inició su reclamación internacional para obtener la exclusividad sobre la pesca en una zona de 200 millas.

Este país no sólo se limitó a dicha reclamación sino que además capturó embarcaciones norteamericanas que se encontraban pescando atún en la zona antes mencionada.

La respuesta de los Estados Unidos no se hizo esperar y -- fué así que en 1954, y posteriormente en 1967 se dictó el "Acta de Protección para Pescadores" que consistía en términos generales, en una serie de medidas para proteger a las embarcaciones norteamericanas que pescaran atún dentro de las zonas de pesca reclamadas como exclusivas para los países latinoamericanos, estas acciones incluían una cobertura de seguro por la pérdida de las embarcaciones y su -- equipo, así como de las sanciones económicas que los Estados costeros les impusieran.

El naciente conflicto tenía como origen dos consideraciones: los intereses de seguridad y los intereses económicos. Por lo que respecta al primero, los Estados Unidos siempre han propugnado por la permanencia del principio de libertad de navegación y el establecimiento de límites a esta libertad podría sentar precedentes que posteriormente representarían un obstáculo para el libre movimiento de su flota de guerra y por lo tanto para sus propósitos -- de seguridad.

En cuanto al aspecto económico, Estados Unidos, especialmente su flota atunera, realiza la mayor parte de sus capturas en aguas de otros países, y en oposición, las intromisiones de flotas extranjeras en su zona de pesca eran mínimas.

En este orden de ideas, el argumento que los Estados Unidos tienen para oponerse al establecimiento de zonas exclusivas de pesca es el carácter altamente migratorio del atún, por lo que consideran que esta especie no pertenece a ningún estado, debido a su constante movilidad.

En 1966, la CIAT estableció un límite anual de captura para el Area Regulada del Atún Aleta Amarilla (ARCAA) en el Pacífico Oriental; cabe apuntar que hasta ese año la pesca del atún se llevó a cabo bajo el principio vigente de libre competencia, mejor conocido como "El que llega primero se sirve". esta situación como ha quedado asentado, provocó una manifiesta oposición por parte de los países en vías de desarrollo, pues resultaba ser que el recurso se encontraba en mayor volumen frente a sus costas.

Siendo los Estados Unidos el país que poseía la flota pesquera más grande y moderna, prácticamente acaparaba la captura de dicha especie marina; en estas circunstancias, en 1968 Ecuador decidió separarse de la CIAT.

En los años subsecuentes los países latinoamericanos que aún integraban la CIAT ejercieron presión dentro del seno de la misma, a fin de obtener una mayor participación en la pesca del atún aleta amarilla. Paralelamente México fue incrementado su presencia en las cap-

turas de atún.

En 1969 México y Costa Rica lograron que la CIAT acordara - en su favor una cuota de captura en relación directa a su capacidad de acarreo que para entonces resultaba mínima en comparación con la flota atunera norteamericana. Las negociaciones sobre el volumen de la captura se llevaron a cabo anualmente, hasta que en el mes de diciembre de 1975, ambos países presentaron una iniciativa para encontrar un sistema original para administrar de manera más justa la pesquería del atún.

Esta iniciativa desembocó en la elaboración de un documento denominado "Alternativas para la Administración Internacional de los Recursos del Atún.³⁶, este instrumento contenía diversas opciones - administrativas:

1) Control de 200 millas por parte de los Estados costeros (opción lógicamente desechada por los Estados Unidos quienes históricamente se habían opuesto a esta figura jurídica internacional).

2) Extensión del sistema vigente de la cuota global en la zona del Océano Pacífico Oriental,

3) Administración de la asignación parcial de la captura - (APC),

4) La creación de coaliciones regionales,

5) Asignación total del recurso

6) Asignación de recursos mediante la limitación competi-

36. TUNIPAC, S.A. DE C.V., panorama de la Industria Atunera Mundial, -- México 1985 P. 70

va.

Este documento se turnó a estudio de los países involucrados. Mientras tanto en el plano de las relaciones México-Estados Unidos, hacia 1976, los grupos de presión dentro de la industria pesquera norteamericana ejercieron su influencia ante su gobierno de tal manera que su tradicional posición de defensa a ultranza de la libertad de los mares sufrió un viraje dramático: la causa determinante -- fué el hecho de que países como Japón y la Unión Soviética incrementaron su capacidad tecnológica para eficientar su producción pesquera, ampliando su esfera de acción hacia áreas consideradas como exclusivas por las embarcaciones norteamericanas.

El Congreso de los Estados Unidos a pesar de la oposición -- de su industria atunera pasada y conciente de las implicaciones internacionales que la adopción de un régimen proteccionista tendría -- en el plano de las relaciones jurídicas globales, aprobó el FISHERING CONSERVACION MANAGEMENT ACT de 1976, por medio del cual, los Estados Unidos establecieron su autoridad administrativa sobre los recursos -- náuticos de sus costas, con lo que de hecho, estableció su propia zona económica exclusiva; sin embargo, y como resultado de la influencia de la gran industria atunera norteamericana, se exceptuó en la -- sección 103 de este documento lo relativo a las especies consideradas altamente migratorias y más específicamente el atún.

De esta manera los Estados Unidos de América reconocieron la jurisdicción pesquera del Estado Ribereño, a excepción de los túnidos, lo que según su criterio no pertenecían a ningún Estado.

Al respecto el Dr. Jorge Vargas opina que "... según los dictados del superado derecho del mar tradicional, los Estados -- Unidos todavía consideran que los túnidos, por su carácter altamente migratorio, no pertenecen a nadie, sino que su posesión y -- su adquisición jurídica, según el derecho internacional, depende del Estado que los haya capturado, siempre y cuando tal captura se haya realizado fuera del mar territorial del Estado ribereño -- en cuestión...

... Dicho en otra forma: para los Estados Unidos de América, jurídicamente no existe la Zona Económica Exclusiva por lo que se refiere a las especies altamente migratorias. O sea que -- los Estados Unidos se empeñan en sostener la tesis tradicional de la libertad de pesca más allá del mar territorial, no obstante que esta tesis resulta ahora impropia"37

Debido a su importancia se presenta un análisis de dicha -- Ley.

La Ley de Conservación y Administración Pesquera (Fishing Conservation and Management Act), fue promulgada el 13 de -- abril de 1976.

Mediante esta ley, los Estados Unidos fijaron una zona -- de Conservación de Pesca, pues la sección 101 de la misma estipula que:

37. Vargas, Jorge A., El Atún y el Derecho, en Técnica Pesquera Méx. Sep., 1980., p. 39

Queda establecida una zona contigua al mar territorial de Estados Unidos con el nombre de Zona de Conservación Pesquera. El límite interno de dicha zona es una línea que coincide con el límite exterior marítimo de cada uno de los Estados ribereños, y el límite externo es una línea trazada de tal modo que cada punto de ella se encuentra a 200 millas náuticas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial" 38

En esta zona, los Estados Unidos asumen autoridad de administración pesquera sobre todos los peces, exceptuando las especies altamente migratorias como el atún. Esta autoridad sí se aplica más allá de esta zona a las especies anádromas y a los recursos de la plataforma continental.

El título de Zona de Conservación de Pesca, dado por la ley norteamericana deja entrever los criterios económicos y ecológicos sobre el que los Estados Unidos funda la naturaleza jurídica de dicha zona. En su texto en ningún momento se habla de derechos de soberanía, como en cambio sí lo hace el Decreto que estableció la Z.E.E. en nuestro país, publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976, el cual sigue en términos generales lo dispuesto por el texto de la CONFERMAR, que ha sido analizado en el capítulo anterior.

Cabe hacer notar que este cuerpo normativo contiene una --

38. Public Law 94-265, 94th Congress, H.R. 200, april 13, 1976, Title I. Section 101, p.6.

descripción minuciosa de los términos empleados, los que a menudo son desconocidos debido a su especificidad, y de procedimientos correspondientes a su aplicación.

Se considera conveniente recomendar para el caso de México - que las leyes que se dicten en materia pesquera se basen en conocimientos técnicos apropiados y que en el texto de las mismas se describan y normen las actividades pesqueras, evitando el uso de fórmulas - generales que en nada ayudan a la precisión y seguridad jurídica que las disposiciones del mar tienen.

La ley norteamericana consta de cuatro títulos:

- I. Autoridad de administración pesquera de Estados Unidos.
- II. Pesca extranjera y acuerdos internacionales de pesca.
- III. Programa de Administración Pesquera.
- IV. Disposiciones varias.

Como se ha apuntado anteriormente, el conflicto internacional sobre las zonas exclusivas de pesca tienen un claro trasfondo económico.

Los Estados Unidos, al disponer de la flota pesquera más poderosa y la industria de procesamiento tecnológico más avanzada, requieren de la adopción de medidas, tanto en el plano internacional como en el escenario interno, que protegen los poderosos intereses que ponen en juego.

En este sentido, y siguiendo la tesis del Doctor Jorge Vargas se considera que el punto medular del establecimiento de la Zona de Conservación Pesquera por los Estados Unidos es la prohibición de que flo--

tas extranjeras pesquen dentro de dicho espacio marítimo. Vargas afirma que con la creación de la Z.C.P.: "... la pesca de extranjeros solo podrá tener lugar con base en un acuerdo internacional de pesca -- que reúna los requisitos que establece la ley en cuestión...", y además que con la firma de ese instrumento "... el país extranjero reconocca en forma expresa la autoridad exclusiva de administración pesquera de Estados Unidos..."39.

La citada ley incluye una serie de reglamentos que deberán cumplir los Estados extranjeros que pesquen en la Z.C.P., de entre -- los cuales destaca la obligación de no exceder la cuota asignada de -- pesca.

Los Estados Unidos, al igual que México, siguiendo las pautas marcadas por la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar han -- adoptado el principio de la utilización óptima de los recursos vivos, de esta manera, la ley, objeto del presente análisis en el título II, sección 201, punto 4, inciso "D" prescribe que "el monto total para -- la pesca extranjera, con respecto a cualquier especie sujeta a la administración pesquera de los Estados Unidos, será aquella porción del rendimiento óptimo en las pesquerías que no puedan ser pescadas por -- embarcaciones estadounidenses..."40

Para los efectos de este trabajo, la sección 205 de la Ley -- reviste una gran importancia ya que fue precisamente en cumplimiento

39. Vargas, Jorge A., México y la Zona de Pesca de Estados Unidos, -- UNAM., México, 1979, p. 34

40. Public Law 94-265, op. cit., p.8

de esta disposición, que los Estados Unidos aplicaron el embargo atenuado a nuestro país.

En seguida se presenta una traducción de tan trascendente legislación:

"Sección 205. Prohibición de importaciones.

a) Determinaciones del Secretario de Estado.- Si el Secretario de Estado determina que:

(1) No ha sido posible, después de un tiempo razonable, el concluir un acuerdo internacional sobre pesca con cualquier nación extranjera, en el que se permita a embarcaciones de los Estados Unidos el acceso equitativo a pesquerías sobre las cuales esa nación ejerza su autoridad exclusiva de administración pesquera, reconocida por los Estados Unidos, de acuerdo con las actividades pesqueras tradicionales de esas embarcaciones...

(2) Cualquier nación extranjera no está permitiendo a embarcaciones pesqueras de los Estados Unidos la pesca de especies altamente migratorias, en coincidencia con cualquier acuerdo internacional de pesca de la que esa nación sea o no parte.

(3) Cualquier Nación extranjera no está cumpliendo con sus obligaciones derivadas de un acuerdo internacional, aplicable a la pesca por parte de embarcaciones de los Estados Unidos en cualquier pesquería sobre la cual esa nación ejerza autoridad exclusiva de administración pesquera.

(4) Cualquier embarcación pesquera de los Estados Unidos es capturada por alguna nación extranjera mientras pesque en aguas más

allá del mar territorial de esa nación:

a) En violación de un acuerdo internacional de pesca aplicable.

B) Sin autorización fijada en un acuerdo entre los Estados Unidos y esa nación; o

c) Como consecuencia de una reclamación de jurisdicción que no sea reconocida por los Estados Unidos.

El Secretario de Estado deberá certificar esa determinación al Secretario del Tesoro.

b) PROHIBICIONES.- Con base en cualquier certificación del Secretario de Estado bajo la subsección (a), el Secretario del Tesoro deberá tomar las acciones que sean necesarias y apropiadas para prohibir la importación a los Estados Unidos.

(1) De cualquier pescado o producto de la pesquería involucrada; y

(2) Bajo las recomendaciones del Secretario de Estado, algunos otros pescados o productos de la pesquería de la nación extranjera involucrada...

(c) LEVANTAMIENTO DE LA PROHIBICION.- Si el Secretario de Estado encuentra que las razones para la imposición de cualquier prohibición de importación dictada bajo lo dispuesto en esta sección han desaparecido, el Secretario de Estado lo ratificará al Secretario del Tesoro, que deberá levantar esa prohibición.

(d) DEFINICIONES. Utilizadas en esa sección.

(1) El término pescado incluye cualquier especie migratoria

(2) El término producto significa cualquier artículo producido de o compuesto en todo o en parte por cualquier pescado".⁴¹

Esta ley dejó en claro la intransigencia del gobierno estadounidense respecto al asunto atunero, ya que en dicha legislación no sólo se consigna la excepción de esta especie, sino que con la fijación de sanciones a Estados costeros como México, en los que abunda este recurso, estableció que si una embarcación norteamericana -- era capturada por la de otro país que reclamara respeto a su jurisdicción sobre sus zonas costeras y dicha jurisdicción no estuviera -- reconocida por los Estados Unidos, el Secretario del Tesoro norteamericano deberá imponer un embargo sobre las importaciones de atún provenientes de dicho Estado.

Al interior de los Estados Unidos, el establecimiento de -- una zona exclusiva de pesca revistió una doble faceta: por un lado -- esta ley protegía a la industria atunera local, al evitar que flotas extranjeras pescaran dentro de dicha zona; por otra parte, esta -- terminación privó a los Estados Unidos de cualquier argumento válido para impedir que otros países establecieran a su vez sus propias zonas de exclusión, ya que de manera implícita se les estaba reconociendo ese derecho.

