

# Problemática actual del territorio insular mexicano en el régimen convencional marítimo internacional

Juan Carlos Velázquez Elizarrarás\*

## Resumen

Partiendo de un examen de la legislación establecida en la Primera Conferencia sobre Derecho del Mar (CONFEMAR) y de sus actualizaciones, la II y III CONFEMAR, sobre los territorios insulares, así como de la legislación mexicana establecida en la Constitución y otras leyes y reglamentos en la misma materia, el autor destaca la falta de atención que los gobiernos de nuestro país han tenido para con los territorios insulares legalmente pertenecientes al territorio mexicano. En este sentido, señala que, a lo largo de la historia, ha existido un desconocimiento sobre los potenciales económicos y geoestratégicos de dichos territorios, por lo que no se les ha dado la importancia adecuada y se les ha descuidado. Para ilustrar esta situación, el autor analiza el caso del denominado "Archipiélago del Norte", que es un conjunto de islas cuyo *status* jurídico —no hay consenso sobre su pertenencia a Estados Unidos o México— ha sido objeto de numerosos estudios.

## Abstract

Starting from an evaluation of the legislation established at the First Conference on Law of the Sea and its updates, the II and III Conferences, about the insular territories, as well as an evaluation of the Mexican legislation established in the Constitution and other laws and regulations on the same issue, the author highlights the lack of attention that our country's governments have had on the insular territories belonging legally to Mexican territory. In this sense, he points out that, throughout history, there has been unawareness about the economic and geo-strategic potential of such territories, therefore they have not been granted with the proper importance and have instead been overlooked. To illustrate this situation, the author analyzes the case of the so-called "North Archipelago" (or Channel Islands of California to the United States), which is a chain of islands whose legal status —there has been no consensus about its belonging to the United States or to Mexico— has been a study object on many researches.

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM y profesor del Posgrado de Derecho de la UNAM y de la Universidad Anáhuac del Sur.

## Precisiones teórico-conceptuales

A partir de la segunda posguerra el concepto de "isla" ha sido definido en diferentes instrumentos jurídicos y convenciones internacionales. Una isla es una extensión natural de tierra rodeada de agua que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar. De acuerdo con este concepto, una isla es una superficie permanentemente por encima de las aguas, compuesta de tierra y formada de manera natural. Las dos primeras características sirvieron para que la Conferencia de Codificación de Derecho Internacional de La Haya de 1930 definiera una isla. Esta definición fue recomendada por la Comisión de Derecho Internacional en el informe final que en 1956 elevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que sirvió de base para la Primera Conferencia de dicho organismo sobre el Derecho del Mar (CONFEMAR) en 1958 en Ginebra, así como para las posteriores II y III CONFEMAR.

El concepto legal de isla excluye a los bajos emergentes sólo con la marea baja y a las instalaciones técnicas levantadas sobre el lecho del mar, con lo que se excluyen las islas de tierra construidas con mano de obra humana (*man-made islands*). Por consiguiente, hablar de islas artificiales, islas-dique o islas-flotantes implica una *contradictio in terminis* porque, por definición, no hay más islas que las islas naturales.

La isla o, si se prefiere, el territorio insular, cualesquiera que sean sus características geográficas, puede constituir la base física de un Estado ampliamente poblado o, por el contrario, puede tratarse de una porción terrestre deshabitada. Pero, en todo caso, tiene importancia como medio de proyección marítima del imperio y la jurisdicción estatales. Ahora bien, la ubicación geográfica de las islas permite descubrir tres distintas categorías: a) la compuesta por las islas bajo la soberanía de Estados cuyos territorios continentales son adyacentes o fronterizos: su dimensión conflictiva se hace visible en relación con la delimitación con Estados fronterizos en lo atinente a los respectivos espacios marinos bajo jurisdicción nacional que colindan, tales como el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental; b) las islas situadas en medio del océano: aquellas cuyo espacio marino circundante bajo jurisdicción nacional limitaría siempre, incluso en el caso de ser entendido en términos maximalistas, con aguas internacionales, y c) islas de un Estado cuyo territorio continental está lejano –incluso en un continente distinto–, situadas geográficamente dentro del espacio marino ideal de otro Estado: la dimensión conflictiva de estas islas combina la de las dos anteriores categorías. La primera sitúa a la isla como factor de delimitación y la segunda lo hace como factor de atribución que

rige y condiciona un problema de delimitación. México sólo posee islas de la primera categoría.

Las islas que se forman en los ríos pertenecen, si no hay tratados especiales que establezcan lo contrario, al territorio del Estado costanero al que están más próximas. Si se forman en medio del río, se dividen proporcionalmente *entre los Estados costaneros. Tal es el principio del derecho romano, adoptado* por las legislaciones modernas y que ha parecido conveniente incorporar al derecho internacional público marítimo.

