

LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

El 16 de noviembre de 1994 entró en vigor la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, resultante de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada por 117 estados el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay, Jamaica. Nunca un instrumento jurídico internacional había recibido el primer día tantas firmas y menos un documento que abarca materias diversas sobre mares y océanos que cubren dos terceras partes del globo terráqueo que, por cierto, debería llamarse "Agua" y no Tierra.

Entre la ceremonia de firma y la entrada en vigor de la Convención pasaron doce años, en virtud de que se requería la ratificación de sesenta estados, más un año adicional con el fin de que se comenzara su vigencia. Este arco de tiempo es más amplio en realidad si nos remontamos a diciembre de 1973 cuando se iniciaron los trabajos formales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o si nos remontamos más atrás, a 1970, año en el que la Conferencia fue convocada. Estamos hablando de un cuarto de siglo de actividad, sin tomar en cuenta el tiempo de las revisiones y de los regímenes particulares generados en las relaciones internacionales desde hace décadas y que fueron pilares fundamentales de lo que los especialistas dimos en llamar el *nuevo derecho del mar*: la zona económica exclusiva y los fondos marinos y oceánicos.

La magnitud y la complejidad de la temática son formidables. Los capítulos incluidos en la Convención, subdivididos a su vez en secciones particulares, son:

- a) El mar territorial y la zona contigua
- b) Estrechos utilizados para la navegación internacional
- c) Estados archipelágicos
- d) La zona económica exclusiva
- e) La plataforma continental
- f) El alta mar
- g) El régimen de las islas
- h) Mares cerrados o semicerrados

- i) Derecho de acceso al mar y desde el mar de los estados sin litoral y libertad en tránsito
- j) La zona de los fondos marinos y oceánicos
- k) Protección y preservación del medio marino
- l) Investigación científica marina
- m) Desarrollo y transmisión de tecnología marina
- n) Solución de controversias

Además de éstos capítulos torales, la Convención se acompaña de nueve anexos que son considerados parte integrante de la Convención y comprenden los rubros siguientes:

- a) Especies altamente migratorias
- b) Comisión de límites de la plataforma continental
- c) Disposiciones básicas relativas a la prospección, exploración y explotación (de los fondos marinos y oceánicos)
- d) Estatuto de la empresa (de los fondos marinos y oceánicos)
- e) Conciliación
- f) Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar
- g) Arbitraje

Los puntos abordados están sujetos a un cruce metodológico y a una interrelación temática, con el propósito de darle congruencia al todo normativo.

Es entendible que cuando un tema es desplazado por otros de la atención prioritaria de los especialistas, se termina por desconocer aun las cuestiones elementales de su contenido. Ello acontece hoy con la Convemar, en su momento calificada como la más importante de la historia de las relaciones internacionales, en razón del tiempo que llevó la negociación, de las materias y espacios cubiertos y del número de estados e instituciones participantes. La entrada en vigor de la Convención es oportunidad propicia para repasar la vasta regulación. A los interesados recomiendo remitirse a la rica y abundante bibliografía elaborada por internacionalistas mexicanos, madurada con antelación al inicio de la Tercera Conferencia. Destaco a los autores Alonso Gómez Robledo, Alejandro Sobarzo, Jorge Vargas, Alberto Székely, y, entre ellos, me incluyo con mi libro de 1974 *El mar patrimonial en América Latina*.

Ante la imposibilidad de hacer la reseña detallada de la Convención, plasmo algunas reflexiones de orden general. Destaco primeramente la existencia ahora de varios regímenes sobre el derecho del mar. Fueron 60 los estados que ratificaron en 1993 la Convención para lograr que iniciara su vigencia un año después; gradualmente

se incorporarán nuevo estados al régimen general de Montego Bay. Sin embargo, al momento son 184 los estados del mundo; consecuentemente, estamos hablando de sólo una tercera parte de los estados que se encuentran obligados por la Convención de Jamaica.

En el derecho de los tratados, tal como lo contempla la Convención de Viena de 1969, existe la obligación de los estados firmantes de no frustrar las disposiciones de un Tratado firmado que no ha sido ratificado; no obstante, prevalece un buen número de estados firmantes de la Convemar que son parte de las convenciones de Ginebra de 1958. Adviértase que la Convemar retoma material de las de 58 pero éstas contienen puntos importantes que necesariamente se oponen al nuevo régimen, por decir algo, en lo relativo a la extensión máxima de la plataforma continental que en 58 se sujetó al criterio de la explotabilidad y en 82 se limitó a un espacio máximo de 350 millas náuticas contadas a partir de la costa. La tendencia de la colaboración interestatal apunta en dirección a la aplicación de la Convención de 82 pero emergerán contradicciones inevitables.