En este orden de ideas, al quedar establecidas las zonas exclusivas de pesca tanto de México como de los Estados Unidos, fue indispensable el iniciar negociaciones diplomáticas a efecto de regu--

41. Ley 94-265, op. cit., p. 15-16

lar las relaciones entre los dos países en lo que toca a la industria pesquera y a los límites internacionales de jurisdicción estatal.

Durante los años de 1976 y 1977, ambos países celebraron tratados en los que nuestro país pugó por la fijación de una cuota capturable, siempre y cuando el volumen del producto excediera la capacidad de captura de la flota mexicana, que para ese momento incrementaba su número.

Por otra parte, de manera recíproca, los Estados Unidos fijaron una cuota en los mismos términos que lo había hecho México, aunque cabe apuntar aquí que los cardúmenes de atún existentes en la zona de 200 millas náuticas adyacentes a las costas estadounidenses son mínimos y que en cambio, es en la zona exclusiva de pesca de México - en donde se localizan en mayor cantidad.

Paralelamente, México convocó, con Costa Rica, a una reunión de Plenipotenciarios a celebrarse en la capital de ese país en el mes de septiembre de 1977.

El 24 de diciembre de 1976, se firmó en la Ciudad de México el acuerdo de Pesca entre México y los Estados Unidos; en este instrumento ambos gobiernos intentaron llegar a una solución diplomática de las diferencias surgidas al proclamar sus respectivas zonas exclusivas.

Como ha quedado asentado con anterioridad, México había publicado el 31 de julio de 1976, la "Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 de la Constitución Política de México que establece una zona Económica Exclusiva"; a su vez los Estados Unidos emi-

tieron el 10. de mayo de 1977 la "Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976".

En los considerandos del acuerdo de 1976, se reconoce que al no haberse llegado a un consenso sobre la administración provisional (pues aún no se había llegado a una resolución definitiva dentro de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, - aunque ya existía un consenso y las posiciones de ambos países al respecto se orientaban hacia la coincidencia en esta materia) de las -- fronteras marítimas comunes tanto en el Golfo de México como en el -- Océano Pacífico, era necesario regular las relaciones de ambos países para fortalecer los vínculos de "amistad" entre ellos.

En dichos considerandos quedó de manifiesto la voluntad de México de no llegar a una situación de enfrentamiento con los Estados Unidos.

La ley norteamericana, como su nombre lo indicaba, privilegiaba el aspecto de la conservación del recurso y la administración - del mismo siguiendo criterios ecológicos.

En este sentido, México se comprometió a adoptar medidas para que no se sobreexplotaran los recursos pesqueros en su Z.E.E., permitiendo que las flotas extranjeras capturaran el volumen excedente, en el supuesto de que el total de la captura permisible sobrepasara - la capacidad de captura de la flota mexicana, de acuerdo "con su interés nacional y bajo las condiciones que fija"41

41. Considerando 4o. del Acuerdo de Pesca entre México y E.U.A.

Un punto relevante es el último considerando que textualmente dice que se firma este acuerdo:

"Tomando en cuenta la pesca llevada a cabo en el pasado por naciones de los Estados Unidos que han pescado habitualmente en áreas de la zona frente a las costas de México, así como la contribución de los científicos de los Estados Unidos a la investigación de las poblaciones..."⁴³.

De este texto se desprenden las diversas posiciones existentes entre los dos países: Por un lado se reconoce el interés de los Estados Unidos por seguir pescando en aguas dentro de la Z.E.E. de México, un hecho que históricamente ha sido realizado por los Estados Unidos, dada la importancia económica que la industria pesquera, específicamente la atunera, tiene dentro de la economía global de ese país.

Por otra parte, se hizo manifiesto el reconocimiento que México hacía del grado de avance tecnológico de las investigaciones científicas norteamericanas en la materia, lo que de manera implícita reconocía el valor de las estadísticas emanadas de la CIAT y sus trabajos sobre las poblaciones de recursos pesqueros de la zona.

El acuerdo de Pesca entre México y los Estados Unidos, según su artículo 1°, tenía como objetivo el regular la intervención de la flota norteamericana en la pesca dentro de Z.E.E. de México y "promo-

43. Idem., último considerando.

ver la cooperación en la conservación efectiva, utilización óptima y la administración por parte de México de dichos recursos"44, en la zona de Conservación pesquera proclamada por los Estados Unidos.

Se estableció un sistema de permisos (Art. IV), sujetos al pago de derechos (Art. V) fijados conforme a la Legislación mexicana, - en los que se fijaron las condiciones y restricciones para su aplicación (Art. VI).

El artículo VII, punto 2, contiene una disposición de especial importancia ya que en él se estipula que "... los funcionarios - mexicanos autorizados tendrán el derecho de pasar, salir a bordo e - - inspeccionar cualquier embarcación de los Estados Unidos que esté pe- scando en la Zona, cuando se tenga razón para creer que no está cum- pliendo con los requisitos que se han establecido para su actividad - pesquera por parte de México"45

El acuerdo contiene también un sistema de sanciones a los - - barcos norteamericanos con base a la legislación mexicana (Art. VIII) así como diversas disposiciones en las que se consigna el interés de ambos países por la conservación de los recursos pesqueros a través - de la cooperación bilateral y el fomento de investigaciones científicas que constituyen el aprovechamiento óptimo del recurso.

Otro tema importante es el contenido en el artículo XVI en - el que se trató el caso de los mamíferos marinos, comprometiéndose Mé xico a prohibir su captura directa, así como a reducir la muerte inci

44. Artículo I, Acuerdo de Pesca entre México y los E.U.

45. IBIDEM., Art., VII

dental de estas especies dentro de la Z.E.E., (este artículo reviste especial importancia ya que comprende el caso del delfín que, motivó el segundo embargo atunero a México).

El acuerdo de Pesca entre México y Estados Unidos, representó un gran avance en la regulación de las relaciones pesqueras entre los dos países, no obstante su fracaso en dirimir las diferencias -- con relación al tema del atún, ya que en su texto sólo se estipula -- que: "sin perjuicio de los principios legales aplicables a las especies altamente migratorias o de las respectivas posiciones del Gobierno de México y del Gobierno de los Estados Unidos de América, -- respecto de esta cuestión... tomando en cuenta las deliberaciones de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar.. el Gobierno de los Estados Unidos de América conviene en proporcionar al Gobierno de México los nombres de las embarcaciones de los E.U.A. que tengan la intención de pescar especies altamente migratorias en la zona bajo el actual régimen de la Comisión Interamericana del -- Atún Tropical, y el Gobierno de los E.U., además, transmitirá al Gobierno de México el nombre de dichas embarcaciones, y los derechos -- establecidos en el Anexo por la expedición del certificado... lo -- cual indicará a las autoridades mexicanas de vigilancia el estatus -- de tales embarcaciones en la zona"⁴⁶

La anterior es la única mención que se hizo de la problemática atunera en el contexto del Acuerdo, aún cuando era precisamente

46. Artículo XXI, acuerdo...

este problema la principal fuente de diferendos entre los países signatarios; por lo que puede afirmarse que en esta ocasión se fracasó en el intento de llegar a un acuerdo satisfactorio para regular las espionosas relaciones que el tema traía aparejadas.

Ante la insuficiencia del tratado firmado en 1976, México celebró con los Estados Unidos un histórico Acuerdo el 26 de agosto de 1977, mediante el cual por primera vez, embarcaciones mexicanas tuvieron acceso a la zona de pesca de ese país en la que ejerce su autoridad administrativa en materia de pesca.

La idea total de este instrumento fue la conservación y explotación racional de los recursos pesqueros en las costas de los Estados Unidos, ante el hecho del establecimiento, por su parte, de una zona de conservación de pesca de 200 millas frente a sus costas.

El acuerdo sigue las pautas marcadas en la Ley 94-265, la que fue analizada anteriormente, en lo que se refiere a las definiciones de los términos empleados (Art. II).

El acceso a las embarcaciones mexicanas se otorgaría por medio de permisos que tomarían en cuenta el rendimiento óptimo de cada pesquería (Art. III), de tal manera que aquellas pudieran pescar el excedente no capturado por la flota norteamericana.

Un aspecto ecológico contenido en el Acuerdo fue el referente a preservar las poblaciones de "cualquier mamífero marino dentro de la zona de conservación pesquera de los Estados Unidos"⁴⁷. (Art. VII).

47. Vargas, Jorge. México y la zona... op. cit., p. 124

La celebración del Acuerdo entre los dos países en 1976 guarda simetría con el que aquí se comenta; incluso puede afirmarse que - existe una relación de reciprocidad entre ambos ya que con la firma - de esos instrumentos, las flotas de los respectivos países quedaron - facultados para realizar labores de pesca en las zonas de exclusión - de cada una de las contrapartes.

En ese sentido el texto del clausulado en un Artículo XIII confirma lo anterior al estipular que: "El Gobierno de los Estados Unidos permitirá que nacionales y buques de México pesquen en la zona de Conservación Pesquera de los Estados Unidos y el Gobierno de México - permitirá que nacionales y buques de los Estados Unidos pesquen en el área establecida en virtud de la ley que establece una Zona Económica Exclusiva, fuera de las costas de México, de conformidad, respectivamente con este Acuerdo y con el Acuerdo de pesca entre México y los Estados Unidos, firmado el 24 de noviembre de 1976 y sobre la base de reciprocidad"⁴⁸.

En el anexo I se precisaron las normas de procedimiento aplicables a las solicitudes y expediciones de licencias, y por último en el anexo II se fijaron los requisitos de información que deberían cubrir las embarcaciones mexicanas que solicitaban licencia para pescar en la Zona de Conservación Pesquera de los Estados Unidos, los que se concentraron en datos estadísticos sobre capturas y esfuerzos pesqueros.

48. IBID., p. 127

Habría que esperar a que la práctica fuera definiendo las posiciones y que los intereses económicos de las industrias atuneras de los dos países orientaran las decisiones de los Gobiernos.

En cuanto a la vigencia del Acuerdo, en el artículo XXI se dijo que "Los representantes de los gobiernos se reunirán para examinar los términos de este Acuerdo durante el cuarto año de su operación..."
"49.

Los anexos del Acuerdo contienen en su primera parte, una serie de procedimientos relativos a la obtención de los permisos de pesca; requisitos de identificación de las embarcaciones informes estadísticos, fianzas o garantías de cumplimiento que el Gobierno de México cobraría a las embarcaciones norteamericanas que pescaran dentro de las doce millas de la costa occidental de la península de Baja California.

Por último una tercera parte, aplicable a la pesca de especies como el huachinango, el mero y el camarón.

Para el caso del camarón, su alto valor comercial representaba un ingreso importante de divisas en tal virtud, el Gobierno de México decidió que para el 31 de diciembre de 1979 la flota norteamericana debía suspender su pesca, ya que para ese entonces la nacional estaría en aptitudes de pescar el total de captura permisible.

Por último la parte IV se refiere a las especies altamente migratorias (atún) y extrañamente sólo contiene dos puntos, el primero remite el Artículo XVIII para regular la cuestión y el segundo dis-

49. Artículo XXI, Acuerdo...

pone que "los derechos dispuestos por ese Artículo serán de 20 dólares anuales por embarcación"50; cantidad realmente ridícula si se compara con el valor económico de las capturas que la flota norteamericana obtenía por la pesca del atún en la Z.E.E. de México.

La administración de los recursos así obtenidos sería responsabilidad de la nueva organización, el monto de los derechos se obtendría con base en la magnitud de las capturas obtenidas.

Una vez cubiertos los gastos de administración, la organización distribuiría el remanente en dos porciones: la primera correspondería a los países ribereños en proporción al volumen capturado en su costa; la segunda se distribuiría entre todos los miembros, atendiendo a sus capturas globales. Este intento por llegar a un convenio satisfactorio para todas las partes no pudo concretarse y a lo más que llegó fue a convocar a otra reunión en la que aprovechara las experiencias de la primera.

Con la finalidad de llegar a un acuerdo satisfactorio del asunto atunero, México y Costa Rica presentaron un documento de trabajo en la Conferencia de Plenipotenciarios para la Conservación y Administración Internacionales del Atún en el Pacífico Oriental, celebrada en la Ciudad de San José, en septiembre de 1977.

El esquema propuesto por los países organizadores se basaba en una signación parcial de las capturas, que se aplicaría siguiendo un sistema internacional de licencias, en virtud del cual cualquier

50. Punto 11 de la parte IV, Anexos del Acuerdo de Pesca.

país miembro de la misma organización tendría acceso a pescar en las aguas costeras después de las doce millas territoriales.

El procedimiento aplicable para la asignación de las cuotas sería el promedio de la captura total de atún en las Zonas Económicas Exclusivas de los países involucrados (Captura realizada por el total de la flota internacional).

Con la aplicación de este sistema cada país miembro tendría así su parte proporcional.

A este documento sobrevino una contrapropuesta de los Estados Unidos intitulada "Principios de Conservación y Administración".

La propuesta norteamericana reiteraba su política de pescar el atún sin considerar las zonas de exclusión reclamadas por los países latinoamericanos, señalando incluso que cualquier Estadomembro de la nueva organización creada para asegurar la conservación y explotación de las especies altamente migratorias, lo podría hacer dentro del área total que comprende el radio migratorio de esas especies, por lo que pudiera interpretarse que se podría pescar aún en el mar territorial de los Estados costeros.

Esta tesis iba en contra del principio asumido por México - según el cual cada Estado costero decidiría, en base a sus propias - reglamentaciones, si concede acceso a flotas extranjeras.

Para colmo, la propuesta norteamericana excluía de la Zona - de aplicación de la organización a la zona de conservación de pesquerías de la E.U.A.; lo que era inaceptable ya que sólo tendía a proteger los intereses de los propietarios de más de tres mil pequeñas em-

barcaciones atuneras que pescaban dentro de la zona de 200 millas de ese país.