Por otro lado, hay que recordar que la determinación de los espacios marinos de una isla debe regirse por el mismo régimen que gobierna la determinación de los espacios marinos dependientes del territorio continental de un Estado soberano, sin olvidar que, tradicionalmente, diversos iusinternacionalistas, doctrinarios del derecho del mar y juristas internacionales han coincidido, en ocasiones con argumentaciones disímiles, que el territorio del Estado está formado por la parte de la superficie terrestre comprendida en las fronteras del Estado, por las partes del territorio enclavado en otros Estados y *por las islas.*

Las teorías más importantes que se han formulado para explicar las relaciones existentes entre el Estado y su territorio, incluyendo las islas, son cuatro. En orden cronológico, estas teorías se han caracterizado por ver en el territorio: a) un elemento constitutivo del Estado; b) el objeto mismo del poder estatal; c) un simple límite a la acción de los gobernantes, y d) un título de competencia que justifica la acción estatal. Para esta última teoría el territorio es la esfera de competencia espacial del Estado, el marco dentro del cual tiene validez el orden estatal. Esta interpretación, mucho más satisfactoria que las precedentes, refleja la opinión actualmente dominante en la literatura jurídica. Tiene el mérito de integrarse en el marco general de la *técnica del derecho público, la cual considera las prerrogativas estatales como competencias atribuidas a los gobernantes y a los agentes públicos para la realización de determinadas funciones de interés social.* Además, explica de manera adecuada el caso de los poderes que el Estado mexicano tiene sobre su territorio insular.

### **El régimen insular a partir de los preceptos básicos de la III CONFEMAR (1982)**

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (III CONFEMAR), que concluyó en diciembre de 1982, ratificó el concepto de isla de 1958, que México ha incorporado a su derecho positivo en la Ley Federal del Mar. Tal precisión terminológica fue expresada en Montego Bay, Jamaica, de

la siguiente manera:

Parte VIII: régimen de las islas.

Artículo 121: régimen de las islas.

- 1) una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.
- 2) salvo en lo dispuesto en el párrafo tres, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta convención aplicables a otras extensiones terrestres.
- 3) las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.

En un sentido amplio, todas las disposiciones de la Convención tienen aplicación directa o indirecta con las islas situadas en aguas nacionales e internacionales. Es decir, el régimen internacional marítimo aplica en general al régimen insular. Empero, cabe resaltar algunas disposiciones de interés particular en este rubro. Por ejemplo, conforme a su artículo 35, fracción c, el también denominado Tratado del Mar deja fuera de su ámbito de aplicación "el régimen jurídico de los estrechos, en los cuales el paso está regulado, total o parcialmente, por convenciones internacionales de larga data y aún vigentes que se refieren específicamente a tales estrechos".

En asuntos insulares, como en el resto de los numerosos temas que aborda la Convención, se establece un amplio abanico de mecanismos de solución de controversias y opiniones consultivas (artículos 186 al 191) en relación con el uso de los mares que rodean las islas, considerando ahí todos los métodos típicos de la solución pacífica: las negociaciones (bilaterales o multilaterales), la conciliación, el arbitraje, la regla del agotamiento de los recursos internos, las medidas provisionales, etc. También resulta aplicable, para la solución de disputas entre Estados costeros por la posesión de islas, el anexo VI, relativo al Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TRIDEMAR), aunque éste se ha dedicado básicamente a resolver diferencias en el rubro de buques.

La III CONFEMAR no deja de advertir el enorme valor económico, geopolítico y estratégico que tienen las islas para los Estados que tienen la fortuna de poseerlas. Amén de la importancia que conllevan como asentamiento de recursos naturales y fuentes de biodiversidad, el valor jurídico de las islas y su proyección como elemento material de política exterior va más allá de la concepción tradicionalista y cerrada que aún despliegan la

mayoría de las naciones costaneras, principalmente las que están en vías de desarrollo. Como ya se dijo antes, tal relevancia se potencia y amplifica a la luz del nuevo derecho del mar, ya que a las aguas que las rodean se aplican los regímenes internacionales del mar territorial,<sup>1</sup> la zona contigua, la zona económica exclusiva<sup>2</sup> y la plataforma continental<sup>3</sup> aplicables a otras extensiones terrestres.

De ahí que ningún Estado poseedor de estos recursos territoriales deba, por ningún motivo, ignorar su existencia y contenido precisos sino, por el contrario, esté obligado a disponer en todo tiempo y circunstancia del más amplio conocimiento y registros actualizados sobre su exacta ubicación geográfica, recursos endémicos, riqueza biológica, capacidad mineral y energética, reservas pesqueras, asentamientos humanos, diversidad ambiental, potencial laboral y productivo, y otros indicadores, además de contar con el apoyo de una regulación jurídica general aplicable y una reglamentación particular para cada isla, conforme a su vocación propia, y de diseñar políticas de desarrollo congruentes y ejecutar recursos de inversión encaminados a su mantenimiento, control, preservación y expansión.

Desafortunadamente, esto no ocurre en el caso de la mayoría de los países de América Latina que, de manera paradójica, fueron los primeros promotores y defensores de las tesis dominantes del nuevo derecho

<sup>1</sup> Es el espacio marítimo situado entre el mar nacional y el alta mar. Forma parte del territorio del Estado, el cual ejerce sobre éste plena soberanía, aunque sometida a ciertas limitaciones. La soberanía del Estado se extiende al espacio aéreo suprayacente, al que no se aplican las limitaciones propias del mar territorial, y también al suelo y al subsuelo de dicho mar territorial. Esto conforme a la Convención de 1982, que establece en su artículo tres: "Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial, hasta un límite que no exceda de 12 millas náuticas, medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta convención".

