

LA LEGISLACIÓN PESQUERA Y DEL MAR EN MÉXICO Y EN EL MUNDO

Eugenio URSÚA-COCKE

SUMARIO: I. *La Ley Federal del Mar*. 1. *Naturaleza y extensión*. 2. *Principales disposiciones*. 3. *Delimitación de las zonas marinas*. 4. *Abastecimientos*. II. *La Ley de Pesca*. 1. *Definición e importancia de la pesca en México*. 2. *Principales disposiciones*. 3. *Acceso, excedentes y acuerdos de explotación*. III. *El Programa Nacional de Pesca*. 1. *Naturaleza y extensión*. 2. *Objetivos*. 3. *Problemas y perspectivas*. IV. *Las bahías históricas y el caso libio*. V. *Minado de puertos en tiempo de paz y el caso nicaragüense*. VI. *Responsabilidad por contaminación transfronteriza*.

INTRODUCCIÓN

Más de tres cuartas partes de la superficie de nuestro planeta, es decir, cerca de trescientos millones de kilómetros cuadrados, están cubiertos por mar. La vida empezó en esas aguas, las que han seguido siendo un factor decisivo en el intercambio de riqueza y en el progreso de la humanidad. No todos los rincones del mar son conocidos todavía por el hombre, pero ya es claro que con sólo el mar podrían resolverse algunos de los problemas cruciales de la humanidad, empezando por el del hambre. Gran parte del comercio mundial se transporta por mar. Los océanos tienen gran importancia para las comunicaciones, la tecnología, la economía y la política. Por último, aunque ello no agote las posibilidades, los mares han sido y continuarán siendo una fuente de energía, de espacio estratégico, de salud y de cultura.

México ha sido beneficiado por la naturaleza con más de once mil kilómetros de costas, casi cuatrocientos kilómetros cuadrados de plataforma continental y casi tres millones de Zona Económica Exclusiva. En esas circunstancias y recientemente, el país ha vuelto su atención más seriamente que en el pasado a las cuestiones del mar. En estas notas me ocuparé de: a) los principales logros legislativos mexicanos en materia del mar y, en particular, de la pesca; b) señalar algunos desarrollos recientes en la explotación de los recursos vivos de la Zona Económica Exclusiva; y c) referirme a dos cuestiones vivas del cam-

po de estudio, como fueron el caso libio y el minado de los puertos nicaragüenses. La en apariencia incongruente inclusión del último tema obedece a mi convicción de que no bastan al lector, especialmente si es estudiante, los datos teóricos, sino que ha de dársele la conexión inmediata a sucesos de un mundo que le es (o debiera ser) del más vivo interés.

Los propósitos principales que parecen permear toda la legislación mexicana del mar son su conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y su visión global del lugar de la pesca en la vida económica general de México.

Esa legislación consiste en dos leyes de gran envergadura y un programa cuasi-legislativo. Las dos primeras son: la Ley Federal del Mar¹ y la Ley Federal de Pesca; el tercero es el Programa Nacional de Pesca, cuyo carácter cuasi-legislativo está basado en su relación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Debo admitir que el lector no recibirá de la lectura de esta páginas una impresión adecuada de la realidad de la pesca mexicana. Para ello (o por lo menos uno de sus aspectos regionales) deben esperarse los resultados, por ejemplo, del estudio multidisciplinario y multirregional que ahora proponen algunas universidades del centro y el occidente de la República Mexicana, sobre el recurso del camarón en los estuarios de Nayarit. Ahí se pondrá especial empeño en acortar la distancia entre derecho y realidad que con demasiada frecuencia ha restado valor a anteriores esfuerzos legislativos en el país.

I. LA LEY FEDERAL DEL MAR

Esta Ley fue aprobada por el Congreso el 18 de diciembre de 1985, proclamada dos días después por el Poder Ejecutivo, y entró en vigencia el 8 de enero de 1986, con su publicación en el Diario Oficial. La Ley se divide en dos Títulos (Disposiciones Generales y Sobre las Áreas Marinas Mexicanas), diversos Capítulos (Ámbito de Aplicación; de las Instalaciones Marinas; de los Recursos y los Usos Económicos del Mar; de la Protección y Preservación del Ambiente Marino y de la Investigación Marina; del Mar Territorial; de las Aguas Interiores; de la Zona Continental e Insular), sesenta y cinco artículos y cuatro artículos transitorios.

¹ Fechada el 18 de diciembre de 1985; Decreto del 20 del mismo mes y año; y publicación en *Diario Oficial* del 8 de enero de 1986.

1. Naturaleza y extensión

La Ley Federal del Mar tiene el carácter de ley orgánica constitucional, puesto que regula las Fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 27 constitucional. El artículo 27, a su vez, determina la propiedad nacional original sobre toda la tierra, las aguas y el espacio del territorio nacional, tal como se define en el artículo 42 constitucional² y como debe ejercerse tal dominio original.³ Así la Ley define la extensión de la soberanía, jurisdicción y/o control mexicano sobre las zonas marinas.

La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar encarna muchos de los principios por los que México luchó durante décadas. Por ello, la convención coincide con la Ley, en muchos casos textualmente. Por ejemplo, en el Preámbulo de la Convención, aparece mucho de lo que se identifica con la lucha de los países en desarrollo por un orden económico mundial más justo, incluyendo la "utilización eficiente y equitativa de los recursos" y "el patrimonio común de la humanidad". De aquí que la conformidad entre la Convención y la Ley haya sido de esperarse y bienvenida. La Ley no es simplemente la copia de último momento de la Convención, sino expresión de una larga lucha de nuestro país.

El artículo 2 de la Ley la declara de interés público y de carácter federal.

Según el artículo 3, las aguas marinas mexicanas comprenden el mar territorial, las aguas interiores, la zona contigua, la plataforma continental y cualesquiera otras permitidas por el Derecho Internacional. Tradicionalmente, los tratados son la fuente primordial del Derecho Internacional. La Convención llena los requisitos del artículo 133 constitucional donde se dice que la ley suprema de la Nación serán la Constitución misma, las leyes del Congreso que deriven de ella y todos

² "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

³ Ver, particularmente, el artículo 27 constitucional.

los tratados celebrados acordes con dicha Constitución, promulgados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.⁴

El Capítulo IV de la Ley aprovecha el máximo espacio permitido para la zona contigua en la Convención (12 millas náuticas 0 44 448 metros). Ahí habrá de ejercer el Poder Ejecutivo el control necesario para prevenir la violación de sus leyes aduaneras, migratorias y sanitarias y sancionar las violaciones a tales leyes y reglamentos que ocurran dentro de su territorio o de su mar territorial.

El artículo 60(8) de la Convención (y la disposición correspondiente de la Ley) declaran que la jurisdicción del Estado costero se extiende a las obras, islas artificiales e instalaciones en el mar, las que, sin embargo, no tienen mar territorial propio, su presencia no afecta la delimitación del mar territorial propio ni su presencia afecta la delimitación del mar territorial, la Zona Económica Exclusiva o la plataforma marina.

Tanto la Ley como la Convención optan por las negociaciones sobre las declaraciones unilaterales de los Estados costeros en aquellos casos en que los acuerdos sean difíciles de alcanzar de primera intención.

Las disposiciones sobre petróleo son de particular importancia para nuestro país, en vista de las abundantes cantidades de ese recurso que se encuentra sobre todo en el Golfo de México. Sólo la Nación podrá involucrarse en la exploración, explotación, beneficio, provecho, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de hidrocarburos y otros minerales submarinos de las zonas mexicanas, en los términos del artículo 19 de la Ley. El siguiente artículo establece que cualquier otra actividad relativa pero no incluida en la enumeración hecha arriba se regirá por los párrafos aplicables del artículo 27 constitucional y sus correspondientes leyes orgánicas.

El artículo 22 de la Ley señala los principios bajo los cuales se permitirá la investigación científica en las zonas marinas mexicanas. A continuación se transcriben tales principios, junto con las disposiciones correspondientes de la Convención: I. Sólo se permitirá la ejecución de proyectos pacíficos de investigación. Artículo 240(A) de la Convención. II. Los métodos de investigación serán los adecuados y compatibles con la Ley, cualquier otra legislación aplicable y el Derecho

⁴ "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Internacional, incluyendo la Convención. Artículo 240(B) de la Convención. IV. La investigación marina debe tomar en cuenta la protección ambiental. Artículo 240(D) de la Convención. V. La investigación marina no constituirá base legal para reclamo alguno sobre el entorno marino sus recursos. Artículos 241 de la Convención.

Se procurará la mayor participación posible de ciudadanos mexicanos en la investigación conducida con obligación de compartir la información obtenida con México en su carácter de Estado costero. Artículo 248 de la Convención, aunque en términos más generales que la Ley.

El artículo 25 de la Ley establece la extensión del mar territorial mexicano en 12 millas náuticas, es decir, 22,224 metros. Esa extensión se medirá a partir de las líneas de base, de la Ley sobre aduanas, impuestos, disposiciones sanitarias, medidas de seguridad e inmigración. Las construcciones sobre sus zonas marinas serán de su exclusiva competencia, en los términos de la Ley de Bienes Nacionales y la Ley de Obras Públicas. La Nación ejercerá control sobre cualquier construcción e instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de obras dedicadas a la exploración, localización, perforación, extracción o desarrollo de recursos marinos.

2. Principales disposiciones

En los términos del párrafo tercero del artículo 6 de la Ley, la soberanía mexicana se extiende al régimen aplicable a los recursos marinos no vivos, incluyendo su utilización y conservación. La Convención se refiere a recursos marinos no vivos en el párrafo I del artículo 56 y los incluye, si se encuentran dentro de la Zona Económica Exclusiva, entre los recursos naturales sobre los cuales el Estado costero tiene derechos soberanos con el propósito de explorarlos, explotarlos y administrarlos.