Como era lógico de pensar, esta negociación fracasó y la polarización de posiciones se encontraban en este punto cuando México decide renunciar a la CIAT, por nota diplomática del 8 de noviembre de 1978. Ante esta determinación, la misma CIAT aceptó que el sistema regulatorio vigente hasta ese momento, había sido rebasado por la realidad y en su intento por evitar un rompimiento más grave pidió a los países interesados se avocaran a encontrar opciones realistas para administrar y regular la captura de atún aleta amarilla en el ámbito internacional.

Continuando con sus políticas negociadoras, México y Costa Rica convocaron a otra reunión de Plenipotenciarios a celebrarse en la Ciudad de México en el mes de enero de 1979. Dicha reunión fue conocida como Segunda Conferencia Plenipotenciaria para el Establecimiento de un Nuevo Régimen para la Conservación y Pesca del Atún en el Océano Pacífico Oriental.

En ella, México y Costa Rica, países cuentan con el recurso en sus aguas, persistieron en su posición de regular la captura del atún atendiendo a la asignación de cuotas con base al promedio de la captura de la flota internacional en las aguas adyacentes a los países ribereños durante un período de cinco años, sistema de medición conocido también como "asignación de cuotas con base en las capturas históricas". De esta manera y siguiendo este sistema, les correspondían a los países adyacentes el 68.5% del límite de captura anual o cuota máxima permisible fijada por la CIAT, esto significaba 130,400 toneladas del total de 190,400.

Por su parte, los Estados Unidos, al no reconocer la Z.E.E. propusieron a su vez que la medición se llevara a cabo atendiendo a la capacidad de captura de las flotas involucradas o índice de captura por unidad de esfuerzo, este sistema claramente le favorecía pues su flota era mayor, de tal forma que el cálculo para las asignaciones variaba, correspondiéndoles a los países ribereños el 45% de la cuota total equivalente a 85 100 toneladas. Para México la diferencia entre la aceptación de su propuesta y la de los Estados Unidos representaba 38,000 toneladas asignadas según la primera opción, y 24,900 si se sometiera a la segunda propuesta.

Durante el desarrollo de la reunión los Estados Unidos mostraron una inusual flexibilidad en su posición, ya que llegaron a proponer una signación más congruente con el principio de la concentración de tñidos en las zonas de 100 millas, hasta elevar las cuotas a un 57% para los países costeros, lo que representaba 108,503 toneladas del límite total.

A pesar de que las diferencias se habían reducido y se esperaba un desenlace favorable y justo para las dos posiciones en pugna, surgieron diferencias que frustraron un arreglo diplomático como fueron el punto referente al último viaje libre: Estados Unidos propuso que sus barcos tuvieran derecho a efectuar el último viaje en un lapso de 30 días inmediatos al cierre de la temporada, México y Costa Rica por su parte proponían que los barcos que se hallaban en campaña al cierre de la temporada deberían concluir sus capturas en 45 días.

Otro punto discordante fue el de la flota en desventaja es de

cir, la flota de poco calado, los Estados Unidos propusieron se les asignaran 6000 toneladas para 100 embarcaciones consideradas en -- "Desventaja" en relación con las flotas de gran calado, este volumen sería capturado después del cierre de la temporada en aguas mexicanas.

México aceptó en principio esta situación pero lo condicionó a que se cumplieran una serie de requisitos que evitaran el exceso de captura por parte de estas embarcaciones y la seguridad de que no serían sustituidas y así lograr que con el transcurso del tiempo las 100 embarcaciones, plenamente identificadas dejaran de pescar.

México planteó asimismo una limitación a esas naves para -- que no pescaran más allá de 100 millas del litoral mexicano y a que sólo realizaran un viaje vía la pesca.

Por último, otra diferencia surgida de las negociaciones -- fue el pago que debía de hacerse por la licencia de acceso a la pesca en la ARCAA .51. México y Costa Rica sostuvieron que dicho pago -- fuera de 180.00 dólares por tonelada neta de registro y los Estados Unidos propusieron una tarifa de 50 a 100 dólares. Resulta obvio decir que no se llegó a ningún arreglo.

A pesar de que en esta reunión no se llegó a acuerdos, sobre todo en el aspecto económico de la actividad pesquera, sí represento un avance en el ámbito administrativo y de manejo de la pesquería; -- en este sentido se registraron avances al reconocer las partes la ne-

51. Area reglamentaria de la comisión del atún aleta amarilla.

cesidad de crear un nuevo organismo internacional, cuyas funciones -- fueran las de administrar la pesquería de manera conjunta; la urgencia de contar con un sistema internacional de licencias y la implantación de sanciones uniformes en el plano internacional.

Al año siguiente y ante el estancamiento de las negociaciones México expide el 14 de enero de 1980 un decreto que regulaba la expedición de permisos de pesca para pescar atún dentro de la Z.E.E., de tal manera que, al hacer efectiva su soberanía sobre el recurso, se procedió a detener las embarcaciones extranjeras que fueron encontradas pescando dentro de dicha zona, fue así como el 7 de julio de 1980 se detuvo y capturó al barco atunero norteamericano "María María" frente a las costas de Cabo San Lázaro, posteriormente al "Star Crest" y el "Carol", y para el 16 de julio de ese año el número de embarcaciones detenidas llegó a 6.

Ante estos hechos, los Estados Unidos reaccionaron aplicando la "Fisheries Conservation and Management Act" de 1976, la cual previene la aplicación de un embargo a los productos atuneros provenientes de países que hubieren arrestado embarcaciones de ese país dentro de su Z.E.E.

Como se dijo anteriormente, esta ley regula la administración pesquera en la Z.E.E. y no reconoce autoridad administrativa sobre las especies altamente migratorias como es el caso del atún, ni reconoce la potestad de cualquier Estado sobre el recurso.

México no fue el único país al que los Estados Unidos aplicaron el embargo previsto en la ley 94-265 de 1976.

Canadá también había apresado embarcaciones norteamericanas y fue objeto de embargo; no obstante "la disputa U.S.-CANADA a diferencia del caso mexicano fue resuelta a través de negociaciones. El embargo impuesto en agosto de 1979, fué levantado en septiembre de 1980, por medio del Acuerdo entre El Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Canadá, sobre las embarcaciones atuneras y albacoreras en la Costa del Pacífico y Privilegios Portuarios del 26 de mayo de 1981, T.I.A.S. No. 10057, que entró en vigencia el 29 de julio de 1981"⁵²

A su vez, México respondió denunciando los dos Tratados Bilaterales de pesca que había celebrado con los Estados Unidos: El Tratado bilateral de pesca del 29 de noviembre de 1976 y el Tratado Gubernamental de Pesca Internacional del 26 de agosto de 1977, analizados con anterioridad.

De esta manera, las posiciones de los dos países se polarizaron, México condicionó cualquier negociación al levantamiento del embargo y los Estados Unidos, a su vez, sujetaron el levantamiento del mismo, a la renuncia por parte de México de cualquier autoridad administrativa sobre las especies altamente migratorias.

Una vez analizado el marco del conflicto, corresponde ahora profundizar en las medidas que ante el embargo unilateral impuesto por

52. Ronsendahl Roger W., The Development of Mexican Fisheries And Its Effect On Unites States-Mexican Relations, en Pacific Basin Law - - - Journal, UCLA, Spring and fall, 1984 vol. 3 nos. 1 y 2 p. 14-15

los Estados Unidos en contra de nuestro país, el Gobierno Federal implemento con el fin de que fueran atenuados los efectos negativos que dicha medida produjo.

4.2 MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA Y DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA IMPULSAR LA PESQUERIA DEL ATUN.

En este sentido habré de analizar las medidas de política económica que se llevaron a cabo y las disposiciones jurídico-administrativas establecidas por el Ejecutivo Federal, para reducir los impactos negativos del embargo y solidificar las bases de una industria más sana desde el punto de vista económico, orientada por una política pesquera claramente definida en base a criterios de planeación.

Ahora bien, para empezar el estudio de las repercusiones del embargo, resulta indispensable remontarse a los orígenes de la industria atunera en nuestro país, analizando su desarrollo progresivo.

La actividad pesquera del atún en México, durante la primera mitad del presente siglo se podría catalogar como complementaria de la pesca realizada por los Estados Unidos.

Hacia 1970 nuestro país contaba con solo 12 embarcaciones, las cuales tenían una reducida capacidad (2,270 toneladas de bodega en total) y una antigüedad de 30 años en promedio.

Durante el período de 1970 a 1976 la industria atunera mexicana recibe un gran impulso con el desarrollo del sector público y social en el ámbito pesquero, a través del auge de las cooperativas pesqueras y del sector estatal mismo, ya que, para 1976, cuando de 12 embarcaciones se obtuvieron 24, de este total el 62.5% correspondían a dichos sectores.

Sin embargo no puede afirmarse que el incremento en el número -

de unidades se reflejara en una mayor producción y un manejo eficiente de la industria, ya que el índice de captura anual por tonelada de acareo se redujo en un 2.11% en 1973 y en 1.63% en 1977.53.

El crecimiento de la flota pesquera atunera de nuestro país y sus resultados de eficiencia no satisfactorios, demostraron que para tener éxito en esta industria era necesario contar con una política pesquera definida y una infraestructura que abarcara todas las fases de la producción: captura, procesamiento, distribución y consumo.

A partir del año de 1976 la distribución de la propiedad de la flota atunera mexicana experimentó un gran cambio.

La política seguida por la administración que asumió el gobierno del país privilegió la presencia del sector privado en contra del sector público y social. La Privatización no venía sola, sino que era acompañada por la transnacionalización del capital. Desde 1978, el capital extranjero penetró en la industria atunera mexicana bajo la forma de un monopolio constituido por los grupos Monterrey VISA, la mayor transnacional de alimentos de origen norteamericano, la Ralston Purina y la Star-Kist.

Mediante un decreto Presidencial Publicado en el Diario Oficial del 15 de julio de 1980, se concesionó a la empresa Pescaun la

53. Secretaría de Pesca, Túndidos y Diagnósticos de Baja California, - México 1982, p. 21.

pesca del atún que se localizará en las primeras 60 millas de nuestra Z.E.E. durante un período de 20 años.⁵⁴.

La denuncia de México a la CIAT en 1978, fué el detonante para la política de expansión de la flota atunera nacional, ya que se debía competir con la norteamericana y alcanzar con sus propios medios la captura permisible.

Sin embargo, la captura del atún es sólo una fase de la compleja industria atunera. El crecimiento de la flota no se vio acompañado del incremento en la infraestructura portuaria, de una optimización de la productividad en la fase de industrialización y de un programa de comercialización.

La flota atunera floreció al amparo de políticas crediticias favorables por parte del Estado. Con la creación del Banco Nacional Pesquero y Portuario se otorgaron créditos blandos que alcanzaban hasta el 90% del valor las coinversiones.

Se aceleró la construcción en México de barcos atuneros y la importación de equipos de pesca.

En un documento elaborado por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera. 55

54 Menéndez, Miguel A., Situación de la Industria Atunera. En Derecho Pesquero., México, 1984., p. 9-10

55. Exp. 50/1 del 22 de julio de 1981, en Programa de la Industria Atunera mundial Tunipac, s.a. de c.v., México, 1985.

El sector privado hacía notar que con el dinámico crecimiento de la flota, la infraestructura ya resultaba insuficiente para procesar y comercializar la pesca.

Solo el puerto de Ensenada, B.C., estaba acondicionado para recibir y procesar el producto y a pesar de su ventaja geográfica, al estar situado cerca del mercado natural del atún mexicano, su capacidad había sido rebasada por el volumen que en él se concentraba.

Los armadores se encontraban preocupados por la falta del -- mercado más importante como era el norteamericano y apuntaban ya la -- futura crisis de la industria.

Al denunciar México la CIAT se dejaron de pescar las cuotas -- señaladas por esa Comisión para el Atún Aleta Amarilla en el Pacífico Oriental Tropical, de tal manera que en las estadísticas empezaron a aparecer signos de preocupación al disminuir la población de esa especie como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CAPTURA DE ATUN POR TODA CLASE DE EMBARCACIONES EN EL PACIFICO ORIENTAL TROPICAL.56.

ESPECIES	1978	1979	1980	% DIFERENCIA EN TRE 1979 y 1980
Aleta Amarilla	182,777	194,985	162,021	
Barrilete	184,655	142,446	130,101	
Atún Ojo Grande (Big Tuna)	12,296	8,159	12,036	
(CYRA)	359,728	345,590	294,158	- 14.9%
Aleta Amarilla	15,715	15,149	26,508	
Barrilete	3,011	3,054	18,483	
Atún Ojo Grande	241	133	406	
CYRA O ESTE	18,695	18,336	45,397	+147.6%
TOTAL PACIFICO	398,695	363,926	339,555	- 6.7%
	*****	*****	*****	*****

56. Fuente, Exp. 50/1, op. cit. p. 6

Los Estados Unidos contaban con la flota más poderosa en el mundo y ante la limitación para pescar en las aguas pertenecientes a la Z.E.E. de nuestro país, abundantes en atún, orientaron sus actividades hacia el Océano Pacífico Occidental y aún así durante el período 1979-1980 disminuyó el volumen capturado.

En cambio, México aumentó su producción en un 14% como se muestra en el siguiente cuadro.

(II) CAPTURAS DE BARRILETE, ATUN ALETA AMARILLA Y ATUN OJO GRANDE,
EFECTUADAS EN EL CYRA POR BARCOS DE LAS SIGUIENTES NACIONES:*

PAIS	1979	% POR TOTAL	1980	% POR TOTAL	1979/80	% CAMBIO
Bermudas	6,046	1.8%	3,688	1.2	-	39
Canadá	1,795	.5	-	-	-	-
Costa Rica	9,390	2.7	4,553	1.5	-	-52
Ecuador	32,197	9.3	19,423	7.7	-	-40
Japón	1,067	.3	1,117	.4	-	-
Corea del Sur	2,581	.7	783	.2	-	-
México	30,324	8.8	34,421	11.7	+	+14
Antillas Ho- landesas	19,518	5.6	11,274	3.5	-	-42
Perú	3,036	.9	601	.2	-	-80
Estados Uni- dos	198,554	57.5	182,379	62.0	-	-8
Otros*	24,785	7.2	25,280	8.5	+	+2
TOTAL:	345,590	100.0%	294,156	100.0%		-15%

* Otros incluyen Canadá, Colombia, Zaire, Nueva Zelandia, Nicaragua, -
Senegal, España y Venezuela.57.