Prevalece no obstante la entrada en vigor de la Convención una formidable heterogeneidad de regímenes internos sobre cuestiones marítimas. Los arquetipos normativos, según se ha enfatizado, son las cuatro convenciones de Ginebra de 1958 y la de Montego Bay de 1982, pero entre estas dos fechas hubo desarrollos en legislaciones internas que desbordaron a las convenciones de 1958 y que se apartan de los resultados compromisorios firmados en 1982. En lo que respecta a la zona económica exclusiva nos topamos con estados, la mayoría, que la aceptan con arreglo a lo pactado, pero algunos introducen salvedades de su conveniencia, verbigracia en especies anádromas y altamente migratorias. Otros, una minoría, se aferran a la noción del mar territorial y, uno que otro, incorpora exóticamente las 200 millas como zona exclusiva de pesca, es decir, sin reclamar derechos sobre suelo y subsuelo marítimos. Esta polivalencia se aprecia igualmente en la anchura del mar territorial. Logro sobresaliente de la III Conferencia y de la Convención fue saldar la irresuelta discusión sobre el límite máximo del mar territorial. Hubo pronto consenso sobre una anchura de 12 millas náuticas, extensión generalmente aceptada; sin embargo, también se encuentran anchuras que van de las tres millas náuticas, a las seis, a las nueve, a las veinticinco, a las cincuenta y hasta las doscientas. En realidad el análisis de las legislaciones se inclinan por éstos límites revela que son instrumentos legislativos añejos, anteriores incluso a 1982, y que poco a poco se adecuarán al patrón de regulación de la Convemar.

Emergerán problemas de naturaleza disímbola. En 1986 el Reino Unido de la Gran Bretaña adoptó para el Archipiélago de las Malvinas la zona económica Exclusiva. La mayor parte de los estados la incluyeron dentro de su jurisdicción antes de la entrada en vigor de la Convención en 1994, toda vez que prevalecía una aceptación consuetudinaria de los trazos generales de la institución. Lo desconcertante es que la zona económica exclusiva para las Malvinas rije en función de un territorio que se encuentra en disputa dentro de la agenda de Naciones Unidas. Habría que observar con recelo estos movimientos que pudieran alterar la balanza de la polémica diplomática, más aún por que, según se informa, podrían encontrarse yacimientos de petróleo en los fondos marinos adyacentes al Archipiélago.

En el campo de la contaminación el esquema de la Convemar demanda urgentemente nuevos diseños normativos y esfuerzos redoblados de cooperación pues los reportes científicos muestran un panorama espeluznante, el descenso dramático de las poblaciones de peces en distintas regiones debida a varias causas, la sobreexplotación o los cambios climáticos que acontecen en buena medida por la mano del hombre.

La Convención de Jamaica constituye un caso interesante de relación entre derecho consuetudinario y derecho convencional. Entró en vigor formalmente en noviembre de 94 pero es dable sostener que grandes rubros de su contenido ya tenían vigencia con anterioridad, bien por que se encontraban en las convenciones de 58 o por que consuetudinariamente habían alcanzado reconocimiento general, al margen de las formalidades de la ratificación. Sin duda el caso notable lo era, lo es todavía, para los países que no han ratificado, la figura de la zona económica exclusiva. Con todo, la afirmación no puede esgrimirse con ligereza, puesto que es difícil suponer que la totalidad de la reglamentación de la zona económica exclusiva goce de consenso. Por ejemplo, los Estados Unidos y Canadá han reclamado jurisdicción más allá de las doscientas millas en lo relativo a las especies anádromas (El salmón que migra desde el alta mar a los ríos para su reproducción) o el surgimiento de previsiones normativas en varias legislaciones posteriores a 1982 que han impuesto limitaciones a la navegación no contempladas en la Convención, con miras a impedir la pesca ilegal por embarcaciones de terceros estados. En este tenor sobresale el régimen de los fondos marinos y oceánicos. Desde que Arvid Pardo propuso en 1967 que la Asamblea General de las Naciones Unidas declarara a los fondos