El artículo 77, párrafo cuarto, de la Convención reconoce al Estado costero derechos soberanos en la exploración y explotación de los recursos naturales que se encuentren sobre la plataforma continental, incluyendo recursos minerales y otros recursos vivos. Finalmente, la Convención establece un sistema para el pago en especie por parte del Estado costero por la explotación de recursos no vivos de la plataforma continental más allá de las doscientas millas náuticas. Estos pagos o contribuciones se harán ante la Autoridad. Los Estados en desarrollo

que sean importadores netos de los minerales producidos en su plataforma continental quedan exentos de tales pagos.

La Ley se refiere en términos muy amplios a los beneficios que se derivan de las actividades en el mar, incluyendo la utilización de los minerales disueltos en las aguas; la energía eléctrica o termal derivadas de ellas y sus corrientes; la captura de energía solar; el establecimiento de marinas y la promoción de la recreación y el turismo; y el establecimiento de comunidades pesqueras. Todo ello se encuentra detallado en el párrafo cuarto del artículo 6.

En cuanto a las autoridades competentes en el mar, la Ley se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 31 de diciembre de 1976 y sus sucesivas reformas.

La Ley contiene una declaración general que reconoce las obligaciones del Estado con respecto a la protección y preservación del ambiente marino; incluyendo la prevención de la contaminación, lo que constituye a su vez la Parte XII de la Convención, artículos 192 a 237. Además, la Ley contiene diversas disposiciones sobre contaminación marina en cuanto a su prevención, reducción y control, y hace referencia para ello a la Ley Federal para la Protección del Ambiente y a la Ley de Aguas entre otras.

La Ley transcribe textualmente el artículo 56 de la Convención, en el sentido de que el Estado costero tiene derechos soberanos en la Zona Económica Exclusiva para la exploración, explotación y administración de los recursos marinos vivos y no vivos, de las aguas superyacentes a los fondos marinos, así como sobre otras actividades económicas de la exploración y explotación del área; en cuanto al establecimiento de islas, instalaciones y estructuras artificiales; la investigación científica; la protección y preservación del ambiente marino; y los demás derechos y obligaciones prescritos por la Convención.

La Ley sustituye la palabra "Convención" por "Derecho Internacional" en el artículo 56(2) de la Convención cuando, en su propio artículo 47, reconoce la obligación del Estado costero de tomar en cuenta los derechos y obligaciones de otros Estados y en ejercer las propias con apego a la Convención. A cambio, México espera, en los términos del artículo 49 de la Ley, respeto recíproco de los demás Estados a la legislación mexicana.

La extensión de la Zona Económica Exclusiva de México queda fijada en el artículo 50 de la Ley en 200 millas náuticas, o sean 370,400 metros, incluyendo la zona contigua en ella y partiendo del límite ex-

terior del mar territorial. Esa Zona Económica Exclusiva se extiende en el segundo artículo (como lo hace en general el artículo 121(3) de la Convención), a las islas mexicanas pero excluye aquellas rocas que no puedan mantener la vida económica o humana.

Por último, el Capítulo V de la Ley se ocupa de las plataformas continentales e insulares, siguiendo las disposiciones de la Convención. La Ley reitera que los derechos soberanos de la Nación son independientes de cualquier ocupación real o nominal. Sin embargo, ni las aguas suprayacentes ni el espacio marino sobre las plataformas son afectados por los derechos mexicanos sobre la plataforma continental, como lo reconocen los artículos 60 de la Ley y 78 de la Convención.

3. Delimitación de las zonas marinas

El mar siempre ha sido importante para la vida del hombre: a medida que han aumentado las necesidades de éste, le ha sido preciso utilizar cada vez más los recursos de aquél.

Desde tiempos inmemoriales la faja del mar adyacente a la costa sirvió como barrera contra posibles invasiones y fue, por tanto, reclamada y protegida por el Estado ribereño. Esa faja habría de conocerse como mar territorial. Hoy en día por mar territorial se entiende la faja oceánica adyacente al territorio continental de un Estado ribereño, generalmente de una anchura máxima de 12 millas náuticas (22.22 kilómetros), sobre la que dicho Estado ejerce la plenitud de su soberanía, incluyendo el lecho y el subsuelo de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente, con la única excepción del derecho de paso inocente.

En tiempos recientes se identificó una zona contigua, dadas las necesidades de otros Estados de transitar las costas del Estado ribereño y de éste de controlar la inmigración y vigilar que no se explotaran indebidamente los recursos conectados a la costa. Así, se dice que zona contigua es el espacio oceánico adyacente al mar territorial de una anchura igual o menor que la de éste, en el cual el Estado ribereño ejerce ciertas competencias para fines específicos, incluyendo las de tipo aduanero, fiscal, sanitario y de inmigración.

Con el objeto de ampliar aún más el dominio marítimo del Estado ribereño (algunos lo han hecho hasta 200 millas), se creó una zona económica exclusiva, producto de un largo proceso de negociación. Aquí el Estado ribereño tiene derechos soberanos para fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos

naturales (tanto vivos como no vivos) del lecho y subsuelo del mar y las aguas subyacentes; con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, como sería la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina, la conservación del medio marino, y otros derechos y obligaciones. Sin embargo, todos los Estados gozarán de las libertades de navegación y sobrevuelo, del tendido de cables y tuberías submarinas y de otros usos legítimamente relacionados con tales libertades.

Más allá de la zona económica exclusiva se encuentra la mar abierta que es, sin embargo, en cuanto a los lechos marinos, "patrimonio común de la humanidad" a ser explotados en los términos de la Parte VII y siguientes de la Convención de Jamaica.

Lugar especial debe tener también el estudio de la plataforma marina, que puede o no coincidir con la zona económica exclusiva.

Una vez que el Estado reclama para sí alguna de las zonas mencionadas arriba, surge la necesidad de fijar sus límites. El profesor Lewis M. Alexander se ocupó⁵ precisamente de este problema en su intervención. En los términos de la Corte Internacional de Justicia, tal delimitación debe realizarse de acuerdo con principios razonables y equitativos, ya que una delimitación marítima adecuada, además de fomentar las buenas relaciones entre Estados vecinos, evita la aparición de problemas limítrofes entre ellos.

Las metas que se persiguen con la delimitación son la acumulación de la máxima productividad de los recursos, evitar la explotación y el uso no económico de tales recursos y alcanzar su distribución equitativa. Una vez que se definen los límites marinos, se determinan a la vez el alcance de la soberanía del Estado ribereño y la obligación de los demás Estados de acatar las leyes del primero en caso de que deseen tener acceso pacífico a tales zonas.

Para delimitar las zonas marinas se han creado diversos métodos, incluyendo los siguientes. La línea de equidistancia en aquella que delimita los espacios marinos de dos o más Estados ribereños (geográficamente contiguos u opuestos), en la inteligencia de que el trazo de dicha línea debe ser hecho de tal modo que cada uno de sus trazos quede exactamente a igual distancia de cada uno de los Estados ribereños involucrados. Para que pueda establecerse una estricta equidis-

⁵ *The identification of Technical Issues of Maritime Boundary Delimitation Within the Law of the Sea Context.*

tancia es indispensable que los países acuerden la línea base que se vaya a emplear. Existe una gran variedad de líneas de equidistancia modificada. Una de ellas es la empleada en los trabajos cartográficos, consistente en el trazado sucesivo de arcos en círculo, con radio equivalente a la anchura del mar territorial, a lo largo de todos los puntos que forman la costa. Los métodos de no equidistancia pueden basarse en títulos históricos, líneas de latitud, líneas perpendiculares hacia la dirección general de la costa o la aplicación de ciertos principios de equidad.

En México se concede autoridad al Poder Ejecutivo Federal para negociar acuerdos con Estados vecinos para la delimitación de las líneas divisorias entre sus zonas marinas y las colindantes "en aquellos casos en que se produzca una superposición",⁶ aunque en principio

no se extenderán las zonas marinas mexicanas más allá de una línea media, cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de los cuales se mida la anchura del mar territorial de un Estado vecino, salvo acuerdo en contrario con ese Estado.

De acuerdo con el artículo 75 de la Convención sobre Derecho del Mar, los Estados deben publicar cartas marinas con suficiente precisión para apreciar con seguridad cuáles son las delimitaciones reclamadas.

En opinión del profesor Alexander, la citada Convención emplea algunos términos que pueden crear controversias por su significado incierto. Por ejemplo, el artículo 5 de la Convención señala que "la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de baja mar a lo largo de la costa". El problema surge cuando hay que precisar el concepto que cada Estado tenga de esa línea.

Aunque ni la Convención ni nuestra legislación federal mencionan tales factores, éstos son extremadamente importantes, como lo señaló el profesor Surya P. Sharma.⁷ Si tales factores son ignorados, pueden causarse serios daños a los procesos sociales de Estados que por siglos han dependido de la explotación de recursos marinos que les podrían ser retirados de aplicarse los principios de la Convención. A pesar de ello, los factores económicos nunca han recibido consideración inde-

⁶ Ver artículos 8 y 9 de la Ley Federal del Mar.

⁷ *Relevance of Economic Factors to the Law of Maritime Delimitation Between Neighbouring States.*

pendiente, sino sólo como un criterio más de apoyo a las decisiones basadas en los principios ya mencionados de razonabilidad y equidad.