57. Fuente: Exp. 50/1, op. cit., p.7

En este punto, resulta oportuno señalar que el crecimiento - de la flota atunera mexicana se hizo respondiendo a una situación coyuntural, que no comprendió la existencia de los diversos factores -- que serán analizados más adelante.

Desde la perspectiva biológica, las grandes inversiones realizadas por nuestro país en la compra de grandes barcos atuneros -- cerqueros, no comprendió un estudio serio de las existencias de producto en nuestra Z.E.E., al respecto un estudio realizado por el Instituto de Limnología y Ciencias del Mar de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cargo de los doctores Manuel Gallardo C. y Alfredo Laguarda Figueras, intitulado "Problemática del Atún y Perspectivas para su Explotación Racional". incluido en el documento: Problemas y Perspectivas de la Industria Atunera a cargo del Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C.V., elaborado en México en 1984, afirma que no existía un estudio científico veráz que arrojará luces sobre el potencial pesquero de atún pescado en nuestra Z.E.E. por toda la flota internacional.

Sintetizando, no se tomó en cuenta al momento de decidir el desarrollo de la industria, el aspecto de la planeación de la investigación científica referente a la determinación de recurso disponible.

"Las consecuencias biológicas de una explotación intensiva - del producto son difíciles de predecir, pero en última instancia provocarán una subexplotación de los atunes... que repercutirá en una reducción de las capturas... para países como México, esto significará

que su flota tendrá que pescar en zonas costeras de otros países... si no se llega a un acuerdo, el daño a los recursos como resultado de la pesca intensiva es muy posible y el perjuicio económico será - virtualmente inevitable para todos..." 58

Como se ha mencionado con anterioridad, era la CIAT el único organismo científico que realizaba estudios sobre los atunes y -- las especies afines, así como la vigilancia de las maniobras pesqueras en el pacífico oriental y estadísticas de captura, esfuerzo pesquero y composición de tallas de los peces.

Se considera que la información obtenida por la CIAT es confiable dada la capacidad tecnológica con la que cuenta, sin embargo, como se analizó antes, la fijación de cuotas y el sistema de administración no tenían la características de imparcialidad, siendo esa la razón por la que nuestro país denunció dicha Comisión.

Las posiciones encontradas entre los Estados Unidos y México, que desembocarían en la imposición del embargo atunero, polarizaron - el escenario internacional de tal manera, que desde el año de 1979 las flotas atuneras no adoptaron ningún régimen de conservación del atún, lo que, de acuerdo con las estadísticas de todos los Estados involucrados en la actividad atunera han disminuido, requiriéndose por lo tanto un esfuerzo mayor para alcanzar el máximo rendimiento sostenido del re-

58. Broadhead, Gordon; Chapman Douglas; Virginia Flagg. International - - Management of Tuna, Porpoise And Bill Fish. Biological, Legal, And - Political Aspects. JJ, JWG, La Jolla, Febrero 1978, pp. 45-48

Curso.

Llegados a este punto, a continuación se presenta un análisis de la pesquería del atún y su situación después de la aplicación del embargo.

La metodología adoptada fue la de abordar el estudio de la industria, considerando los diferentes factores que la integran: la flota, la infraestructura portuaria y pesquera, la industria procesadora y el mercado.

F L O T A

Hacia finales de 1983, la flota atunera nacional constaba de 61 embarcaciones distribuidas de la siguiente manera: 35 del sector privado, 16 del sector social y 10 del sector público.

Como quedó asentado con anterioridad, la tendencia estatizante en el sector, que prevaleció en la década de los 70's, se fue modificando hasta dejar en manos de empresas privadas la mayor parte de la flota mexicana.

La tecnología pesquera empleada apunta un claro predominio de la técnica de cerco (52 embarcaciones) sobre las embarcaciones vareras (9). Siendo las embarcaciones del sector privado las de mayor capacidad de bodega, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA EN 1983.

(V.2)

S e c t o r e s	Compañías	Número de Embarcaciones			Capacidad	Capacidad
		Total	Cerqueros	Vareros	de Bodega	de Bodega
		T o n e l a d a s .				
T o t a l	42	61	52	9	42,364	694.5
Público	2	10	10	-	5,534	553.4
Social	13	16	11	5	6,023	376.4
Privado	29	35	31	4	30,807	880.2

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera.

A partir de 1977 la flota atunera aumentó no sólo un número de embarcaciones sino también en capacidad.

CAPACIDAD DE BODEGA DE LA FLOTA ATUNERA DE MEXICO

(V.17)

Y VOLUMEN CAPTURADO

- Toneladas -

Capacidad de bodegaVolumen de captura

Años	CIAT	SP	CNIP	CIAT	SP	CNIP
1977	12,518	11,427	11,427	20,705	22,566 ⁽³⁾	24,600
1978	12,348	10,683	10,683 ⁽²⁾	22,783	26,338	17,605 ⁽⁴⁾
1979	13,632	13,233	13,233	27,166	33,005	26,964
1980	32,539	22,175	34,193	33,680	31,680	31,090
1981	31,290	36,927	36,927	67,517	72,558	70,161
1982	31,943	30,793	30,793	36,309	41,307	38,904
1983	-	36,768	36,768	-	30,795	30,795

Fuente: CIAT. Informes anuales 1977-1982; Secretaría Pesca.

Anuarios pesqueros 1977-1982; CNIP. Información recopilada en la fuente.

- (1) Se aplican los datos disponibles en la Cámara Nacional de la Industria Pesquera.
- (2) (4) Los datos de la CNIP se consideran bajos para la capacidad de bodega y captura registrados en 1978.
- (3) Cifras estimadas a partir de los avisos de arribo.

El crecimiento correlativo de la captura en relación con el aumento de su capacidad fue constante hasta 1982, en el que los efectos - del embargo atunero, aunado a la crisis económica en la que se hundió - el país, así como a fenómenos físicos como la corriente del niño, motivo la disminución en el volumen capturado.

AÑOS	V O L U M E N D E L A S C A P T U R A S D E A T U N							
	TOTAL		PUBLICO		SOCIAL		PRIVADO	
	TONELADAS	POR CIENTO	TONELADAS	POR CIENTO	TONELADAS	POR CIENTO	TONELADAS	POR CIENTO
1977	24,500	100.0	4,533	18.4	13,384	54.4	6,683	27.2
1978	27,605 ¹	100.0	2,180	12.4	11,451	65.0	3,974	22.6
1979	26,964	100.0	2,660	9.9	14,742	54.7	9,562	35.4
1980	31,090	100.0	5,359	17.2	11,526	37.1	14,205	45.7
1981	70,161	100.0	6,235	8.9	12,617	18.0	51,309	73.1
1982	38,804	100.0	6,573	16.9	8,837	22.7	23,494	60.4
1983	30,795	100.0	3,248	10.6	5,954	19.3	21,593	70.1

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera.

1 El volumen de captura registrado por la CNIP es inferior al consignado por la CIAT y la Secretaría de Pesca.

Debido a su importancia, se considera oportuno el explicar este fenómeno.

La pesquería de atún en el Pacífico Oriental tiene una condicio

nante de índole oceanográfica y climática, esta es la denominada Corriente del Niño que ocasiona el descenso de los volúmenes de captura.

Fue precisamente la reaparición de este fenómeno el que ocasionó la caída espectacular de las capturas durante el año de 1983, habiéndose presentado anteriormente con una periodicidad de cuatro a cinco años.

La corriente del niño consiste en la elevación periódica de la temperatura del agua ocasionada por la presencia de una corriente cálida en las costas de Perú y Ecuador.

En el caso de 1983, las aguas del Pacífico Oriental incrementaron su temperatura en 7°C, ocasionando una modificación severa en la cantidad y distribución del alimento de los peces y del plancton. Este sobrecalentamiento impidió que el agua de las profundidades medias abundante en nutrientes subiera a las aguas superficiales en las que se mueve el atún, obligándolo a desplazarse a otras zonas más frías, alejándose por lo tanto de la zona de pesca, en la que operaba tradicionalmente la flota atunera mexicana.

A este factor climatológico se suma un fenómeno atmosférico mediante el cual los vientos alisios ecuatoriales cambian de rumbo soplando hacia el oriente, desplazando el agua caliente de regreso al Continente Americano y provocando así sus efectos nocivos.

Resulta por lo tanto indispensable el considerar la aparición periódica de este fenómeno, para prever y planear el crecimiento de nuestra flota y la explotación del recurso atunero en la Z.E. de México.

La flota atunera se vió así sumida en una profunda crisis, - que no podía abstraerse del quebranto generalizado de la economía nacional.

Los altos índices de inflación registrados elevaron los costos de producción del producto y por lo tanto redujeron su consumo.

El hecho de que la flota se haya adquirido en un período muy corto y bajo un esquema financiero y crediticio en moneda estadounidense motivó que ante la devaluación del peso frente al dólar en - - 1982, la carga financiera se magnificara hasta volver casi imposible la operación de la flota.

Lo mismo puede aplicarse a los costos de refacciones, equipo y avituallamiento.

Fue así que los efectos negativos del embargo coincidieron - con la crisis estructural de la economía mexicana. La pérdida del -- mercado tradicional para el atún pescado por nuestra flota, constituyó un factor determinante para la crítica situación de la industria, pero, como se analizará más adelante, sirvió también como condicionante para que las autoridades pesqueras y todo el sector en general impulsaran nuevos canales de distribución y comercialización internacionales que a la postre revertirían las pérdidas iniciales.

A fin de aportar soluciones a esta crítica situación, y rectificar las operaciones de la flota atunera, el Sector Público dispuso medidas para solventar el problema financiero de la misma.

Con este objetivo, fué creado el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), el que tuvo como finalidad el diseño y

aplicación de esquemas de restructuración de pasivos a cargo de armadores particulares y del mismo Sector Público, quienes a través de el Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA), habfan adquirido compromisos en dólares por un monto de 359.9 millones de dólares a un tipo de cambio que fué rebasado por la devaluación del peso en 1982.

Se llegó así a un acuerdo mediante el cual los armadores se comprometieron a elevar su grado de eficiencia a cuando menos, un 70% de su capacidad de bodega; ceder la totalidad de los derechos sobre la captura hasta el equivalente del 75% de su capacidad de acarreo; y con venir un acuerdo de entrega de producto y pago oportuno, con la industria y el BANPESCA.

Por otra parte, se plasmó el compromiso de Gobierno Federal de aportar los dólares necesarios para cubrir las cantidades que el FICORCA no pudiera erogar. Asimismo se otorgaron apoyos económicos al avituallamiento de las embarcaciones.

La experiencia histórica de la flota atunera mexicana deja al descubierto un alto grado de improvisación en la toma de decisiones.

El crecimiento acelerado del número de embarcaciones se hizo sin tomar en cuenta los demás factores que inciden en la industria.

La actividad pesquera es muy compleja e incluye un alto grado de aleatoriedad, por lo que resulta indispensable el realizar estudios de planeación que contemplen a la industria como una unidad en la que influyen diversos factores económicos, sociales, políticos y laborales.

INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y PESQUERA.

Una característica general de la industria en México ha sido la concentración en grandes polos de producción y consumo.

La industria atunera mexicana no escapa a esta circunstancia, que ha constituido un obstáculo para el desarrollo integral del país. Es éste el caso de los puertos pesqueros.

En nuestro país, son sólo dos los puertos que tienen la capacidad suficiente para recibir los grandes volúmenes de atún capturado en la Z.E.E., estos son: Ensenada, en Baja California y Mazatlán en Sinaloa.

Si en el caso de la flota atunera, su crecimiento no trajo aparejado un desarrollo sano de la industria en su conjunto, la existencia de construcciones portuarias no significa una elevación en el aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Las instalaciones portuarias necesarias para recibir embarcaciones de gran calado, como son las atuneras, requieren de una serie de instalaciones sin las cuales su función no alcanza los niveles necesarios para contribuir de manera eficaz al desarrollo de la industria.

A fin de acondicionar las terminales pesqueras, el Gobierno Federal implementó diversas obras de ampliación a efecto de efficientar su uso.

Hasta la época en que el mayor volumen de productos era comercializado hacia los Estados Unidos, estos dos puertos y sobre todo el

de Ensenada, cumplían con su función de una manera aceptable ya que la cercanía con la frontera norte y sobre todo con California, en el que se localizaban las mayores industrias procesadoras de ese país, representaba grandes ventajas al abaratar costos.

La aplicación del embargo atunero a nuestro país hizo volver la mirada hacia el mercado interno, al que se le consideró el único capaz de absorber las grandes cantidades de atún capturado a principios de la década de los 80's.

Sin embargo, este volumen excedió la capacidad de los puertos provocando su congestión. Para 1981, y según datos de la Secretaría de Pesca, estos dos puertos recibieron el 75% del volumen capturado, lo que provocó que se ampliara la estadía de las embarcaciones en puerto, con la consecuente pérdida económica, ya que éstas debían partir vía la pesca a la brevedad posible.

Durante ese período (1981-1982), las embarcaciones permanecieron en puerto 18 días en promedio, siendo que la descarga se realizó en un lapso aceptable de 8 días.

El grado de eficiencia de las instalaciones portuarias es determinado por diversos factores adicionales a la capacidad de atraque y descarga. De entre los que destaca el papel que desempeña la capacidad de almacenamiento en frío, destinada al atún.