marinos y oceánicos "Herencia común de la humanidad" se aceptó el principio, proclamado como Patrimonio común de la humanidad por la Asamblea en 1970. Hoy por hoy, nadie osa objetar el principio pero siguen latentes los antagonismos sobre los métodos para implementarlo. Intentar resolverlos fue una de las razones que movió a la III Conferencia a una tardanza de nueve años, aunque al final, el estira y afloja diplomático, los regateos entre los países de los inversionistas y los países en desarrollo, probaron ser infructuosos. En la ceremonia de firma de la Convención en Montego Bay se abstuvieron de firmar el texto los Estados Unidos y otros países afiliados a su postura, Japón, Reino Unido de la Gran Bretaña, Italia, Bélgica y la República Federal de Alemania. A pesar de que la Comisión Preparatoria de los Fondos Marinos, creada por la Convención, empezó a trabajar desde 1983 en Kingston, Jamaica, la distancia trazada por los Estados Unidos contraría severamente al régimen y, a decir verdad, le resta operatividad. Es sabido que existe un documento en poder de la Secretaría de las Naciones Unidas que propone un régimen alternativo para ser sometido a consideración de los estados miembros, lo que significa un nuevo intento compromisorio que atiende a los intereses norteamericanos. Quizás lo positivo de ésta gestión es que los estados opuestos al régimen de Jamaica no se han aventurado a desconocer el principio del Patrimonio común de la humanidad y que pretenden alcanzar un acuerdo favorable por vía de la renegociación. Lo cierto es que no es dable sostener de golpe que la Convención incluya una regulación general de naturaleza consuetudinaria. Por otro lado, salta a la vista que, en el momento de entrar en vigor la Convención, se abre la revisión de uno de sus capítulos torales, evidencia no nada más de las oposiciones insalvables sino del dinamismo de la materia.

Una cuestión igualmente a ponderar es que el magno esfuerzo de negociación de más de 150 estados durante casi una década de trabajos formales e informales pudo coronarse exitosamente merced a compromisos redactados vagamente, a la adopción de fórmulas que eluden la solución real de numerosos problemas y que la trasladan a la negociación particular entre los estados. En varios preceptos de la Convención se alude a la "equidad" como recurso para dirimir las controversias, pero la equidad tiene una fuerte carga subjetiva y los intereses de los estados se esconden bajo su ropaje. Son recetas convencionales genéricas que mal esconden una conflictividad punzante. Así acontece con la delimitación de la zona económica exclusiva entre estados vecinos o el acceso a la misma de los estados sin

costas. Entre México y Estados Unidos, está pendiente precisamente la delimitación en el Golfo de México. Así mismo, la generalidad de las disposiciones sobre especies altamente migratorias provocó una diferencia enojosa sobre el atún en los años que van de 1980 a 1986, también entre Estados Unidos y México.

Con respecto a nuestro país conviene destacar que antes de que concluyeran las negociaciones de la III Conferencia, adoptó en 1976 la zona económica exclusiva, de la que había sido promotor a través de la figura del mar patrimonial, lanzada en la Conferencia de Santo Domingo de 1972. Una de las bases de la política exterior mexicana ha sido el apego al derecho internacional. De ahí que México hubiera mantenido reserva sobre la adopción de la zona económica exclusiva y que hubiera optado por negociar la figura con el grupo de países "patrimonialistas" en la región latinoamericana y del Caribe.

La figura del mar patrimonial arribó al modelo de la zona económica exclusiva en la III Conferencia y obtuvo rápido beneplácito. De modo que a dos años escasos de haberse iniciado los trabajos de fondo, México proclamó su jurisdicción sobre la zona de las 200 millas. Una de las consecuencias de la adopción de la zona económica exclusiva fue la incorporación del Mar de Cortés o Bahía de California, bajo éste régimen, a la jurisdicción de México.

La delegación mexicana en la III Conferencia jugó un papel espléndido. Reconocimiento especial merece el jefe de la Delegación, el internacionalista y ex-canciller Jorge Castañeda. México, por supuesto, se encontró entre los países que el 10 de diciembre de 1982 firmaron la Convención en Montego Bay y fue el segundo país que ratificó la Convención. En virtud del régimen, y toda vez que las islas disponen de mar territorial y de zona económica exclusiva, México ocupa el octavo lugar en territorio marítimo, con la ventaja singular de que sus mares son notablemente ricos para la vida y el desarrollo de las especies. Sigue planteado el desafío histórico de explotar esos recursos en beneficio de la población y de salvaguardarlos de la depredación y del deterioro ecológico.

Ricardo MÉNDEZ SILVA