Los factores económicos incluyen los recursos naturales, su riqueza, los antecedentes socio-económicos, el uso histórico y la dependencia económica. El derecho histórico sobre una determinada bahía fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia (en favor de Noruega en el caso noruego-inglés sobre pesquerías.⁸ Los factores económicos constituyen, en un mínimo, un criterio de apoyo a otros argumentos.

4. Abastecimientos

La práctica de la Comunidad Económica Europea sobre abastecimientos de recursos marinos demuestra que su manejo está regulado por los principios establecidos en la Convención. Por ejemplo, cuando un abastecimiento o varias especies asociadas se encuentren en la Zona Económica de dos o más Estados, éstos deben coordinarse para asegurar su conservación y desarrollo de tales abastecimientos a través de organizaciones subregionales o regionales, lo mismo se aplica cuando uno o varios abastecimientos pasan por áreas o zonas adyacentes. En caso de que una especie emigre de uno a otro Estado, el segundo Estado está obligado a cooperar con el Estado de origen para la conservación y el buen manejo del abastecimiento. Cuando se trate de conceder permisos de acceso a la Zona Económica Exclusiva a otras naciones, se deben tomar en cuenta todos los factores relevantes, incluyendo la importancia de los recursos naturales para el Estado costero y los intereses nacionales de los demás Estados involucrados.⁹

Por lo que respecta a la conservación y manejo de los recursos vivos en alta mar, la Convención recomienda el establecimiento de medidas de conservación y la toma de medidas científicas para el mantenimiento y la reproducción de las especies; y la consideración de los patrones de pesca y la interdependencia entre los abastecimientos. Toda la información científica disponible debe ponerse al alcance de los organismos globales, regionales, subregionales y de los Estados interesados.¹⁰

Por lo que respecta a la Ley Federal del Mar de México, las disposiciones sobre la Zona Económica Exclusiva se encuentran en el Capítulo IV. El acceso de otras naciones a los recursos vivos de esa Zona,

⁹ Artículos 62, 63 y 66.

⁸ I. C. J. Rep. (1951), p. 116.

¹⁰ Artículo 119.

sobre la que la Federación ejerce soberanía en los términos del artículo 46 de la Ley mencionada, está previsto por el artículo 56, siempre que "el total de la captura permisible de una especie sea mayor que la capacidad para pescar y cazar de las embarcaciones nacionales". Este acceso obedece al deseo mexicano de alcanzar la utilización óptima de dichos recursos, a la vez que preservar el interés nacional.

II. LA LEY DE PESCA

Este documento fue motivo de controversia al ser presentado por el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, el dirigente de la mayoría de los cooperativistas pesqueros acusó al Secretario de Pesca de apoyar a un grupo de trabajadores en vez de a los suyos. Sin embargo, después de un periodo de consideración excepcionalmente largo, la Ley fue aprobada por el Senado el 26 de diciembre de 1986, publicada ese mismo día en el Diario Oficial y entró en vigor treinta días después de su publicación.

1. Definición e importancia de la pesca en México

De acuerdo con el Programa Nacional de Pesca 1984-1988, la pesca comprende todos los actos de extracción, captura o cultivo, por cualquier procedimiento, de elementos o especies biológicas cuyo habitat es el agua, así como cualesquiera actos anteriores o posteriores conectados razonablemente con tal pesca. El primer capítulo del Programa de Pesquerías enumera las siguientes actividades que pueden considerarse como de pesca o conectadas con la pesca: la proposición y evaluación de especies para determinar su abundancia, conservarlas o puntualizar las técnicas de extracción más eficientes con vistas a obtener el mayor rendimiento aprovechable (ver este mismo concepto, entre otros lugares, en el artículo 61 (3) de la Convención); el diseño, construcción y mantenimiento de los barcos pesqueros; los procesos tecnológicos y los métodos de captura; y la procreación de especies, su industrialización, transporte y comercio en mercados nacionales e internacionales. La pesca también implica la construcción de diferentes infraestructuras portuarias; el apoyo a comunidades pesqueras; un marco legal y administrativo adecuado; la enseñanza, capacitación, administración, desarrollo y reglamentación de las diversas operaciones pesqueras; y un marco referencial nacional que incluya a los sectores

público, social y privado involucrados en esas actividades, dentro de un contexto internacional.

La zona pesquera más importante de México es la de mares templados y fríos frente a la costa noroccidental de la Baja California y la parte superior del Golfo de California. Las toneladas potenciales mínimas del país se calculan en 6.3 millones. La tercera parte del potencial pesquero mexicano consiste en especies pelágicas (incluyendo el atún y las sardinas). De éstas, cerca de la mitad (1.2 millones de toneladas) se concentran en Estados frente al Océano Pacífico (Baja California, Sonora y Sinaloa). También en esta zona se concentran especies de alta densidad económica, como el camarón.

En 1983 la flota pesquera mexicana estaba compuesta de 34 mil 500 embarcaciones que atracaban en un total de 46 puertos. La acuicultura, se ejercería en 33 fábricas pesqueras, 6 ranchos comerciales y 4 laboratorios, aunque la mayoría de éstos todavía en construcción. Desgraciadamente, la infraestructura comercial de la pesca mexicana es todavía reconocidamente insuficiente.

El Programa de Pesca declara que la pesca de medio mar y de mar adentro son actividades relativamente recientes en México: no fue sino hasta los mil novecientos treinta que se empezó a explorar ampliamente el camarón y sólo hasta los mil novecientos cincuenta las embarcaciones mexicanas empezaron a competir con los barcos extranjeros que operaban frente a sus costas. Aun entonces la actividad pesquera mexicana era incipiente. La producción total no llegó a exceder la marca de las cien mil toneladas sino hasta 1956, si bien a partir de entonces la tasa de incremento se mantuvo superior a la de la agricultura y a un nivel semejante a la de la industria. Especialmente después de la proclamación de la Zona Económica Exclusiva (1976), la captura de todos los sectores creció cuatro veces (del cuarto de millón de toneladas en 1970 hasta más de un millón de toneladas en 1983). Esto representó un crecimiento anual promedio del 21%. Así, México se colocó dentro de los veinte productores más importantes del mundo, en términos de la captura obtenida.

Si bien la contribución de la pesca al producto bruto nacional ha sido bajo en términos absolutos, ha crecido a una tasa anual promedio del 9.2%, superior al de la economía general que sólo fue del 6.6%. En 1983 la pesca contribuyó con cuatrocientos cincuenta millones de dólares netos a la balanza nacional de pagos. Aun así, hay un desequilibrio entre la expansión de la flota y la captura que realiza, por una

parte, y las actividades de prospección, recepción, industrialización y comercialización, por la otra.

2. Principales disposiciones

El principio de la soberanía nacional mexicana sobre sus recursos naturales renovables y no renovables se remonta a tiempos coloniales y su expresión más reciente se encuentra en la Constitución de 1917. En 1925 el Presidente Calles proclamó la primera Ley de Pesca. Al año siguiente y bajo la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio se expidió la segunda Ley, cuya reglamentación no fue publicada sino hasta 1933. El Presidente Lázaro Cárdenas estimuló grandemente de acuerdo con la preocupación social de su mandato, la pesca bajo el sistema cooperativo. Así, se proclamaron en 1938 la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y la Ley de Sociedades Cooperativo. Así, se proclamaron en 1938 la Ley de Pesca en Aguas Terri-Pesca se permite la asociación —quizá la dominación— del capital privado en actividades pesqueras). Bajo la Ley de Pesca propuesta por el Presidente Miguel Alemán se reservaron ciertas especies para su explotación por parte de cooperativas. El Presidente Ruiz Cortines convocó a una Campaña Nacional al Mar y estimuló diversas mejoras, entre otras cosas a la infraestructura portuaria. Bajo el Presidente Adolfo López Mateos se construyó el puerto pesquero de Alvarado bajo un concepto integral de la pesca que incluía desde la investigación hasta la comercialización. El Presidente Díaz Ordaz proclamó la mencionada Zona Económica Exclusiva, ordenó la construcción del puerto pesquero de Yucalpetén en Yucatán y estimuló fuertemente la acuicultura. La administración del Presidente Echeverría creó la Subsecretaría de Pesca y el Instituto Nacional de Pesca. Además, se proclamó la Ley de Aguas Federales y la Ley de Desarrollo Pesquero de 10 de mayo de 1972 que agregó a las especies marinas reservadas la de la tortuga. Dicha Ley también estableció un Fondo Nacional para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas.

La administración del Presidente Echeverría logró el reconocimiento de la zona pesquera mexicana por tratados con los Estados Unidos y Cuba. La Convención ordenaría varios años después a los Estados costeros que dieran acceso a otros Estados a sus excedentes, de acuerdo con las disposiciones que se detallan en el artículo 62 de la propia Convención. El artículo 8 de la también posterior Ley del Mar autorizaría la conclusión por parte del Ejecutivo de acuerdos con Estados

vecinos para la determinación de las líneas divisorias entre sus respectivas zonas marinas.

Por último, la administración del Presidente López Portillo creó el Departamento de Pesca que habría de alcanzar el rango de Secretaría de Estado en 1982.

Como la citada Ley del Mar, la Ley de Pesca es una ley orgánica reglamentaria esta vez del artículo 27 constitucional de los recursos que, en los términos de su artículo 1, constituyen la flora y la fauna acuáticas del país. El artículo 2 de la Ley la declara de orden público y de interés social. Por flora y fauna habrán de entenderse todos los elementos biológicos que tienen al agua como su habitat permanente o temporal. La Nación ejerce sobre esos recursos derechos de propiedad original, cuando se encuentren en el mar territorial o en las aguas interiores, y de soberanía y jurisdicción exclusiva cuando se encuentren en la Zona Económica Exclusiva. La Ley se aplicará al estímulo, investigación, prospección, exploración, explotación, uso, conservación, distribución y administración de toda la flora y la fauna acuáticas encontradas en las aguas interiores de propiedad nacional, el mar territorial, la Zona Económica Exclusiva, la plataforma continental, las reservas artificiales, los barcos mexicanos en aguas internacionales o en aquellas controladas por países extranjeros, cuando ese carácter esté debidamente autorizado y actos previos o posteriores a la pesca misma, en todo el territorio nacional.