En este punto, cabe puntualizar que era el sector público el que concentraba la propiedad del 75% de las bodegas disponibles, las que, al momento de la aplicación del embargo atunero y la expansión del volumen de atún capturado, fueron insuficientes para satisfacer esa necesidad, indispensable para la regulación de la industria y el

mercado.

Desde un punto de vista estructural, la ubicación geográfica de las mismas reviste gran importancia.

Como se verá en el estudio dedicado a la comercialización del producto, la lejanía del puerto de Ensenada en relación con los grandes centros de consumo, repercutió en gran medida en el alza de los costos y por ende en el nivel del precio al público.

De la misma manera, en la localización de las bodegas frigoríficas existe un desequilibrio entre las descargas de producto y la ubicación de las plantas procesadoras, por ejemplo, para 1978 el puerto de Ensenada contaba con una capacidad de almacenamiento de 44.6% en relación con el total existente en el país, y recibía el 70% de las capturas del atún; esta situación varió con el embargo atunero ya que para 1981 recibiría el 42% del volumen capturado y contaba con el 37% de almacenaje.

I N D U S T R I A .

La política de expansión de la industria atunera, implementada por el gobierno federal condujo a un incremento acelerado de las plantas industriales en nuestro país, pasando de 17 en 1987 a 20 en 1983. Para la fecha de aplicación del embargo atunero, la planta industrial se concentraba en la región noroeste con 13 plantas en la Baja California y 3 en Sinaloa.

Dicha concentración se debía a la estrecha relación que tenía con el mercado estadounidense, la que como ha quedado plasmado a

través del análisis de los diversos factores que integran la industria en su conjunto, ha constituido el obstáculo más grande para su crecimiento autónomo.

Desde un punto de vista sectorial, el Estado era el mayor accionista en el sector con 61.2%. Este contaba con dos grandes corporaciones: Industrias Pesqueras Paraestatales del Noroeste y Productos Pesqueros Mexicanos.

Durante el primer año del embargo éste tuvo como consecuencia que el coeficiente de utilización de la planta productiva ascendiera a 60.4%, ante los grandes volúmenes capturados, sin embargo este índice cayó dramáticamente al 26.7% en 1982, y al 20.7% en el siguiente año ante la presencia de la corriente del niño, que redujo drásticamente el volumen del recurso y la crisis económica y financiera en que cayó la industria.

De tal manera, la producción industrial cae en 1980, se incrementa en 1981 y vuelve a decaer en los años subsiguientes, lo que demuestra la inestabilidad de una producción atada a un solo mercado en el exterior y a un mercado interno poco explotado.

La situación de la industria no fue ajena a la crisis económica del país y la escalada inflacionaria que caracterizó la década de los 80.s.

En consecuencia los costos de producción se elevaron a tal punto que lo excluyeron del mercado internacional y volvió más difícil su colocación en el mercado interno, (ver el siguiente cuadro).

COSTOS DE PRODUCCION INDUSTRIAL DEL

A T U N

(PESOS POR CAJA*).

Concepto	1 9 8 2		1 9 8 3		VARIACION
	Pesos	%	Pesos	%	%
COSTO TOTAL	<u>2 063</u>	<u>100.0</u>	<u>4 789</u>	<u>100.0</u>	<u>132.1</u>
Costo de fabricación	1 842	89.3	4 134	86.3	124.4
Materia prima	1 163	56.4	2 911	60.8	150.3
Materia prima auxiliar	164	7.9	256	5.3	56.1
Envases y empaque	295	14.3	571	11.9	93.6
Mano de Obra	134	6.5	244	5.1	82.1
Gastos de fabricación	86	4.2	153	3.2	77.9
COSTO DE OPERACION	221	10.7	655	13.7	196.4
Administración y ventas	110	5.3	505	10.5	359.1
Financieros	111	5.4	150	3.1	35.1

Fuente: Para 1982, Estudio elaborado por Productos Pesqueros Mexicanos. Dirección Técnica para 1983, Estimación de la Dirección General de Precios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para determinar el precio oficial del atún enlatado.

(*) La caja de producto contiene 48 latas de atún.

Puede afirmarse que el estado de dependencia con el mercado estadounidense orientó la industria hacia los gustos y preferencias de ese país, de tal manera que no se experimentó con presentaciones diferentes a la de la lata.

Llegados a este punto, se considera de nuevo la necesidad impostergable de coordinar el crecimiento de la industria con los demás elementos del ciclo productivo, sobre todo el mercado y el volumen de recurso; de lo contrario se repetirá la situación de 1981 en la que con el embargo atunero y un inusual volumen de producto, se presentó un crecimiento desmesurado de los inventarios de producto terminado, ya que no se contempló una adecuada planeación que armonizara la captura, capacidad de almacenamiento, procesamiento industrial y el mercado.

Estos últimos factores de orden interno, debieron concatenarse con los efectos previsibles que tendría la posición norteamericana de aislar su mercado, de su tradicional fuente de aprovisionamiento; es decir, no sólo debe planearse hacia el interior sino actuar en el plano internacional no de una manera coyuntural, sino sistemática y planeada.

Dicho énfasis en la diversificación de mercado debe basarse ante todo en la aplicación de normas de calidad que aseguren al consumidor nacional e internacional que se está adquiriendo aún de una determinada calidad, ya que en nuestro país no se aplican criterios para diferenciar el producto empacado que bien puede ser aún aleta amarilla o barrilete, e inclusive jurel o bonito, así como tampoco en la calidad de los ingredientes.

No se considera redundante el afirmar que la salida al problema atunero estriba en diversificar mercados, evitando de esta manera la dependencia del mercado norteamericano, planeando el aprovechamiento de la flota, alentando a su vez la introducción de nuevas presentaciones para el mercado interno, como podrían ser latas de mayor tamaño, productos ahumados, embutido o empacado al alto vacío. Debe asimismo mejorarse los canales de distribución y comercialización.

M E R C A D O

El mercado internacional del atún, a partir de la expansión de la flota de captura mundial, ha presentado un desarrollo inestable en lo que se refiere a volumen de producto y precios.

Se caracteriza por una concentración tanto en flotas como en consumo. Los Estados Unidos y el Japón son los países que capturan un mayor volumen, representando su consumo el 75% de la producción mundial; le siguen países europeos como Italia, España, Francia y Portugal.

El producto se consume en dos formas: fresco-congelado y enlatado, siendo mucho mayor el volumen operado del primero.

El mercado tradicional para el atún mexicano es Estados Unidos, el que se particulariza por una conducta inestable, debido a diversos factores dentro de los que destacan: elevación de los costos de producción en relación con los precios y factores naturales que, como la corriente del niño, han desbalanceado el mercado, volviendo -

erráticos los precios.

Hacia 1981, el consumo norteamericano de atún enlatado disminuyó en un 33%.

Cabe hacer notar que los Estados Unidos consumen predominantemente atún enlatado y no fresco-congelado, lo que hace más inestable el mercado ya que al implicar una industrialización intervienen factores que inciden en los costos de producción.

Por otra parte, el segundo mercado más grande, el japonés, presenta un dinamismo acelerado. El consumo se centra en atún fresco-congelado, aplicando este país una serie de normas muy estrictas de calidad para el alto consumo interno que registra.

Europa Occidental cuenta con dos grandes grupos de países que consumen atún: Alemania, Inglaterra y Finlandia, todos ellos no cuentan ni con una flota considerable ni con una industria procesadora.

En el otro segmento se encuentra, Francia, Italia y España, que tienen en operación flotas importantes, industria empacadora considerable, y puesto que cuentan con un consumo interno alto así como con programas de explotación fuertemente cimentados, requieren de importaciones de producto.

En estos países existe la tendencia a consumir atún en su presentación fresco-congelado, lo que implica el establecimiento cada vez más generalizado de normas de calidad tales como un bajo contenido de sal, mercurio, radioactividad, histamina, etc.

En el caso del mercado norteamericano, éste es el más im-

portante en lo que a atún enlatado se refiere, al absorber aproximadamente el 33% de la producción total.

Sin embargo, como se anotó con anterioridad, el mercado hacia 1980 y 1983 se hallaba deprimido, justamente cuando nuestro país capturaba mayores volúmenes y cuando el embargo atunero aplicado a México producía sus efectos más nocivos.

Las importaciones de producto enlatado a los Estados Unidos a bajo costo, provenientes de Malasia e Indonesia ejercieron una tendencia a la baja en el nivel de precios.

Lo anterior provocó una verdadera crisis económica y financiera en el mercado, forzando al cierre de plantas procesadoras en Estados Unidos.

La creación por parte de México de su Z.E.E., implicó para los Estados Unidos, la pérdida de la zona de captura en la que obtenía el mayor volumen de atún.

Para paliar esta situación, los Estados Unidos optaron por dirigir su esfuerzo pesquero a otras zonas abundantes en recursos como el Pacífico Centro Sur y en el Oeste y a reubicar los centros procesadores y su flota en esas zonas a efecto de disminuir sus costos.

Otra estrategia aplicada fue el cambio de bandera de buques estadounidenses por medio de coinversiones con países ribereños ricos en producto como México.

Hacia 1982 sus proveedores más importantes fueron Japón, Taiwan y Filipinas con un total de 140,000 toneladas, América Latina, en ese año contribuyó con 56,900 toneladas.

Una muestra clara de la caída de los precios en el mercado de Estados Unidos, la representa el hecho de que América Latina en 1981 exportó a ese país 37,900 toneladas, las que representan 57 millones de dólares; en cambio un año después, solo se obtuvieron 67 millones de dólares con un volumen 66% mayor.

Ante el embargo atunero de los Estados Unidos a nuestro país, la opción que se tomó y que se considera la más apropiada, fue la de llevar a la práctica una política de exportaciones que tuviera como directriz la diversificación de los mercados.

Como quedó apuntado anteriormente, el mercado norteamericano presenta graves desequilibrios, cabe señalar, además, las políticas proteccionistas que el Gobierno estadounidense aplica a los productos extranjeros que compiten por su mercado interno.

Así pues, son los mercados europeos y de Japón los que presentan una demanda sostenida y creciente de atún y los que ofrecen mejores perspectivas, siempre y cuando dichas exportaciones se fundamenten en un trabajo de planeación.

A los mercados extranjeros no se debe acudir sólo a colocar los excedentes que la flota nacional no pueda capturar, sino que dicha política debe abarcar a la industria atunera en su totalidad, desde la captura, producción, distribución y venta; así como comprender la aplicación de estrictos controles de calidad.

Considero que debe ponerse énfasis en la exportación de atún a los mercados internacionales, esto por dos factores principales

a) el acelerado crecimiento de la flota nacional, la que al contar con una Z.E.E. abundante en recursos ha producido una sobre oferta, y

b) las características del mercado interno, incapaz hasta la fecha, de absorber la producción de atún. Precisamente es éste el punto que se aborda a continuación.

La imposición del embargo atunero a México vino a trastocar la integración que es había venido presentando entre la flota de nuestro país y la industria de los Estados Unidos, las cuales eran complementarias.

En México, tradicionalmente ha sido el atún enlatado el que se ha destinado al mercado interno. Por esa razón, con la pérdida del mercado norteamericano a raíz del embargo impuesto a nuestro país, la oferta de producto saturó el mercado nacional.

La difícil situación económica por la que atravesó nuestro país en 1982, incluso desde antes, provocó que las industrias procesadoras al igual que los armadores, cayeran en una crisis de liquidez.

Ante esta situación, se procuró la diversificación de presentaciones, dada la dificultad para mantener precios bajos ante el incremento de los insumos en el producto enlatado.

El Gobierno Federal implementó campañas para incrementar el consumo de atún enlatado, llegándose a producir 23 millones de latas en 1982.

Asimismo, se implementaron programas de diversificación

de presentaciones.

Al contar nuestro país con una flota capaz de pescar el atún existente en la Z.E.E., la oferta del producto enlatado ascendió de 1.9 millones de cajas en 1980, a 2.7 en 1981, descendiendo a 1.7 en 1982.58.

Para 1983, la producción cayó drásticamente a apenas un poco más de un millón de cajas, esto debido al financiamiento irregular de la flota y a la escasez del recursos debido a la presencia de la corriente del niño.

La sobreoferta de producto durante 1980, 1981 y 1982 afectó tanto a las empresas públicas del ramo como a las privadas, Los canales de distribución y comercialización fueron incapaces de absorber la oferta, llegándose al extremo de perder 3000 toneladas de producto, propiedad de la Empresa Productos Pesqueros Mexicanos.

Por otra parte, el hecho de que la producción se concentrara en gran porcentaje (55%) en el Distrito Federal, tuvo como consecuencia una elevación en los costos de transporte, ya que los mayores centros procesadores se encuentran en Ensenada y Mazatlán.

A efecto de incrementar el consumo del atún, el Gobierno Federal emitió en el mes de septiembre de 1980, el "Decreto de Estímulos a la Producción, Distribución y Abasto de los Productos Básicos de Consumo Generalizado", en el que se incluyó a ese producto. En ese instrumento se incluyeron estímulos y apoyos a los sectores producti-

58. Secretaría de Pesca. Anuario Estadístico, 1982.

vos, tales como: exención en el pago del Impuesto al Valor Agregado; subsidios a la importación del insumo más importante, como es la lata, precios diferenciales para el consumo de energéticos industriales y apertura de nuevos canales de comercialización.

De análisis realizado al mercado interno del atún, se desprenden recomendaciones indispensables para librar con éxito las difíciles condiciones de la industria. Ante todo se considera que el ámbito internacional no debe estar desvinculado del escenario interno. - Resulta imprescindible el planear el crecimiento de la industria, estableciendo una relación estrecha entre los diversos factores que inciden en esta actividad, como son: la existencia del recurso explotable, la capacidad de la flota, la capacidad de la infraestructura portuaria y frigorífica; la capacidad y nivel de productividad de las plantas procesadoras y por último vincular esta producción con los mercados internacionales.59.