El propósito declarado de la Ley es el de estimular y regular la pesca en beneficio social por medio de la utilización óptima de la flora y la fauna acuática en cualquiera de sus formas, con vista a su explotación racional, distribución equitativa y conservación adecuada. La Ley también tiene el propósito de reglamentar las actividades de cualquier individuo o persona legal que participe en la pesca. Se reconoce que la pesca puede también ser reglamentada adicionalmente por otras legislaciones nacionales y por los tratados o convenciones internacionales suscritos por México de acuerdo con el artículo 133 constitucional. La competencia primordial sobre la pesca en México será ejercida por Secretaría de Pesca, en los términos del artículo 4 y su reglamentación. Sin embargo, la Secretaría de Comercio e Industria y la de Desarrollo Urbano y Ecología participarán en esa reglamentación, cuando así lo disponga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además, el artículo 15 de la Ley otorga al Presidente de la República y a otros órganos del Ejecutivo la responsabilidad de su observancia.

Ya la Ley Federal del Mar había determinado que los beneficios de la pesca podían ser también disfrutados por embarcaciones extranjeras, siempre que las embarcaciones mexicanas recibieran tratamiento recíproco en las zonas marinas de aquellos Estados y que las disposiciones de la Constitución Mexicana y del Derecho Internacional fueran cumplidas. Este principio de reciprocidad es ampliado por el artículo 4 de la Ley a todas las relaciones marítimas de México con otros Estados. Sólo se permitirá la explotación de recursos acuáticos a extranjeros si es congruente con los intereses nacionales y las convenciones y tratados de los que México sea parte y la previa autorización de la Secretaría de Pesca, siempre que resulte un excedente explotable después de emplear plenamente la capacidad productiva de los pescadores mexicanos y, en todo caso, con atención rigurosa al principio de reciprocidad. Según el artículo 5 los gobiernos extranjeros no podrán en caso alguno adquirir intereses en la flora y en la fauna mexicana, so pena de nulidad. Sin embargo la Secretaría de Pesca podrá expedir concesiones de pesca comercial a compañías dedicadas a la captura y exploración de tales flora y fauna, siempre que por lo menos el 51% del capital con derecho a voto sea suscrito por individuos o sociedades mexicanas y que también se asegure legalmente la administración por parte de ciudadanos mexicanos. Además y según el artículo 30, podrá haber empresas comunes en donde el capital extranjero no exceda del 49% y se cumplan ciertos requisitos en el Registro de inversiones Extranjeras. Las autorizaciones temporales se extenderán por no más de dos años para la pesca comercial en la Zona Económica Exclusiva por barcos extranjeros, si existieran excedentes disponibles. Por último, los ciudadanos mexicanos o las sociedades mexicanas que se benefician de cuotas excedentes extranjeras seguirán requiriendo la autorización del Ejecutivo Federal mexicano.

La Ley contempla cinco clases de pesca: de consumo doméstico; de desarrollo; comercial; deportiva; y educativa, según el artículo 9. El artículo 10 define la pesca de consumo doméstico como aquella que se realiza con propósitos de consumo de subsistencia por parte del pescador y de su familia, más bien que realizada para fines de ganancia. El artículo 11 considera que el propósito de la pesca de desarrollo es el estudio, la investigación científica aplicada, la exploración, el cultivo y la reposición o conservación de los recursos acuáticos y su habitat. Para el artículo 13 la pesca comercial tiene el propósito de obtener beneficios económicos con los implementos y de la forma autorizados previamente por la Secretaría de Pesca. Por último, el artículo

14 define a la pesca educativa como la realizada por las instituciones educativas del país debidamente reconocidas por la Secretaría de Educación Pública y como parte de sus programas de enseñanza, investigación o capacitación.

El artículo 16 de la Ley enumera las funciones específicas de la Secretaría de Pesca, incluyendo el cumplimiento de los decretos presidenciales sobre pesca; el establecimiento del régimen técnico y económico para explotar racionalmente los recursos pesqueros; la formulación y mantenimiento del Inventario Nacional de Aguas interiores apropiadas para la pesca; la promoción de distritos o zonas de acuicultura; el estímulo a industrias navieras; favorecer distintas clases de operaciones pesqueras, teniendo en cuenta las Leyes del Mar y del Comercio Marítimo; determinar el tamaño y el entrenamiento de las tripulaciones de pesca, en acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; cooperar en el establecimiento de pesca deportiva por individuos o grupos; el otorgamiento del Certificado de Registro Nacional de Pesca; la expedición de Guías Pesqueras; la preparación, publicación y mantenimiento al día de la Carta Nacional de Pesca; determinar la utilidad y factibilidad de nuevas cooperativas pesqueras; participar en operaciones de comercialización, de acuerdo con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; emitir su opinión sobre la importación de materiales conectados con la pesca; y la colaboración en proyectos de investigación y exploración. La Secretaría de Pesca y otros organismos administrativos decidirán de común acuerdo, según el artículo 17, el establecimiento de zonas de pesca.

El artículo 18 declara que quienes deseen pescar en México con propósitos que no sean de consumo doméstico tendrán que obtener alguna de tres tipos de documentación: concesiones, permisos o autorizaciones. Los tres documentos podrán ser suspendidos o cancelados siempre que se haya provocado daño ambiental o exista riesgo inminente de que tal daño ocurra, según lo establece el artículo 19.

a) Concesiones

Este tipo de documento puede ser transferido a terceras partes y se expedirá por periodos de uno a veinte años, dependiendo de la decisión de la Secretaría de Pesca, basada en los resultados esperados de la solicitud de concesión, la naturaleza prevista de las actividades pesqueras, la cantidad invertida y la recuperación prevista de tal inversión. La Ley incluye diversas disposiciones para evitar el subarrendamiento o cualquier otra forma de transferencia de la concesión. Según ciertos criterios detallados en el artículo 22 las concesiones se podrán renovar por un periodo adicional de la misma extensión que el original. El artículo 25 se ocupa de los barcos-fábrica.

Las concesiones podrán ser otorgadas a ocho categorías de solicitantes: ciudadanos mexicanos; sociedades cooperativas; ejidos o comunidades rurales que demuestran condiciones físicas para la pesca o la acuicultura; pequeños propietarios agrícolas que inviertan en la infraestructura requerida para la acuicultura; asociaciones de pescadores; empresas descentralizadas o paraestatales; compañías constituidas conforme a las leyes mexicanas y por lo menos de ciudadanos mexicanos; y compañías 100% mexicanas. Estas categorías están descritas en el artículo 26. Según el artículo 30 se prohíben los fideicomisos extranjeros, aunque no las empresas de participación extranjera (*joint ventures*) como queda dicho arriba.

Tendrían prioridad en el otorgamiento de concesiones, según el artículo 33, quienes dedicaran programas ya existentes a los mercados nacionales; pretendan desarrollar nuevos mercados; aporten tecnología avanzada; contemplen la utilización integral de los recursos; incluyan en sus programas de entrenamiento cuadrillas y utilicen astilleros, ambos mexicanos; u ofrezcan, en términos generales, los mejores programas de capacitación. Las sociedades cooperativas (incluyendo ejidos y comunidades), recibirán prioridad en las concesiones en aguas de jurisdicción federal.

Al recibir su concesión, los beneficiarios adquieren diversas obligaciones, incluyendo la limitación de la extracción, captura o cultivo a las áreas designadas en el documento correspondiente, colaboración con los programas de prospección organizados por la Secretaría de Pesca; el respeto a las distintas determinaciones zonales; la colaboración con los diversos programas federales de conservación y reproducción; la información sobre la llegada de su captura; la transmisión a la Secretaría de Pesca de la tecnología empleada; y el permiso para y la colaboración en las visitas de inspección que razonablemente ordene la Secretaría de Pesca. Todo esto de acuerdo con el artículo 34 de la Ley.

b) Permisos

A diferencia de las concesiones, este tipo de autorizaciones no otorga derechos permanentes de clase alguna a sus beneficiarios. Según el

artículo 35 los permisos pueden ser revisados en cualquier momento por la Secretaría de Pesca, no se expedirán por más de dos años y son intransferibles. Los permisos pueden ser concedidos para cualquier tipo de pesca, con las siguientes excepciones: los educativos; la introducción de organismos vivientes en el agua; los estudios de prospección y factibilidad orientados a la obtención de concesiones; el descargo en puertos extranjeros de captura obtenida en puertos mexicanos; y la pesca por barcos extranjeros en la Zona Económica Exclusiva. Como reitera el artículo 36 citado, la última categoría se sujeta a la existencia de excedente. Según el artículo 41, los permisos a pescadores extranjeros en la Zona Económica Exclusiva quedan sujetos, además, a que se haya demostrado fehacientemente la calidad legal de los barcos y sus implementos en el país de origen; se hayan demostrado experiencia y capacidad técnicas; presentado las fianzas o garantías exigidas por la Secretaría de Pesca; y la información correspondiente a los tipos de barcos que se emplearían, el programa de prospección que se pretenda seguir y el destino final de la pesca capturada. Esos permisos se concederán por barco y por temporadas de pesca, y ostentarán siempre los términos de las operaciones y la información exigida. Además, los pescadores extranjeros que operen en la Zona Económica Exclusiva compartirán en forma gratuita con la Secretaría de Pesca la tecnología empleada, pagarán salarios similares a sus trabajadores mexicanos y extranjeros (cuando las remuneraciones de los segundos sean habitualmente mayores a las de los primeros) y cumplirán escrupulosamente todas las obligaciones legales y específicas señaladas en sus permisos.

c) Autorizaciones

Estos documentos se expiden en el interés público a ciudadanos o personas morales mexicanos que se propongan, entre otras cosas, la colocación de instalaciones adicionales; obtener primer acceso a la compra de especies reservadas; el establecimiento de instalaciones para la conservación, refrigeración, congelamiento e industrialización de los recursos pesqueros, preferentemente aquellos destinados al mercado nacional; el uso de subproductos pesqueros no destinados al consumo humano; la construcción o reparación de barcos en astilleros nacionales; y la realización de actividades pesqueras en las Zonas Económicas Exclusivas de otros países.

Los artículos 47 a 55 detallan las condiciones en que caducan los tres tipos de documentos enumerados arriba, sea por cancelación, nulidad, renuncia o término cumplido.

Las especies reservadas a las sociedades cooperativas, incluyendo ejidos y comunicaciones, son entre otras el abulón, la langosta marina, las ostras, el camarón y las tortugas marinas. Sin embargo, tales sociedades tienen que haber sido organizadas bajo las normas legales relativas, demostrando que sus registros están al corriente, su correcto funcionamiento, y el haber proporcionado los informes requeridos por los artículos 56 y 57. Según el artículo 58 las sociedades cooperativas tienen que registrarse ante y sujetarse a la supervisión de la Secretaría de Pesca.

En los términos del artículo 59, ciertas especies se reservan para la pesca deportiva, pero sólo dentro de una zona de 50 millas de la costa. Los artículos 62 y 63 se ocupan de la Comisión Consultiva de Pesca. Los artículos 64 y 66 incluyen disposiciones para el establecimiento del mencionado Registro Nacional de Pesca.

Por último, la Ley se ocupa en sus artículos 68 a 70 de un Instituto Nacional de Pesca y de la Carta Pesquera; la acuicultura es el tema de los artículos 71 y 72; la flota pesquera ha de sujetarse a los mismos artículos y la comercialización a los artículos 75 y 81; la inspección y la vigilancia, a los artículos 82 a 88; y las sanciones a los artículos 89 a 93.

La Ley reconoce el derecho de apelación, mismo que habrá de ejercerse e impugnarse dentro de periodos de quince días.

3. Acceso, excedentes y acuerdos de explotación

En el caso de Nueva Zelandia, el acceso de las naciones extranjeras a los recursos de la Zona Económica Exclusiva fue fijada por medio de cuotas anuales y condiciones de pago y forma de explotación negociadas con cada Estado por separado.

La Comunidad Económica Europea reconoce la obligación de admitir pescadores extranjeros, según lo prevé el artículo 62(2) de la Convención, siempre que haya excedentes que explotar (como lo digo arriba sobre las disposiciones mexicanas equivalentes).

Australia parece iniciar una tendencia a conceder plazos más largos que un año a los pescadores extranjeros.

México insiste, en los artículos 10 y 11 de la Ley Federal del Mar, en el principio de reciprocidad para admitir embarcaciones extranjeras a su zona.

En términos generales, la Convención admite (o podría admitir, habida la necesaria voluntad política de los Estados involucrados) que algunos Estados en desventaja geográfica puedan evolucionar económica y científicamente mediante la pesca en aguas de Estados que tengan excedentes y firmen con ellos acuerdos de intercambio de tecnología. La Convención estimula la firma de acuerdos científicos mediante los cuales se lleve a cabo un intercambio de información.

La Convención del Derecho del Mar no hace incompatibles el principio tradicional de la reciprocidad y el principio más actual de los excedentes con respecto a terceros Estados. La comunidad Económica Europea reconoce esta situación y así permite el ingreso de embarcaciones extranjeras a sus aguas en búsqueda de especies de las que carecen en sus propias aguas, bajo acuerdos de reciprocidad y aun sin la presencia de excedentes.

Por lo que respecta a los Estados sin litoral y los países en desventaja geográfica, el principio general se encuentra en los artículos 69 y 70 de la Convención, respectivamente; cuando a un Estado le sobran recursos naturales vivientes, una vez satisfechas sus necesidades económicas y alimentarias, es su deber permitir el acceso a los referidos Estados sin litoral o en desventaja geográfica.

La Convención también prevé en la Fracción 21 del artículo 62 la posibilidad de que un Estado que no tenga capacidad para pescar sus propios recursos vivientes, permita el acceso a ellos a otros Estados. Sin embargo, según la Fracción 3) de la Convención, en ese caso deben tenerse en cuenta todos los factores relevantes para evitar que los nacionales del Estado anfitrión sufran un desequilibrio en su economía y se mantenga la necesidad prioritaria de los países en desarrollo de la región o la subregión de que se trate.

De acuerdo con el profesor Edeson,¹¹ los métodos más utilizados para permitir el acceso a los recursos marinos de la Zona Económica Exclusiva son las licencias, los acuerdos bilaterales, los acuerdos multilaterales, los acuerdos regionales, la cooperación subregional o regional, las empresas comunes (*Joint ventures*) y las empresas comunes globales (*umbrella joint ventures*). Se han incrementado últimamente los convenios de cooperación bilateral de explotación equitativa y distribución de los recursos económicos del mar.

Para que los acuerdos de explotación tengan éxito, Edeson recomienda que sean planeados y negociados con cuidado: el Gobierno debe tener una idea clara de lo que desea obtener, comunicando sus

¹¹ *Types of Agreements for Exploitation of Economic Exclusive Zone Fisheries.*

expectativas con similar claridad a la otra Parte. Se debe también tener en cuenta que, mientras que el Gobierno que permite el acuerdo pretende (por lo general) que resulte de tal acuerdo una determinada transferencia de tecnología en su favor, la compañía privada suele tratar (sobre todo) de obtener una ganancia económica significativa.

Las referencias a acuerdos de explotación son muy numerosos en la Convención e incluyen los que mencionaré a continuación:

Según el artículo 51(1), los Estados archipelágicos están obligados a reconocer los acuerdos existentes que sean fruto de la negociación y que establezcan de manera transparente las obligaciones recíprocas entre las Partes. A su vez, los nacionales de terceros Estados que deseen pescar en un Estado ribereño, como resultado preferente de acuerdos oficiales, deben tener licencia y el equipo adecuado para la pesca; cumplir con los pagos convenidos; pescar sólo lo convenido; utilizar barcos de las dimensiones permitidas; informe de las cantidades de pesca obtenidas efectivamente; y mantener informado al Gobierno anfitrión de las posiciones que ocupen sus embarcaciones (esto último según el Artículo 62).

El Artículo 66 dispone, entre otras cosas, que la pesca de especies migratorias debe realizarse de preferencia cerca de los bordes de la Zona Económica Exclusiva, excepto cuando esto provoque problemas al otro Estado, en cuyo caso se celebrará un convenio sobre conservación, y requerimientos y necesidades del Estado de origen con respecto a tales especies migratorias.

En el caso de las especies de mamíferos marinos, el Estado ribereño puede restringir aún más de lo usual su explotación, con miras a su conservación, especialmente en coordinación con organismos internacionales.

Según el Artículo 70, los derechos de los Estados en desventaja geográfica deben preservarse mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, incluyendo la extensión en la que tales Estados pueden pescar.

También están los Estados obligados a tomar medidas respecto del alta mar (Artículos 117 y 118) para la supervisión de sus nacionales y, por medio de acuerdos gubernamentales, para la conservación y manejo de los recursos naturales vivientes.

Los acuerdos bilaterales, subregionales o regionales servirían también para asegurar el acceso de los Estados sin litoral desde y hacia los litorales de los Estados costeros, según el Artículo 125. También se requiere la cooperación del Estado ribereño para la construcción

y el mejoramiento de medios de transporte que favorezcan a los Estados sin litoral o aquellos cuyas facilidades de acceso sean inadecuadas (Artículo 129). En el área de explotación común del alta mar, la Convención recomienda que todos los Estados obedezcan acuerdos que favorezcan la investigación marina (Artículo 143) y el control ambiental (Artículo 243).

Por último, existen en la Convención disposiciones sobre la forma más idónea de llegar a acuerdos de explotación común.

III. EL PROGRAMA NACIONAL DE PESCA

1. *Naturaleza y extensión*

La presente administración considera al Programa Nacional de Pesca 1984-1988 como un programa sectorial a mediano plazo, según su artículo I. El Programa procura una combinación de acciones concertadas entre los sectores social y privado para alcanzar una corresponsabilidad solidaria entre ambos. La Secretaría de Pesca promoverá ante otros organismos federales, en su capacidad de coordinadora del sector pesquero, el cumplimiento del Programa, según el artículo 2. El artículo 4 ordena que la Secretaría de Pesca evalúe de tiempo en tiempo los objetivos y prioridades del Programa. Los Convenios Únicos de Desarrollo contendrán las sugerencias de las entidades federativas y a través de ellos se incorporarán los municipios y sectores sociales involucrados. Tales Convenios se sujetarán a las políticas originadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y pueden incorporar tanto a individuos como a empresas paraestatales, en los términos de los artículos 5 y 6. Según el artículo 8, los fondos para tales Convenios serán desembolsados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, según el artículo 10, la Secretaría de Programación y Presupuesto supervisará la correcta puesta en práctica del programa.