59. En el plano internacional, nuestro país fué el promotor de iniciativas para armonizar el desarrollo de la industria.

En año de 1984 fue fundada la Organización Latinoamericana de Desarrollo pesquero (OLDEPESCA), como un organismo regional especializado que tiene como finalidad el fomentar la cooperación entre los países del área, para alcanzar un desarrollo sostenido en la explotación de los productos del mar y agua dulce. México ha desempeñado una posición de liderazgo dentro de las tesis internacionales en materia pesquera, arguídas por los países latinoamericanos, que tienen en común el afán de

Se sostiene además que debe darse un valor más alto al mercado dentro de planeación de la industria, de manera que el consumo esperado en todos los ámbitos sea el patrón, la directriz que guíe a los demás componentes del proceso.

Debe ser la capacidad del mercado la que sirva de base para la armonización del desarrollo de la industria.

4.2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

Al asumir el poder, el 1° de diciembre de 1982, el Lic. - Miguel de la Madrid promovió la reforma de los principios normativos - del desarrollo económico y social de nuestro país.

alcanzar mejores niveles en la alimentación de sus pueblos, a través del consumo de productos del mar. En este sentido, nuestro país presentó -- una propuesta a los países del área, para establecer una convención regional en el Pacífico Oriental, destinada a garantizar la conservación y explotación del atún aleta amarilla y especies afines.

Las bases de este convenio, presentado en una reunión llevada a cabo en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, en febrero de 1983, sirvieron los lineamientos y ratificaron las figuras jurídicas internacionales emanadas de la CONVEMAR, en las que México había contribuido decididamente.

En ese sentido, el 30 de mayo de 1983 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988⁵⁹, el cual en su parte 8. inciso 4 - contempla lo relativo a la pesca y recursos del mar.

En primer lugar, el Plan reconoció formalmente el carácter prioritario de la actividad pesquera... "debido a su importancia para - general alimentos de alto contenido proteínico, básicos para la dieta - popular; por su contribución al incremento del empleo productivo, principalmente en las zonas rurales; su capacidad para generar capital y divisas; su vocación para promover el desarrollo regional descentralizado, así como para contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía; y su influencia en la mejora de niveles de vida de una gran parte de la población....61.

El Plan presentó un diagnóstico realista de la situación - en que se encontraba la industria, atrapada en la crisis económica del país y el embargo de los Estados Unidos a productos pesqueros de nuestro país.

En un inusual acto de confesión se aceptó el fracaso al - diversificar el consumo, así como la insuficiencia de la infraestructura portuaria; el bajo nivel de productividad de la flota, su subutilización y "el decaimiento de la captura, la industrialización y comercialización de los tónidos, como consecuencia de los problemas relacio

60. Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México - mayo, 1983.

61. Idem., p. 302

nados con la comercialización de estos productos en los mercados de los Estados Unidos.⁶²

La tradicional posición que nuestro país asumió a través de los años, actuando solidariamente con los demás países latinoamericanos, para lograr en la Tercera conferencia sobre Derecho del Mar el reconocimiento de la Z.E.E., se plasmó en el texto del Plan, en el que se fijó como estrategia del sector pesquero la "combinación integral y equilibrada de los diversos sectores...afianzando la soberanía nacional sobre el mar territorial, la Zona Económica Exclusiva, la Plataforma Continental y las aguas interiores..."⁶²

Por otra parte, las tendencias privatizadoras que se habían desarrollado en el país, específicamente en el crecimiento acelerado de la flota atunera nacional, se formalizó en el Plan, al establecerse como estrategia el estímulo al sector privado para que contribuyera al logro de los objetivos sectoriales.

En relación con la industrialización de las pesquerías masivas y de exportación como lo es la del atún, fijó el compromiso del sector público para la introducción de tecnologías avanzadas y el fomento de la diversificación de los productos procesados en sus formas de presentación y conservación.

Se sentaron asimismo las bases para resolver la problemática de la comercialización, transporte, organización, capacitación,

62. IDEM., p. 303

63. IDEM., p. 305

prospección, investigación y tecnología, consumo, administración, planeación fomento, regulación pesquera y financiamiento, asignándole en este último punto un papel rector al Banco Nacional Pesquero y Portuario.

Por último, se precisó que sería un programa de mediano plazo el que especificaría las metas y acciones para instrumentar el Plan.

4.2.2. PROGRAMA NACIONAL DE PESCA Y RECURSOS DEL MAR 1984-1988

En la presentación del programa llevado a cabo el 16 de agosto de 1984, el Secretario de Pesca, Lic. Pedro Ojeda Paullada afirmó -- que "a pesar de sus antecedentes remotos, el desarrollo de la pesca y su aportación de importantes volúmenes de alimentos es muy reciente. Hace apenas 28 años, en 1956, se alcanzó un registro de captura de 100 -- mil toneladas y fue a partir de 1970 cuando cobró vigoroso impulso al -- pasar de 254 mil toneladas de ese año, a un millón en 1982..." además, México ejerce sus derechos de soberanía sobre los recursos vivos de su Zona Económica Exclusiva que abarca casi 3 millones de kilómetros cuadrados a lo largo de 11,500 milímetros de litoral."64.

61. Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar, 1984-1988. Discursos pronunciados en el acto de su presentación y aprobación, Los Pinos, Agosto 16, 1984. Secretaría de Pesca, Méx. 1984. P. 17-18

Este programa se inscribió dentro del marco de reformas al desarrollo económico y social que dieron lugar al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En este instrumento, la planeación cobra una especial relevancia, considerando a la pesca como una actividad integrada e integral que requiere para su desarrollo, la implementación de programas específicos aplicables a una actividad compleja, que tiene repercusiones e interacciones, que comprenden varios sectores económicos y ámbitos sociales.

En este sentido, el Programa fijó las políticas en materia pesquera, precisando cuatro objetivos centrales:"

- 1) Contribuir a mejorar la alimentación de la población.
- 2) Generar empleos, especialmente en las zonas y grupos mas rezagados.
- 3) Captar divisas mediante la exportación de productos - - pesqueros.
- 4) Promover el desarrollo regional y comunitario, así como mejorar los niveles de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca"

El Programa otorga a la actividad pesquera un carácter - - prioritario, como fuente de provisión de alimentos de alto contenido -- proteínico y bajo precio, sobre todo a partir de 1970 y de su creciente participación en el Producto Interno Bruto del país (el sector creció - un 9.2% durante la década de 1970-1980, en comparación con el 6.6% del conjunto de la economía).

La crisis económica en la que se debatía el país, afectó la manera profunda a la industria pesquera, por esa virtud, dentro del marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se consideró como actividad prioritaria, por su gran potencial para la captación de divisas por la vía de las exportaciones.

El Programa reconoció la existencia de graves problemas estructurales: la incipiente integración del aparato productivo; carencia de tecnología moderna; falta de información científica que permitiera - determinar el volumen potencial de recursos pesqueros; así como de infraestructura y equipos, amén de una insuficiente integración del sector paraestatal.

Se reconoció además la subutilización de la flota atunera, su mantenimiento insuficiente y el gran problema que representaba el peso de la deuda en el sector paraestatal.

La actividad pesquera en general, sobre todo la atunera se caracteriza por un alto grado de aleatoriedad, en ésta última el riesgo en la captura reviste mayor trascendencia cuando se consideran las cuantiosas inversiones que deben realizarse, ya que no cabe duda que existe una relación lógica entre la capacidad real de la flota, la disponibilidad del recurso y los volúmenes de captura.

En el caso de la industria atunera, el Programa propuso incrementar la capacidad de captura, ampliando el horizonte a las zonas Económicas Exclusivas de otros países y en aguas internacionales, recomendando la superación de cuellos de botella que impedían el crecimiento sostenido de esta actividad.

Por lo tanto, se propuso eficientar el avituallamiento y - refaccionamiento de la flota; abrir nuevos mercados en el ámbito internacional y penetrar con mayor profundidad en el mercado interno vía la investigación de nuestras presentaciones, además del enlatado y una campaña de publicidad intensa que orientara el gusto de la población hacia la demanda de Atún.

Por lo que se refiere a la industrialización, se pugnó por un aprovechamiento óptimo de la capacidad instalada, la cual representaba resolver los dos más grandes problemas que existen en este rubro, el abastecimiento oportuno de los insumos necesarios (sobre todo en el proceso de enlatado), y la existencias de refacciones y partes necesarias para mantener la capacidad instalada en un nivel apropiado, en relación con el volumen de recursos disponible para ser industrializado.

En cuanto a la comercialización de la producción, ante la pérdida del mercado norteamericano por la imposición del embargo a - - nuestro país, se consideró imperativo el diversificar los mercados, de tal manera que se pudiera colocar el excedente capturado por la flota mexicana; en síntesis se trataba de fragmentar la demanda de nuestros productos para evitar las nocivas consecuencias de la dependencia comercial.

Se fijaron metas ambiciosas de la producción para el período 1984-1988, de esta manera se proyectaron las siguientes metas:

PRODUCCION PESQUERA EN TONELADAS EN PESO VIVO⁶⁵

<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
85,315	129,084	177,988	177,988	177,988

65 IBID., p. 46

INDUSTRIALIZACION EN TONELADAS DE MATERIA PRIMA A PROCESAR⁶⁵

1984	1985	ENLATADO		1987	1988
		1986			
207,217	208,950	335,453		356,791	382,546

COMERCIALIZACION PARA MERCADO INTERNO EN TONELADAS DE PRODUCTO TERMINADO

ENLATADO TUNIDOS.⁶⁶

23,455	35,793	49,883	49,644	49,333
--------	--------	--------	--------	--------

EXPORTACIONES EN TONELADAS⁶⁷ TUNIDOS

Fresco

16,003	24,200	32,138	29,138	27,138
--------	--------	--------	--------	--------

Enlatado

1,500	1,700	1,950	2,200	2,500
-------	-------	-------	-------	-------

GENERACION DE DIVISAS (miles de dólares)⁶⁸

FRESCO

16,643.1	25,168	33,243.5	30,303.5	28,232.5
----------	--------	----------	----------	----------

En el aspecto crediticio, se contempló el otorgamiento de -
créditos para capital de trabajo de la flota atunera y estímulos fiscales
para resolver los problemas de liquidez.

65 IBID., p. 46

66 IBID., p. 47

67 IBID., p. 49

68 IBID., p. 50

Otra buena intención, que desgraciadamente no se ha cumplido, fué la de desarrollar nuevas formas de presentación para el mercado interno.

Un punto de vital importancia es el relativo al mercado externo, se señaló que "se fomentará la diversificación de las exportaciones de atún y se apoyará la flota que pueda operar en aguas internacionales para acelerar su efecto positivo sobre las exportaciones"⁶⁹.

Lo anterior considerando la reestructuración de la deuda de la flota atunera y un programa de crédito específico, así como disponibilidades financieras ágiles y oportunas para mantener y avituallar las embarcaciones.

Para proyectar las capturas de atún durante el periodo del Programa se tomó en cuenta la operación de 56 embarcaciones en 1983, más la incorporación de 11 más para 1985 y de otras 31 para 1986, mismas que pescarían no sólo en la Z.E.E. de México, sino en aguas internacionales.

Paralelamente, se programó para el periodo 1984-1988, la ampliación y construcción de obras de infraestructura portuaria en 46 puertos pesqueros, para propiciar una más eficiente operación de la flota.

En lo que concierne a la industrialización del producto, se fijaron como objetivos el procesar mayores volúmenes mediante la incorporación de mayor valor agregado a la producción final; mejorar la oferta de producto diversificando su presentación; elevar los índices de productividad de la planta industrial; optimizar el procesamiento de acuerdo a la demanda del mercado externo y diversificar la oferta.

69. IBID., p. 53

Se programó procesar para 1984, 67,812 toneladas de Atún enlatado, fijándose un aumento de 22.6% de 1985 a 1988.

En cuanto a la comercialización y transporte se fijaron como objetivos, entre otros, optimizar el proceso de abasto para hacer llegar a la población nacional productos a bajo costo eliminando el intermediarismo.

Por otra parte, se estableció como meta el aumentar las exportaciones, ampliando el saldo favorable de la balanza comercial pesquera.

La creciente participación de la iniciativa privada fue reconocida en el capítulo VI, denominado Concertación de Acciones con los Sectores Público, Social y Privado.

Uno de los aspectos en que se enfatizaba esta circunstancia fue: "orientar la inversión de los sectores hacia aspectos prioritarios de la pesca, cubriendo deficiencias detectadas en pesquerías, regiones o mercados"... y... fortalecer el sistema económico imperante de concurrencia mixta" 71.

Este apartado se cumplió cabalmente, ya que se estimuló al sector privado, al punto de que en la actualidad juega el papel protagonista de la industria atunera.

En el plano internacional, se reconoció que: "la vinculación entre la legislación interna y el Derecho Internacional, resulta el marco jurídico en el cual se inscribe la cooperación entre los países, misma que se determina en función de los requerimientos económi-

71. IBID., p. 177

cos"72.

Esta tesis tuvo el gran acierto de expresar la estrecha vinculación que el derecho tiene con la economía, circunstancia que a todas luces resulta innegable en el caso del embargo atunero a nuestro país.

Considero que la importancia que tiene el factor político no debe opacar el carácter eminentemente jurídico y económico que el conflicto en estudio presenta.

Se dedicó un subprograma a la industria atunera, en el que se confirma el interés de nuestro país por la conservación del recurso y por dinamizar el desarrollo de la industria.

Al respecto se dieron los siguientes lineamientos:

- Optimizar la capacidad de captura de la flota, asegurando la conservación del recurso y racionalizando su explotación.
- Aumentar la oferta al mercado interno.
- Promover la exportación diversificando mercados.
- Incrementar la productividad.
- Promover la regulación y conservación del atún a través de organismos internacionales.
- Apoyar las operaciones internacionales de la flota.

Un aspecto vital como es el financiero fue comprendido en el Plan, estableciéndose la necesidad de modificar el régimen fiscal, -

para estimular el desarrollo de la industria de una manera integral.

Al efecto, se estableció un esquema de precios de insumos que tenía como objetivo el fortalecer el saneamiento y consolidación del sector.