La naturaleza integral del Programa exige que los proyectos específicos tomen en cuenta todos los efectos recíprocos a interacciones involucrados en cualquier investigación, captura, industrialización, comercialización o consumo. Por lo tanto, el Programa se aplicará de manera similar en todas las costas mexicanas, en la Zona Económica Exclusiva, en las plataformas continentales y en los casi tres millones de kilómetros cuadrados de aguas interiores.

2. *Objetivos*

El principal propósito declarado del Programa es el mejoramiento del consumo alimentario por la población de México. Se espera que este mejoramiento lleve a una mayor satisfacción de las necesidades básicas, la soberanía alimentaria y a niveles nutricionales adecuados, especialmente entre los niños.

Son expectativas adicionales del Programa: generar empleo, especialmente en los estratos de población y regiones menos desarrolladas del país; obtener divisas extranjeras provenientes de las exportaciones de pescado; y promover el desarrollo comunitario y regional, a la vez que mejorar las condiciones de vida de los pescadores. Estos objetivos adicionales se lograrán no sólo frente a las costas sino internamente, a través de la acuicultura.

3. *Problemas y perspectivas*

De acuerdo con el análisis del Programa, la pesca en México sufre de problemas tradicionales y de problemas más recientes. Los problemas estructurales evidentes incluyen la falta de integración del aparato productivo; la persistencia de modelos tecnológicos inadecuados; la falta de conocimiento sobre recursos nuevos o potenciales; la ignorancia sobre la infraestructura, el equipo y las instalaciones disponibles actualmente; y el nivel insuficiente de integración de las empresas paraestatales.

Los problemas coyunturales incluyen la subutilización de la flota existente; la escasez de refacciones y equipo; el bajo mantenimiento de la flota; el peso de la deuda externa; y la necesidad de organización integral y de coordinación intersectorial.

La capacidad portuaria es insuficiente para el descargo, recepción y almacenamiento. Los puertos e instalaciones conexas especialmente en cuanto a almacenamiento en frío, son insuficientes. Las operaciones a mediana escala con sardinas y con pescado de escama muestran subutilización y desperdicio.

La situación general de la pesca se ha agravado recientemente debido a incrementos en los costos y a dificultades de comercialización.

Será necesario mejorar el acceso directo al mercado por parte de empresas ejidales y comunales. Los sectores sociales y paraestatales se ven particularmente afectados por los costos financieros y los aumentos de precios de refacciones.

El diagnóstico del Programa concluye con una consideración pormenorizada del potencial pesquero, antes de proponer medidas extremadamente detalladas (que yo omito de este artículo).

a) *Captura*. Su incremento futuro se hace depender de administración y operación adecuadas, las que a su vez están predicadas sobre capital oportuno y suficiente de trabajo. Debido a su relación con el Programa Nacional de Alimentación, se prevé conceder prioridad a las operaciones con sardinas y con pescados de escamas. Se quiere que la flota atunera rebase las aguas mexicanas para competir en las Zonas Económicas Exclusivas de otros países; satisfaga el consumo nacional; e incremente sus ventas internacionales. La pesca del camarón y de otras especies de alto rendimiento económico deberán aumentarse, tanto nacional como internacionalmente.

El programa concede prioridad a la pesca costera en atención a su alta proporción de empleo, su utilidad para el consumo local y su significado para el desarrollo de mercados locales y regionales.

b) *Industrialización*. La primera preocupación del Programa es el de la disponibilidad oportuna y suficiente de maquinaria y demás equipo. En vista del alto costo de la lámina, se recomienda la búsqueda de métodos alternativos de empaque. En general, las tecnologías empleadas deben ser menos complejas y caras. Deben estimularse la producción de pescado seco y salado. Las especies secundarias deben aprovecharse a fin de mejorar el consumo directo de pescado. El Programa sugiere un papel acrecentado para las empresas paraestatales en asegurar la entrega expedita y la regulación del mercado. A fin de evitar la distracción de pescado para consumo animal y no humano, el Programa recomienda que se utilicen especies distintas en la preparación de alimentos balanceados para animales.

c) *Acuicultura*. El Programa estima que la acuicultura tiene un potencial positivo especial para las zonas marginales del país y propone que se incrementen los capitales sociales (20) y privados en especies que no sean reservadas. En esta actividad se deben utilizar plenamente las grandes presas de irrigación y otros depósitos naturales o artificiales. También se cree, dado el alto rendimiento económico de algunas especies, que inversiones relativamente bajas en depósitos también menores pueden ser muy productivas. En México existe ya un amplio Programa específico en Acuicultura.

d) *Comercialización*. Deben eliminarse tanto la intermediarización excesiva cuanto la especulación (o por lo menos reducirse grandemente). Se cree que hay que estimular el consumo *in situ* donde se

esté impulsando la acuicultura y la pesca costera. El Programa lamenta que los mercados internacionales de México se limiten prácticamente a los Estados Unidos, a pesar de las aparentes posibilidades de expansión a Europa y el Oriente. De nuevo, en la actualidad no se satisfacen las posibilidades del almacenamiento en frío y por congelamiento. Por último, debe darse mayor atención a la provisión de ciertos mercados institucionales como los hospitales, las prisiones, los hospicios y los desayunos escolares.

IV. LAS BAHÍAS HISTÓRICAS Y EL CASO LIBIO

Dice Cervantes Ahumada¹² que en el derecho marítimo es imposible delimitar fronteras entre los intereses público y privado puesto que su solución requiere elementos de todas las ramas del derecho. Habrá tantas sub-ramas como ramas jurídicas se ocupen de cada relación humana. En suma, el Derecho marítimo es:

un conjunto coordinado de construcciones ideales o instituciones jurídicas, emanadas de un poder público efectivo y destinadas a realizarse o actualizarse en la vida humana de relación social, en el teatro del mar o en relación con los espacios marítimos.

Entre las características más notables del Derecho del mar, Cervantes encuentra las siguientes: ser una de las más antiguas, si no la más antigua, de las ramas especializadas del Derecho; ser insensible a los cambios políticos (por ejemplo, la forma de gobierno nacional), pero muy sensible a los cambios técnicos; tener un carácter muy vital, en cuanto que no espera a nuevas normas escritas, sino que sus participantes le dan gran importancia a las costumbres; utilizar la mayoría de las normas aplicables a las relaciones comerciales interpersonales como supletorias; tender tradicionalmente a una "unificación internacional" (lamentablemente en un *impasse* reciente al enfrentarse en la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas las naciones con alta tecnología y las naciones relativamente desarrolladas); y proceder a otras ramas del Derecho en la creación de instituciones jurídicas, como la sociedad mercantil, el seguro o el riesgo de trabajo.

Los problemas del Derecho del Mar se conectan con mayor frecuen-

¹² Raúl Cervantes Ahumada, *Derecho Marítimo*. México: Editorial Herrero, 1970, 774 pp.

cia a las ramas constitucional, internacional, administrativa, civil, mercantil, laboral, procesal y penal.¹³

Me parece adecuado cerrar este apartado con algunas referencias históricas. El alumno podría aprovecharlas para desentrañar e identificar no sólo su contenido técnico, sino sobre todo para utilizarlas como un viaje histórico, geográfico y económico (principalmente) para situar estos estados del desarrollo del Derecho del Mar en el contexto social en que se dieron. Eso constituye una de las pocas maneras constructivas que conozco para escapar de la pesadumbre que causa contemplar instrumentos jurídicos obsoletos.¹⁴

Las referencias históricas al Derecho del Mar son muy antiguas. Así por ejemplo, en el Código de Manú (siglo II a.C.) se establecía, entre otras disposiciones pertinentes al tema que "las ventas de las mercancías procedentes de ultramar... no se nulificaban incluso si el vendedor" no era su dueño. Las leyes marítimas de Rodas predominaron en la cuenca del Mediterráneo y algunas de ellas perduran aún, destacando entre ellas una especie de sociedad antecedente del contrato de comenda que es, a su vez, el antecedente de la actual sociedad comercial, y los principios sobre averías gruesas reflejados aún en nuestra Ley de Navegación y Comercio Marítimo.¹⁵ Aquel brillante tráfico marítimo griego fue, pues, regulado principalmente por las leyes rodias.

El Derecho romano también adoptó las leyes rodias, pero le agregó valiosas instituciones. Por ejemplo, en el Edicto Perpetuo aparece la acción de recepto que permitía al capitán o al naviero reclamar las cosas que se les habían dado en guarda y que hoy se aplica a los hoteleros y a quienes reciben huéspedes; según el Código de Justiniano, "quienes habían tratado con el capitán podían ejercitar su acción contra el propietario del navío como principal en las *institoriae acciones*; y, en general, se amplían al derecho del mar acciones establecidas por el comer-

¹³ De ahí que el autor citado divida su texto en siete grandes secciones: el Derecho marítimo constitucional (incluyendo los espacios marítimos); las autoridades marítimas, los puertos, el Registro Marítimo Nacional, el régimen administrativo del buque, el derecho de pesca y las actividades aduaneras, sanitarias y migratorias; el Derecho marítimo civil; el Derecho marítimo laboral; el Derecho penal marítimo; y el Derecho procesal marítimo.

¹⁴ Cervantes, *supra* nota 12, pp. 10-34, que contienen detalles de tal evolución histórica.

¹⁵ "Artículo 256. La avería gruesa o común (es) todo daño o gasto extraordinario causado por actos (deliberados y directos) del capitán del buque al buque o a su cargamento, para salvarlos de un riesgo conocido y real.

"Artículo 257. El importe de las averías gruesas será a cargo de todos los interesados en la travesía, en proporción al monto de sus respectivos intereses." El capítulo continúa con la forma en que se ha de distribuir esa responsabilidad.

cio terrestre. Durante el Medievo fueron apareciendo magistrados del mar, con el nombre romano de cónsules, para aplicar sobre todo un derecho local y consuetudinario, entre los que destacan los assises de Jerusalén, las Tablas de Amalfi, los Roles de Olerón, las Leyes de Wisby, el Libro Negro del Almirantazgo Inglés y el Código Hanseático y el Consulado del Mar (catalán).

Dentro de la legislación española destacan las ordenanzas y Estatutos de la Casa de Contratación de Sevilla (1566), incluyendo su notable legislación sobre el seguro marítimo. En tiempos más modernos aparecieron, entre otras, la Ordenanza sobre la Marina de Luis XIV, que sirvió de antecedentes del Código de Napoleón, el que a su vez influyó nuestro Código de Comercio de 1890; las Ordenanzas de Bilbao, que rigieron en México aún después de la Independencia; y la famosa Ordenanza inglesa de Cromwell, que tanto influyó en el desarrollo de la marina en Inglaterra.

El Derecho del Mar en México se integra con las normas constitucionales del país y, en razón del Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los tratados internacionales acordes con ella. El Artículo 73 de ese documento otorga al congreso la facultad de legislar en materia marítima.¹⁶ La Ley de Navegación y Comercio del 10 de enero de 1963 establecía como fuentes supletorias de la misma los usos y diversas leyes (como el Código de Comercio y la Ley de Vías Generales de Comunicación). El Congreso expidió y el Presidente de la República publicó en el Diario Oficial del 8 de enero de 1986, la Ley Federal del Mar.¹⁷

Como señalé arriba, aparentemente el argumento principal de Libia para negar el derecho norteamericano a llevar a cabo las maniobras militares en el Golfo de Sidra es que se trata de una bahía histórica. Según Cervantes, las bahías históricas se consideran como aguas interiores del Estado ribereño, sin importar cuál sea la extensión ni la anchura de su boca y se refiere al ejercicio de soberanía, por ejemplo, de Canadá sobre la Bahía de Hudson, de los Estados Unidos sobre la bahía de Chesapeake (entre otras), y la Unión Soviética sobre la bahía de Pedro el Grande. Según la Ley Federal del Mar las bahías podrían

¹⁶ "El Congreso tiene facultad... XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al Derecho marítimo de paz y guerra (y) XVII. Para dictar leyes sobre... el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal..."

¹⁷ "Artículo 3o. Las zonas marítimas mexicanas son: a) el Mar territorial; b) las aguas marinas interiores; c) la zona contigua; d) la plataforma continental y las plataformas insulares; y e) cualquier otra permitida por el derecho internacional".

ser consideradas como "aguas marinas interiores" o "como cualesquiera otra permitida por el Derecho Internacional" aunque no son mencionadas expresamente en la enumeración de las zonas marinas mexicanas que hace el artículo 3 de dicha Ley Federal. La Convención sobre Derecho del Mar de 1982 define y limita las condiciones en que una bahía ha de considerarse como aguas interiores del país ribereño (Artículo 10) pero en su párrafo 6 expresamente exime de tales limitaciones a las llamadas bahías "históricas". La parte XV, sección 2, Artículos 286 a 296 de dicha Convención establece un sistema para la solución obligatoria de las disputas que pudieran surgir en la aplicación de la Convención. Sin embargo, la sección 3 de esa misma parte, Artículo 298, expresamente exceptúa del procedimiento obligatorio, en su párrafo I (a) (i) a las disputas sobre la delimitación de las fronteras marinas, siempre y que el Estado interesado haya hecho reserva de ello al firmar la Convención. Aun así, existe la posibilidad de que los Estados en disputa sobre esta materia puedan someterla a diversas formas de negociación y conciliación.

Existe la posibilidad de marcar un paralelo entre el Golfo de Sidra a que nos referimos arriba y el Golfo de California en México. El maestro Cervantes continúa la última referencia que hice a su obra diciendo que México dividió en dos partes la superficie del Golfo californiano por decreto del 30 de agosto de 1968, aplicando el sistema de líneas rectas de base para desplantar el mar territorial en el interior del Golfo, con lo que al unir los puntos salientes de las islas que forman cadena a la altura de la ciudad de Hermosillo, de dichas islas hacia el norte el golfo queda como mar interior. Cervantes considera inconveniente esta solución porque la porción que queda en alta mar hacia el sur del golfo impedirá seguramente proteger en forma adecuada la fauna marina propia del golfo; abunda sobre las razones que pueden esgrimirse para considerar dicho golfo como mar interior; y se refiere específicamente al Decreto expedido el 13 de febrero de 1930 no derogado técnicamente por el Decreto posterior y que permite que se considere la zona del Golfo de California como legalmente cerrada a la pesca, del paralelo 27 al norte.

Székely en cambio, se opone a esta interpretación de Cervantes,¹⁸ identificando el Decreto mencionado por Cervantes Ahumada como el Decreto por el cual se declara de Exploración Común Dedicada al uso de los Regionales una Zona Pesquera del Golfo de California,

¹⁸ Alberto Székely, *México y el derecho internacional del mar*. México: UNAM, 1979, pp. 123-124.

del cual tiene que decidirse, según Székely, que era "obviamente" contrario al derecho internacional porque como no se había aún establecido la institución de la pesca exclusiva más allá del mar territorial, al reclamar una competencia limitada (pesca) solamente en una parte del golfo, dejando la porción sur sin regular, se demostraba que México consideraba a las aguas del golfo como parte de Alta Mar, contradiciendo así al tesis de la bahía histórica.¹⁹

El investigador (alumno o profesor) tendría, entonces que determinar con respecto al Golfo de Sidra, primero si se trata efectivamente de una bahía histórica, en cuyo caso sería mar interior y las maniobras extranjera militares no autorizadas constituyen, como lo dice la Ley Mexicana, un atentado a la soberanía nacional.

Pero aun en el campo limitado del Derecho del Mar, tendría que asegurarse de que no existieran medios pacíficos para la solución de la controversia. En el círculo más amplio del Derecho Internacional, tendría que determinarse si la acción naval para defender el derecho libre de maniobras en alta mar se justifica en tiempo de paz y con tan aparente poca relación con los intereses vitales del actor. Finalmente, podría tratar de determinar así, como arguyó el presidente norteamericano, desde el punto de vista de las relaciones internacionales en el momento actual es aceptable "disuadir" a un jefe de gobierno de continuar sus prácticas de terrorismo de Estado (por bien documentadas que estén). Sea cual fuera la respuesta a estas interrogantes, el investigador podría reflexionar sobre la posibilidad de que la cooperación internacional (y con qué medios) impida la comisión de actos terroristas sin con ello perpetuar situaciones moral o políticamente injustas. Es claro que esta última cuestión rebasa los términos planteados de tres círculos concéntricos de análisis. Sin embargo, sostengo que sin el planteamiento de tales círculos, la respuesta eventual será imposible, por lo menos en el estado general actual de conocimiento racional.

V. MINADO DE PUERTOS EN TIEMPOS DE PAZ Y EL CASO NICARAGÜENSE

Las fuerzas navales de los Estados Unidos también han sido empleadas con distintos propósitos contrarios al régimen sandinista en Nicaragua, como parte de una política declarada de apoyo a la facción opuesta a ese régimen (conocida popularmente con el nombre de

¹⁹ Puesto que, según el ordenamiento citado, "la nación ejerce soberanía en una franja del mar denominada Mar Territorial adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como a las Aguas Marinas Interiores".

los *contras*). Ya con motivo de lo que describo arriba como el "caso libio", Gutiérrez había advertido una posible relación entre lo que ocurría en el Golfo de Sidra y la situación centroamericana.²⁰ La operación llamada *Big Pine II*²¹ se había iniciado en el verano de 1983 y continuó hasta marzo de 1984, involucrando la presencia de numerosas tropas estadounidenses en Honduras y maniobras navales extensas frente a las costas de Nicaragua (en sus costas frente al Pacífico y frente al Caribe).

Basándose en informaciones periódicas inglesas, MacMahan escribe que a partir de fines de febrero de 1984 la Agencia Central de Inteligencia empezó a minar los puertos nicaragüenses. Muchos barcos fueron alcanzados por las bombas, incluyendo un tanquero soviético, hiriendo gravemente a cinco miembros de su tripulación.

El investigador, alumno o profesor, deberá determinar en primer lugar la cuestión, que parece obvia al sentido común, de la responsabilidad de un Estado por los actos de sus agencias secretas. Después, deberá determinar si el minado de puertos en tiempos de paz (o por lo menos, de guerra no declarada) constituyen una "amenaza o... uso de la fuerza" en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

En todo caso, la reacción nicaragüense consistió en presentar el caso a la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial de las Naciones Unidas. Los Estados Unidos decidieron, tres días antes de que el caso fuera examinado por dicho tribunal, que no reconocerían la jurisdicción de la Corte en casos involucrando Centroamérica, por un periodo de dos siguientes años. (Esto, a pesar de que la Corte poco antes había votado unánimemente a su favor de que en el caso de los rehenes tomados de su embajada en Irán). Finalmente la Corte votó unánimemente a favor de ordenar a los Estados Unidos a suspender el minado, los Estados Unidos aceptaron la orden y comenzaron a retirar las minas, según MacMahan sobre todo por la presión congresional de

²⁰ Enrique Gutiérrez Aicardi, "Nicaragua: ¿La misma suerte de Libia?", *La Jornada*, 26 de marzo de 1986. Según el articulista, incidentes como el del golfo de Sidra se estarían prefabricando para permitir al Presidente Reagan una "intervención quirúrgica" contra Nicaragua y los sandinistas.