La política financiera se orientó a recuperar la capacidad de crecimiento "... asegurando una relación adecuada entre los recursos que genera la economía y los que se destinan a financiar el desarrollo... induciendo de esta forma ...el aprovechamiento pleno de la capacidad instalada, tanto en flota y planta industrial como en los aspectos de distribución, transporte y abasto, a fin de mantener ingreso, empleo y un mayor aprovechamiento de planta productiva y en general una mayor oferta de alimentos para la población"⁷³.

Se destacó la coordinación bajo la cual se iban trabajar el sistema bancario nacional y el Banpesca, sirviendo éste como instrumento de fomento bancario junto a otras instituciones financieras como NAFINSA Y BANOBRAS.

Así mismo, se crearon fondos y fideicomisos como el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero, creado el 29 de febrero de 1984 y se fomentó la participación de otros organismos como el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura); el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados - (FOMEX); el Fondo Para el Desarrollo Comercial (FIDEC) el Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Produc

73. IDEM., p. 206

ción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (FOBROBA); el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); el Fondo Nacional para Estudios y Proyectos (FONEP); el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI); el Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos en Areas de Riego y Temporal (FICAR) y el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgo Cambiarios (FICORCA), el cual tuvo una destacada participación en la renegociación de la deuda de la flota atunera; - creado el 27 de diciembre de 1983, tuvo como finalidad reestructurar la deuda de los armadores atuneros con base en un programa de reestructuración de créditos en dólares, en Banpesca y otros bancos, a ocho años; la cobertura de riesgo cambiario y apoyo crediticio a paridad - fija al 5 de mayo de ese año, líneas de crédito para avituallamiento a un año y un crédito adicional, llamado diferencial, para cubrir los faltantes de recursos de las Empresas, condicionado a la eficiencia de captura.

Se destacó la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que participó aportando recursos frescos que se destinaron en su mayor parte a la compra de embarcaciones y refacciones para la industria.

4.3.3 PROGRAMA NACIONAL DE PROSPECCION Y EVALUACION DE LOS RECURSOS DE NUESTRA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y MAR TERRITORIAL.

La incorporación de la Z.E.E. de nuestro país, trajo consigo diversas responsabilidades con la comunidad internacional, de entre las que destaca la de explotar y conservar los recursos pesqueros en -

dicha zona.

Conciente de este compromiso, el Gobierno Federal puso en práctica en 1983 dicho Programa"... con el fin de que su aprovechamiento se efectúe en forma integral y coordinada, dimensionando la flota y la infraestructura terrestre con los mercados actuales y potenciales, tanto nacionales como extranjeros"⁷⁴.

En este esfuerzo se involucró a todos los sectores incluyendo las instituciones nacionales de educación superior.

Las actividades de prospección se realizaron mediante tres tipos de acciones:

1. Prospección por la flota comercial en operación, la que debería proporcionar a la Secretaría de Pesca datos sobre la zona de pesca, su ubicación, características, especies capturadas y rendimientos.

2. Prospecciones específicas de la flota comercial, la que debería dedicar cierto tiempo, no precisado, a prospectar nuevas zonas de pesca.

3. Prospecciones por buques de investigación, a los que se les otorgó prioridad, ya que contando con expertos y científicos se pretendió determinar la captura máxima sostenible de las especies marinas de importancia para la economía del país. Estos trabajos se reali-

74. Programa Nacional de Prospección y Evaluación de los Recursos Pesqueros de la Zona Económica Exclusiva y Mar Territorial. Secretaría de Pesca, Méxc. Junio 1983, p. 47

zarfan en 30 buques de investigación y capacitación de la Secretaría de Pesca, en dos de la de Marina, y en otros tantos de la UNAM.

Los objetivos que se plantearon fueron en primer lugar, de terminar las poblaciones de recursos pesqueros en la Z.E.E.; precisar sus áreas de concentración; localizar los recursos potenciales y localizar las zonas óptimas de pesca.

Para el caso de la flota atunera mexicana, se señalaron 70 buques, los que deberían desarrollar la prospección siendo prioritarios el atún y las especies afines.

Esta iniciativa fué fundamental para el desarrollo de la industria atunera, ya que con base en los resultados obtenidos se pretendió por primera vez en la historia optimizar la explotación de nuestros recursos del mar y en consecuencia orientar el desarrollo de la industria, permitiendo planear su crecimiento en atención a la realidad y no sólo a decisiones políticas hasta cierto punto aventuradas.

Aunado a lo anterior la aplicación del Programa trajo consigo la formación de técnicos y expertos con conocimiento de la problemática atunera.

La trascendencia de este esfuerzo de planeación quedó de manifiesto en las palabras pronunciadas por el Secretario de Pesca, durante la presentación del Programa, al afirmar que éste "...Es una respuesta a la ampliación de nuestros mares y acrecienta la responsabilidad de los mexicanos de investigar para conocer y aprovechar los recursos potenciales del área y demanda reorganizar nuestra capacidad científica y tecnológica no sólo para explotar y administrar debida--

mente esos recursos para nuestro beneficio y el de la humanidad, sino para poder ejercer nuestros derechos de soberanía y nuestra jurisdicción exclusiva sobre el área"75.

4.3.4

LEY FEDERAL DEL MAR.

Con el fin de armonizar en el plano interno las disposiciones emanadas de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas Sobre Derecho del Mar, se expidió la Ley Federal del Mar, reglamentaria de los párrafos, 4°, 5°, 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 8 de enero de 1986.

En esta Ley se definen las zonas marinas mexicanas siendo éstas: El Mar Territorial; las Aguas Marinas Interiores; la Zona Continua; la Zona Económica Exclusiva; la Plataforma Continental y las Plataformas Insulares y cualquier otra permitida por el Derecho Internacional.

Sobre éstas se ejerce soberanía en los términos de la misma Ley, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Derecho Internacional. Esta soberanía, jurisdicción y competencia se ejercerá entre otros, sobre: "el régimen aplicable a los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización...y el ... aprove-

75. IBID., p. 49

chamiento del mar"76.

El principio de reciprocidad se incluye en el artículo - 10° al disponerse que los derechos otorgados a embarcaciones de otro Estado, depende de que los mismos derechos se reconozcan a las embarcaciones mexicanas en las aguas de ese Estado.

Es esta la primera ley mexicana en la que el Derecho Internacional es constantemente invocado para regular las relaciones entre los Estados en el medio marino.

Con una minuciosidad econmiable la Ley regula lo relativo a las instalaciones marinas sobre las que la Nación ejerce jurisdicción (Art. XIV).

Por lo que concierne a las actividades que involucran hidrocarburos y minerales submarinos, se consigna que se rigen por el -- Artículo 27 Cosntitucional en lo relativo al petróleo y en materia minera.

El capítulo IV de la Ley se dedica a la protección y preservación del medio marino y a la investigación científica. En concordancia con el texto de la CONFEMAR, se reafirma el principio de su finalidad pacífica y de no interferencia con los usos legítimos del mar.

El título 2° de la Ley comprende cinco capítulos en los - que se regulan los espacios marinos de nuestro país:

1. El mar territorial, sobre el que la Nación ejerce su -

76. Ley Federal del Mar, Diario Oficial, 8 enero 1986, art., 6° Incisos, III y IV

soberanía, extendiéndose ésta al espacio aéreo sobre el mismo, al lecho y al subsuelo. La anchura de esta zona es de 12 millas marinas.

Se reconoce asimismo el derecho de paso inocente a través del mar territorial (Art. 29).

2. Las aguas marinas interiores, que forman parte del territorio y por lo tanto la Nación ejerce una soberanía total sobre -- ellas, el espacio aéreo suprayacente, el lecho y el subsuelo de las -- mismas. Se las define como aquellas comprendidas entre la costa y las líneas base, normales y rectas a partir de las cuales se mide el mar -- territorial.

De acuerdo con el artículo 37, el límite interior de estas aguas coincide con la línea de bajamar a lo largo de la costa, cuando -- esta línea no se tome como base para medir el mar territorial, siendo -- su límite exterior el que coincida con las líneas base a partir de las cuales se mida el mar territorial, según las cartas a gran escala reco nocidas oficialmente por nuestro país.

3. Zona contigua, sobre la que la Nación tiene competencia de fiscalización. Extendiéndose 24 millas a partir de las líneas base -- desde las que se mide el mar territorial.

4. Zona Económica Exclusiva. En este capítulo e reproducen en términos generales los lineamientos de la CONFEMAR:

a) Derechos de soberanía ejercidos por la Nación ribereña para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos -- como no vivos, renovables o no, del lecho y el subsuelo --

del mar y de las aguas suprayacentes y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua o de las corrientes y los vientos.

b) Derechos de jurisdicción respecto islas artificiales, - instalaciones y estructuras, investigación científica marina y la protección y preservación del medio marino.

c) Otros derechos y deberes fijados en la misma Ley, su reglamentación y el Derecho Internacional.

Se consigna en la Ley la obligación de respetar las libertades de navegación, sobrevuelo y de tender cables y tuberías submarinas y demás usos relacionados, reconocidos internacionalmente (Art. 48).

La Z.E.E. se extiende 200 millas marinas (370,400 metros) contadas desde las líneas base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (Art. 50).

El artículo 56 es el más relevante de esta Ley en lo que a la pesca concierne, ya que en él se precisan los principios básicos para la captura racional de los recursos vivos de nuestra Z.E.E.

En este sentido, se dispone que "El Poder Ejecutivo Federal dictará medidas adecuadas de administración y conservación para que los recursos vivos no se vean amenazados por una explotación excesiva"77.

77. IBID., art. 56

Por último, el capítulo V versa sobre la plataforma continental e insular, sobre la cual se afirma que la Nación ejercerá derechos de soberanía, para los efectos de la explotación y explotación de sus recursos naturales (Art. 57).

Estos derechos son exclusivos e independientes de la ocupación real o ficticia de esos espacios y no afectan la naturaleza jurídica de las aguas suprayacentes, ni la del espacio aéreo sobre las mismas; así mismo, se afirma, no deberán afectar los derechos ni las libertades de los demás Estados, previstos en la misma Ley y de acuerdo con el Derecho Internacional.

Su extensión comprende "el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial nacional hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta... 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos de que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia"78.

Dicha zona comprenderá la plataforma de las islas, cayos y arrecifes integrantes del territorio nacional. Conforme al artículo 64, su límite interior coincidirá con el límite exterior del suelo del mar territorial.

Después de arduas y largas negociaciones entre los Gobiernos de México y los Estados Unidos, se llegó al acuerdo de intercambiar cartas a efecto de dar por terminado el embargo atunero impuesto a nues

78. IBID.

tro país.

El 13 de agosto de 1986, se tenía programada una reunión entre los presidentes de los dos países, Miguel de la Madrid y Ronald Reagan; en dicho encuentro se preveía se llegaría a un acuerdo en ese sentido.

En la prensa de los dos países y los medios gubernamentales esta posibilidad se había venido manejando.⁷⁹, aún a pesar de las declaraciones del Embajador Estadounidense en nuestro país John - - - Gavin, para quien, según sus declaraciones el final de embargo no se vislumbraba a corto plazo.

Las negociaciones progresaron mediante el intercambio de notas en las que México, como parte de su política de expansión de exportaciones de atún, manifestó a los Estados Unidos su intención de reanudar las exportaciones de ese producto, estando dispuesto a que estas se realicen directamente dentro de un marco de restricción voluntaria, con la finalidad de que se mantuviera una oferta sostenida y equilibrada que no desbalanceara el frágil mercado de ese país.

Al efecto se diseñó un esquema conforme a las siguientes bases:

1. El primero de septiembre de 1986 al 31 de agosto de 1987 se exportarían no más de 17,500 toneladas métricas.

79. Golden, Artur, "Se predijo el fin a la prohibición de atún Mexicano", artículo publicado en el San Diego Union, 23 de julio de 1986.

2. Del primero de septiembre d3 1987 al 31 de agosto de 1988 el tope sería de 22,500 toneladas métricas.

3. El primero de septiembre de 1988 al 31 de agosto de 1989, no más de 27,500 toneladas métricas.

A fin de implementar adecuadamente este acuerdo, México se comprometió a proporcionar información a los Estados Unidos sobre su operación y revisarlo el 31 de agosto de 1988 para expandir su -- participación en el mercado noreamericano.

Los pronosticos favorables al levantamiento del embargo se concretaron efectivamente el 13 de agosto de 1986, durante la reunión antes mencionada, entrado en vigor el acuerdo el primero de septiembre de ese mismo año, en los términos arriba citados.

Cabe apuntar un factor económico que se tomó en consideración por parte del Gobierno de los Estados Unidos para acceder a levantar el embargo; éste fué la presión ejercida por las compañías enlatadoras estadounidenses sobre sus autoridades, para al abrir su mercado a la producción mexicana, asegurar que el abastecimiento de atún de otros productores, se mantuviera a un nivel de precios bajo; es decir, utilizar las capturas de nuestra flota como medida o elemento de presión para estabilizar el precio internacional del atún, ya que la cercanía de nuestra Z.E.E. con el mercado de Estados Unidos - representa una reducción en los costos de producción y por lo tanto una reducción en la cotización de la materia prima.

Las grandes ventajas que la industria atunera mexicana tiene para los Estados Unidos, en comparación con las plantas proce-

sadoras ubicadas en el pacífico sur y las flotas que ahí pescan el recurso, ante el levantamiento del embargo, fueron descritas por los especialistas norteamericanos en un documento interno, esas ventajas -- son:80.

- "1. El gobierno mexicano está dispuesto a subsidiar el servicio del pago de la deuda hipotecaria de las embarcaciones pesqueras. BANPESCA negociará los intereses y los principales refinanciamientos mediante créditos diferidos.
2. El gobierno fijó precios de playa del atún mexicano a 30% por debajo de los de E.U. y los precios mundiales para el atún congelado, sin embargo, permanece posible un futuro ajuste de precios.
3. Los operadores mexicanos de embarcaciones pesqueras no tienen que cargar con un seguro de responsabilidad personal para los miembros de la tripulación. - Esto les permite ahorrar más de 150,000 dólares por cada año de operación a comparación de las embarcaciones de E.U. a los cuales la Ley Marítima les exige cargar con un seguro P.L.I.