²¹ "Artículo 2. Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios: ... 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas".

que, de no hacerlo, correría riesgo la partida presupuestal para ayuda a los *contras*.

En este apartado pudo verse uno de los muy pocos casos en que una disputa internacional marítima llega a ser decidida por el máximo tribunal mundial que aplica las reglas reconocidas de Derecho Internacional. Sin embargo, también se apunta hacia las relaciones entre las presiones internas y las posiciones internacionales de los países, uno de los temas básicos de la teoría de las relaciones internacionales.

VI. RESPONSABILIDAD POR CONTAMINACIÓN TRANSFRONTERIZA

También México se tuvo que enfrentar a este problema con motivo de la contaminación de las playas texanas causada por residuos petroleros llegados de la zona en que el pozo Iztoc I se incendió y escaparon grandes cantidades de petróleo.

El primer criterio que viene a la mente para atribuir responsabilidad es el del "riesgo excepcional". El problema sería si existe responsabilidad de reparar los daños causados por una actividad *lícita* del Estado a la que se dedica como consecuencia del desarrollo tecnológico. La Convención de 1972 sobre Responsabilidad Internacional por daños causados por objetos Espaciales especifica que el Estado de lanzamiento tiene la responsabilidad absoluta de acordar la reparación del daño causado por su objeto espacial sobre la superficie de la tierra o en contra de las aeronaves en vuelo. En esa hipótesis el Estado asume la responsabilidad del daño, no requiriéndose al demandante aportar prueba alguna de cualquier forma de negligencia: como se trata de actividades ultrarriesgosas, no se considera ni se evalúa el comportamiento del autor del daño ante la dificultad o imposibilidad de demostrar conducta culposa sino que se prueba únicamente el vínculo de causalidad entre la actividad desarrollada y el daño cometido y, en todo caso, se da por presunta la negligencia. Este punto de vista es sostenido, entre otros autores, por Jenks, Goldie y Tesauro.

Sin embargo, este planteamiento no escapa de cierta apreciación crítica. Por ejemplo, Dupuy le achaca falta de análisis jurídico profundo: por carecer de suficiente generalidad, requeriría leyes especiales. La tesis de Cahier basa la responsabilidad por actos lícitos de un Estado en un principio general de Derecho, en el sentido usado por el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, aunque requiere que el daño sea de suficiente importancia. Según Handl, el Estado está obligado "secundaria" o "funcionalmente" a reparar el daño cau-

sado por su violación a la "responsabilidad" de ese Estado de controlar las actividades que se realicen en su territorio, tal como lo prescribe el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972.

Gómez Robledo Verduzco concluye que la responsabilidad puede ser susceptible de aplicación dentro de la línea trazada por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas cuando exista un riesgo excepcional. Sostiene que esta tesis se ha extendido a personas físicas o morales de carácter privado que están encargadas de prestar efectivamente un servicio público determinado, aunque gocen de una personalidad jurídica distinta del Estado. Sin embargo, esto resultaría inaceptable dentro del estado *actual* del Derecho Internacional positivo de no mediar incumplimiento de obligaciones de prevención o represión consagradas en un deber de diligencia. En consecuencia y en el caso concreto del Iztoc, no sería aplicable sin una demostración previa de violación al deber de diligencia, la responsabilidad fronteriza, aunque tampoco parecería justificable la exigencia de agotar los recursos de los tribunales internos. El autor reporta que la Corte de Distrito en Texas exoneró a Pemex (por la doctrina de la inmunidad de Estado), concedió el beneficio de la doctrina de la limitación de responsabilidad a Sedco y se declaró competente en el caso de Permargo, la otra de las dos compañías "privadas" involucradas en el caso.²²

El fenómeno de la contaminación del planeta es, por supuesto, variado en sus factores y en su intensidad. Sin embargo, nuestro investigador podría reflexionar sobre la noticia aparecida el 30 de abril de 1986 en los diarios mexicanos en que autoridades responsables parecen renunciar a un enfrentamiento cabal con el problema, al menos en nuestro valle de México.²³ La justificación de tal actitud podría ser la crisis financiera que envuelve al país y, quizá, la limitación tecnológica. Sin embargo, la reflexión se vuelve aún más desalentadora cuando se lee en los periódicos que la segunda potencia mundial, con toda su libertad de planeación oficial y de asignación de recursos, se enfrenta en estos momentos a una situación extrema de contaminación por accidente nuclear.

En efecto, el 30 de abril se anunció²⁴ en un despacho originado en Moscú que

²² La Sección 5 de la Parte XII de la Convención sobre Derecho del Mar se ocupa precisamente de las Reglas Internacionales y la Legislación Nacional para Prevenir, Reducir y Controlar la Contaminación del Ambiente Marino.

²³ Rosa Rojas, "La infición jamás desaparecerá, dicen..." *La Jornada*, 30 de abril de 1986.

²⁴ Diversas agencias, *La Jornada*, 30 de abril de 1966, pp. 1, 20.

...la Unión Soviética solicitó ayuda inmediata de especialistas europeos para sofocar el incendio producido en uno de los reactores nucleares de la Central de Chernobylskaya en un accidente que, según informaciones oficiales, provocó la muerte de dos personas y obligó a la evacuación de más de treinta mil pobladores de la zona cercana de la planta.

La agencia UPI hablaba de ochenta muertes instantáneas y mil más cuando las víctimas eran transportadas a los hospitales. Esta versión fue confirmada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos con base en datos obtenidos por sus satélite espías. El 2 de mayo siguiente la Unión Soviética habría de reconocer que de los casi mil doscientos heridos enviados a los hospitales, dieciocho personas se encontraban en estado "grave". Por supuesto, en este tipo de accidentes el daño final no se puede evaluar sino hasta después de que pase considerable tiempo. En todo caso, la central nuclear accidentada se encuentra a ciento treinta kilómetros de Kiev, ciudad de casi dos y medio millones de habitantes. Los especialistas europeos consideraron que el accidente fundió totalmente el núcleo central del reactor de tipo RBMK que utiliza grafito y agua ligera y tiene ocho metros de alto y quince de espesor. El accidente presentó similitudes con los ocurridos en Inglaterra en 1959 y el de Three Mile Island en Estados Unidos en 1979.

Un vocero oficial polaco reconoció que una nube radioactiva había traspasado la frontera con la Unión Soviética y que se habían establecido puntos adicionales de observación, recomendándose que no se consumieran ciertos productos alimenticios hasta nuevo aviso. En otros despachos²⁵ se dijo que la radioactividad generada aumentó en ciento por ciento los niveles habituales en el centro y sur de Finlandia, cincuenta por ciento en Noruega y diez por ciento en Suecia. Para el 4 de mayo²⁶ los índices radioactivos habían descendido considerablemente en Europa, pero se extendieron a Japón e Israel. Sin embargo, fuentes de la Agencia de Ciencias y Tecnología del Japón revelaron que la nube radioactiva que se detectó en ese país "está muy por debajo de los límites de tolerancia", por lo que no representaban ningún peligro para la vida humana. En Jerusalén, el Ministro de Salud Pública indicó que "las partículas radioactivas que empezaron a caer... en su país con las sorprendentes lluvias no son peligrosas". Es razona-

²⁵ Pablo Hiriart, "Suecia se abstuvo en poner en práctica el Plan de Seguridad Civil", *La Jornada*, 30 de abril de 1986.

²⁶ Diversas agencias, *Uno Más Uno*, 5 de mayo de 1986.

ble suponer que ambas declaraciones tomaron en cuenta la necesidad, por razones de seguridad pública, de no alarmar a las respectivas poblaciones y que los daños reales y potenciales fueron considerablemente mayores.

Irónicamente, se anunció el mismo día desde Tokio que cinco (fallidos) proyectiles se lanzaron contra el lugar de reunión de los Jefes de Estado en los países industrializados más poderosos (incluyendo al Presidente Reagan) y que la nube radioactiva había llegado al Japón, eventos ambos que parecen haber ayudado a la campaña antiterrorista y de confrontación con la Unión Soviética que lleva a cabo Estados Unidos.

Al día siguiente del accidente soviético el vocero de la Organización Internacional de Energía Atómica destacó²⁷ que "no existe convención internacional alguna que estipule la obligación de dar a conocer esos sucesos" a pesar de que su conveniencia se ha debatido durante largos años. Frente a ello, especialistas agrícolas de Chicago afirmaron que el siniestro atómico tendrá serias repercusiones en la agricultura y ganadería soviética y europea. El Ministro de Alimentación de la República Federal de Alemania anunció que su país estudiaba la posibilidad de demandar a la Unión Soviética una indemnización por daños y perjuicios, a consecuencia de que "es posible que nuestra leche y cosechas se encuentren contaminadas por las radiaciones y tengan que ser destruidas".

Cabe preguntarse, por lo menos, si existe el derecho a información inmediata en caso de siniestros nucleares y, más importante, si la responsabilidad anotada arriba por contaminación transfronteriza es aplicable a siniestros como el de Chernobylskaya. Pero eso sería insuficiente si no se examinan los argumentos de, por ejemplo, el llamado Partido Verde en Alemania federal, exigiendo la supresión del uso de la energía atómica aun para fines civiles (cuestión que la Unión Soviética se apresuró a contestar en la negativa tan sólo unas cuantas horas después del accidente). De manera más concreta y limitada, habría que remontarse a las bondades de instrumentos tales como el Tratado de Tlatelolco proscribiendo, al menos parcialmente, las armas nucleares en América Latina y contrastarlo con el aparentemente inexorable curso del progreso tecnológico y los intereses involucrados en él.

²⁷ *La Jornada*, supra nota 24.