80. Impacto del levantamiento del embargo Magnuson sobre las exportaciones de atún mexicano a los Estados Unidos, Informe No. 3, Sección científica, embajada de Estados Unidos en México, 6 de julio de 1986.

4. Las enlatadoras mexicanas se ubican en la cercanía de los campos pesqueros del Pacífico Tropical Oriental. Esto permite ahorros en el costo del combustible con siderables, en el desembarque de los puertos pesqueros de la Costa Occidental de México.
5. Los precios de diesel mexicano los controla el gobier no mexicano (PROPEMEX) y actualmente son ligeramente más bajos que el combustible en venta en San Diego, California.
6. Las facilidades de reparación y mantenimiento mexicanos se ubican más cerca a los campos pesqueros del - P.O.T.
7. PROPEMEX (paraestatal) y sus enlatadoras los finan- cia el gobierno. Por lo mismo están subsidiadas las - inversiones de capital. Aproximadamente 58% de la pro ducción enlatadora de México proviene de las facilida des PROPEMEX. La totalidad de la producción de enlata do es atún en aceite y agua.
8. El costo de la mano de obra de la industria pesquera en México es mucho más bajo que en los E.U.A. La Tri pulación mexicana recibe solamente 1,500 pesos de -- compensación por tonelada, lo que es actualmente me-- nos de 3 dólares, a comparación de lo que reciben las tripulaciones de E.U., que es de 5 a 12 dólares. Los trabajadores de las enlatadoras mexicanas reciben de

4 a 5 dólares diarios (menos de 1 dólar por hora).
Los trabajadores de enlatadoras en el Continente
de los E.U. sindicalizados en California reciben
entre 1 y 10 dólares por hrs.

Dadas estas ventajas, la eficiencia y calidad de las enlatadoras modernizadas podrían permitir un producto enlatado con precios competitivos y su invasión al mercado de los E.U. en el futuro cercano".

De esta manera, México y los Estados Unidos dieron por terminado el conflicto que impidió el acceso del atún pescado por nuestra flota a su mercado tradicional durante 1980 a 1986.

La experiencia adquirida al librar la crisis económica y financiera, transformaron a la industria atunera nacional en una actividad dinámica, que al diversificar sus mercados internacionales y elevar los índices de eficiencia, ha consolidado su posición ante el mundo, sin demérito de la tradición internacionalista de nuestro país y su respecto por el Derecho Internacional.

CONCLUSIONES .

1.- México ha desempeñado un papel prominente en el plano internacional, liderando las propuestas de los países en vías de desarrollo en el ámbito del Derecho del Mar.

2.- La creación de la Zona Económica exclusiva por nuestro país, fué el motivo determinante para el surgimiento de las diferencias en materia pesquera con los Estados Unidos de América, que determinaron la aplicación del embargo atunero a México, junto al crecimiento de nuestra industria atunera, la salida de nuestro país de la CIAT y la detención de embarcaciones con bandera Norteamericana en la Z.E.E. de nuestro país.

3.- El carácter predominantemente político que se le dió al embargo atunero, soslayó el aspecto económico y jurídico que a mi juicio lo caracterizó.

4.- El surgimiento de nuestro país como potencia pesquera en el caso del atún, se realizó a instancias del Sector Público, sin una debida planeación.

5.- La medida unilateral de los Estados Unidos de América de imponer el embargo atunero a nuestro país, produjo efectos negativos sobre nuestra industria, sin embargo, estos fueron paliados por la ac-

ción conjunta de los Sectores Público, Privado y Social.

6.- Las medidas que se adopten para desarrollar la industria atunera nacional, deberán contemplar a ésta como una unidad, de tal manera que se armonice el crecimiento de la flota con la existencia del recurso, la capacidad instalada, los canales de distribución y los mercados interno y externo.

7.- La ampliación de los mercados mundiales y el desempeño de nuestra flota atunera nacional en aguas internacionales, son fundamentales para que ésta efficientice su accionar.

8.- El acceso a los mercados internacionales del atún, no debe ser considerado coyunturalmente, sino como parte de un programa estructurado.

9.- Resulta indispensable el fomentar aún más las investigaciones científicas para determinar el volumen y ubicación del recurso y con base en estadísticas propias planear el crecimiento de la industria y alcanzar la captura máxima sostenible.

10.- Las disposiciones jurídico pesqueras, de nuestro país deben considerar el ámbito internacional, de tal forma que en ellas se consignen los compromisos internacionales signados por México, y deben detallar las actividades específicas de esta actividad.

11.- La industria atunera mexicana es ya capaz de garantizar por medios propios el abasto a nuestra población de un recurso básico, rico en proteínas, que satisfaga la secular necesidad de alimento.

12.- Sólo con base en la cooperación internacional a través de la celebración de convenios multilaterales o bilaterales, nuestro país estará en condiciones de diversificar de manera permanente -- sus mercados y evitar la dependencia del norteamericano.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- 1.- DEPARTAMENTO FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA "LAS ACTIVIDADES PESQUERAS EN MEXICO EN 1986", AGOSTO 1977.
- 2.- EXTAVOUR, WINSTON C. THE THIRD WORLD AND THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW, GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS, GENEVA, 1974.
- 3.- FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, MEXICO, 1980.
- 4.- GARCIA ROBLES, ALFONSO, LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL, F.C.E. MEXICO, 1986.
- 5.- _____ LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL, EL COLEGIO DE MEXICO, PUB. DEL CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, MEXICO, 1986.
- 6.- _____ LA CONFERENCIA DE GINEBRA Y LA ANCHURA DEL MAR, F.C.E. MEXICO, 1959.
- 7.- _____ MEXICO EN LAS NACIONES UNIDAS, F.C.P. Y S., UNAM, MEXICO, 1970.
- 8.- GIDEL, ALBERTO, LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC DE LA MER (LA MER TERRITORIALE ET LA ZONE CONTIGUE), PARIS, 1934.
- 9.- GROTIUS, HUGO, LE DROIT DE LA GUERRE ET LA PAIX DE JURE ET BELLI AC PACIS, PARIS, 1967.
- 10.- ILLANES FERNANDEZ, JAVIER, EL DERECHO DEL MAR Y SUS PROBLEMAS ACTUALES, UNIVERSITARIA BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1974.

- 11.- MENDEZ SILVA, RICARDO. EL MAR PATRIMONIAL EN AMERICA LATINA, UNAM, MEXICO, 1974.
- 12.- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, HACIA UNA CONCIENCIA MARITIMA, BOGOTA, COLOMBIA, 1973.
- 13.- RABASA, EMILIO, O. ET. AL. MEXICO Y EL REGIMEN DEL MAR S.R.E. MEXICO, 1974.
- 14.- SDAVROPOULUS, CONSTANTIN, "PROBLEMAS DE PROCEDIMIENTO DE LA - TERCERA CONFERENCIA SOBRE DERECHO DEL MAR", EN NACIONES UNIDAS Y EL MAR, S.R.E./UNITAR, MEXICO, 1974.
- 15.- SZEKELY, ALBERTO, "DERECHO DEL MAR Y LA CARTA DE DERECHOS Y - DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS", EN DERECHO ECONOMICO INTER NACINAL, CEESTEM, FCE, MEXICO, 1976.
- 16.- _____ MEXICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR, UNAM, MEXICO, 1979.
- 17.- VARGAS A., JORGE, CONTRIBUCIONES DE LA AMERICA LATINA AL DERE- CHO DEL MAR, UNAM, MEXICO, 1981.
- 18.- _____ MEXICO Y LA ZONA DE PESCA DE ESTADOS UNIDOS, UNAM, MEXICO, 1979.
- 19.- VARGAS CARREÑO, EDMUNDO, AMERICA LATINA Y EL DERECHO DEL MAR, F.C.E., MEXICO, 1971.
- 20.- _____ "MAR TERRITORIAL Y MAR PATRIMONIAL, EN REVISTA URUGUAYA DE DERECHO INTERNACIONAL, MONTEVIDEO, URU- GUAY, 1979.
- 21.- ZACKLIN, RALPH, (COMP) "EL DERECHO DEL MAR EN EVOLUCION", LA CONTRIBUCION DE LOS PAISES AMERICANOS, F.C.E., MEXICO, 1975.

DOCUMENTOS, ARTICULOS Y CONFERENCIAS

- 1.- ACUERDO DE PESCA ENTRE MEXICO Y E.U.A., S.R.E. MIMEO. MEXICO, 1976.
- 2.- BASURTO, JOSE LUIS, ANALISIS DE TRANSPORTE MARITIMO INTERNACIONAL, TESIS PROFESIONAL, UNAM, MEXICO, 1980.
- 3.- BROADHEAD, GORDON, (ET AL), INTERNATIONAL MANAGEMENT OF TUNA, PORPOISE AND BILLFISH, BIOLOGICAL, LEGAL, AND POLITICAL ASPECTS, LA JOLLA, CALIF. U.S.A., 1978
- 4.- CASTAÑEDA, JORGE, EL NUEVO DERECHO DEL MAR CONFERENCIA PRONUNCIADA EN EL ISNITUTO MATIAS ROMERO, S.R.E., MIMEO. MEXICO, -- 1975.
- 5.- _____ LA ZONA EXCLUSIVA Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL, FORO INTERNACIONAL, VOL. XIX, NUM. 73. JULIO-SEPTIEMBRE, - EL COLEGIO DE MEXICO, MEXICO, 1978.
- 6.- CASTRO Y CASTRO, FERNANDO, APORTACIONES AL DESARROLLO MARITIMO Y PESQUERO DE MEXICO, SECRETARIA DE PESCA, MEXICO, 1985.
- 7.- _____ "PARTICIPACION DE MEXICO EN LA POLITICA PESQUERA INTERNACIONAL" SEPARATA ACADEMIA INTERNACIONAL DE DERECHO PESQUERO, SECRETARIA DE PESCA, MEXICO, 1984.
- 8.- CATTANEO, RUBEN M., "EXTENSION DEL MAR TERRITORIAL" REVISTA DE DERECHO INTERNACIONAL Y CIENCIAS DIPLOMATICAS, UNIVERSIDAD DE ROSARIO, ARGENTINA, NO. 43-45, 1973-1976.
- 9.- SECRETARIA DE PESCA, DESARROLLO PESQUERO MEXICANO, TOMOS I, II Y III, 1985, 1986, 1987, MEXICO.

- 10.- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNICOS, IMPACTO DE LEVANTAMIENTO DEL EMBARGO MAGNUSON SOBRE LAS EXPORTACIONES DE ATUN MEXICANO A LOS ESTADOS UNICOS, Mimeo, U.S.A., 1986.
- 11.- EVOLUCION DE LA PESCA EN MEXICO, 1991. SECRETARIA DE PESCA, MEXICO, 1991.
- 12.- MENDEZ, MIGUEL A., "SITUACION DE LA INDUSTRIA ATUNERA", DERECHO PESQUERO, MEXICO, 1984.
- 13.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MEXICO, 1983.
- 14.- ROSENDAHL ROGER W., THE DEVELOPMENT OF MEXICAN FISHERIES AND ITS EFFECTS ON UNITED STATES-MEXICAN RELATIONS, PACIFIC BASIN LAW JOURNAL, UCLA, E.U.A., 1984.
- 15.- SECRETARIA DE PESCA, ANUARIOS ESTADISTICOS, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, MEXICO.
- 16.- _____ Y DESARROLLO DIRIGIDO SOMEX, S.A. DE C.V., PANORAMA DE LA INDUSTRIA ATUNERA, TOMOS I, II Y III, MEXICO, 1984.
- 17.- _____ INFORME DE LABORES, 1º. SEPTIEMBRE DE 1985, AL 31 DE AGOSTO DE 1986, MEXICO, 1986.
- 18.- _____ PROGRAMA NACIONAL DE PESCA Y RECURSOS DEL MAR 1984-1988, MEXICO, 1988.
- 19.- _____ PROGRAMA NACIONAL DE PROSPECCION Y EVALUACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y MAR TERRITORIAL, MEXICO, 1983.
- 20.- _____ SINTESIS PESQUERA 1982-1987, MEXICO, 1987

- 21.- TUNIDOS Y DIAGNOSTICOS DE BAJA CALIFORNIA
MEXICO, 1982.
- 22.- TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL -
MAR., ONU, 1982.
- 23.- TUNIPAC, S.A. DE C.V., PANORAMA DE LA INDUSTRIA ATUNERA MUNDIAL,
MEXICO, 1985.
- 24.- VARGAS A. JORGE, "EL ATUN Y EL DERECHO", EN TECNICA PESQUERA,
MEXICO, 1980.

LEYES Y REGLAMENTOS

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM., MEXICO, 1985.
- 2.- DUBLAN Y LOZANO, LEGISLACION MEXICANA, OCT. TOMO XII.
- 3.- REGLAMENTO DE PESCA MARITIMA Y FLUVIAL, 20 DE DICIEMBRE, 1923.
- 4.- DEPARTAMENTO DE PESCA, LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA PESCA MEXICO, 1972.
- 5.- PUBLIC LAW 94-265, 94 TH CONGRESS, H.R. 200, 1976.
- 6.- LEY FEDERAL DE PESCA Y SU REGLAMENTO, SECRETARIA DE PESCA, MEXICO, 1991.

DIARIOS OFICIALES

- 1.- NOVIEMBRE 9, 1880.
- 2.- JUNIO 12, 1891.
- 3.- ABRIL 2, 1883.
- 4.- ENERO 13, 1948.
- 5.- DICIEMBRE 8, 1961.
- 6.- ENERO 8, 1986.

PERIODICOS

- 1.- EL UNIVERSAL, MEXICO, OCTUBRE 30, 1945.
- 2.- SAN DIEGO UNION, U.S.A., JULIO 23, 1986.