<sup>2</sup> Es "un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste", en la que el Estado costero goza de una serie de derechos que la Convención de 1982 enumera en su artículo 56: "a) derechos de soberanía, para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas, lecho y subsuelo del mar. Estos derechos exclusivos se extienden también a otras actividades tendientes a la explotación económica y exploración de la zona, de las corrientes y de los vientos, y b) jurisdicción respecto a: establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica y marina y la protección y preservación del medio marino". La extensión se fijó en 200 millas contadas desde las líneas de base del mar territorial, incluyendo este último.

<sup>3</sup> Es "el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia".

internacional marítimo, como la del mar patrimonial, la de la plataforma continental, la de la zona de los fondos marinos y oceánicos, la de los derechos de los Estados mediterráneos a tener acceso marítimo y, de manera específica, la del régimen insular abierto; es decir, aquella posición doctrinal y política recogida por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), en el sentido de que una isla es equiparable totalmente a todo el territorio continental en lo que se refiere a la proyección plena sobre el mar de la soberanía, derechos y prerrogativas del Estado. Las islas son, sin duda, una prolongación del imperio estatal hacia los mares y océanos.

## **El territorio insular nacional en el derecho interno mexicano.**

### **Bases generales**

En México, por tratarse de un Estado federal, las islas nacionales constituyen espacios territoriales bajo la soberanía de estados o entidades federativas cuyos territorios continentales son adyacentes o fronterizos a ellas. Geográfica y geopolíticamente hablando, reiteramos que la dimensión conflictiva de las islas se da en situaciones de delimitación con Estados fronterizos en lo concerniente a los respectivos espacios marinos bajo la jurisdicción nacional y que son colindantes, tales como el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

Bajo esta premisa, pasemos a revisar brevemente el marco jurídico mexicano aplicable al *status* insular a partir del contenido central de nuestra Ley Fundamental sobre la materia. El artículo 27 constitucional establece el régimen fundamental de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Algunos preceptos interesantes señalan que:

(...) Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas (...). Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional (...). La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso (...). Se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esta extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados (...).

Por su importancia, pero a la vez por su insuficiencia desde el punto de

vista insular pleno (sólo hace mención expresa a las islas Guadalupe y Revillagigedo), conviene retomar a la letra el contenido del artículo 42 constitucional:

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 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 fija 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.

Por su parte, es de especial interés el contenido del artículo 48, el cual expresa:

Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.<sup>4</sup>

Bajo tales preceptos constitucionales, el régimen jurídico de las islas es equivalente al de las demás partes integrantes del territorio nacional.

En lo que concierne al manejo y control interno que ejerce el Estado mexicano sobre el territorio insular nacional,<sup>5</sup> cabe mencionar las funciones

<sup>4</sup> El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* define "cayo" como una isla rasa, arenosa, frecuentemente anegadiza y cubierta en gran parte de mangle, muy común en el Mar de las Antillas y el Golfo de México; bajo, una elevación del fondo marino que impide flotar a las embarcaciones; banco, bajo que se prolonga en una gran extensión; arrecife, banco o bajo formado en el mar por piedras, puntas de roca o políperos, principalmente madreporicos, casi a flor de agua; isleta, isla pequeña y despoblada; islote, peñasco muy grande rodeado de mar; roca, peñasco que se levanta en la tierra o en el mar.

<sup>5</sup> El artículo 27, fracción xi, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* señala textualmente: "a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos

que el Ejecutivo Federal desempeña a través de sus dependencias competentes.

A la Secretaría de Gobernación corresponde administrar las islas bajo jurisdicción federal, en las que rigen las leyes civiles, penales y administrativas aplicadas en el Distrito Federal, y en las que tienen jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica (artículo 27, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina).

A la Secretaría de Marina le corresponde ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, las vías navegables, las islas nacionales y la zona económica exclusiva (artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina). Son varias las fracciones de este artículo 30 que, además de la ya citada, consideramos tienen relación directa con las atribuciones de dicha institución sobre el tema que nos ocupa, por ejemplo:

“VII. organizar y administrar el servicio de policía marítima”: la policía marítima tiene tareas esenciales de vigilancia y supervisión en todo el territorio insular nacional (conocido y por conocer).

“XI. ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas”: esta función es determinante para realizar no sólo un registro completo del territorio insular, con el cual no se cuenta hasta el momento, sino también un archivo geográfico integral y un catálogo de recursos insulares de todo tipo, así como estadísticas dinámicas sobre el comportamiento de productos bióticos, pesqueros, materiales y minerales. De manera subsidiaria, esta información resulta básica para los decretos y declaratorias de las islas como áreas naturales protegidas de distintas clases y categorías, conforme lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual es directamente aplicable al régimen de protección y preservación de islas, cayos y arrecifes a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

“XII. intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales”: este tipo de actividades se realiza en muchas islas de México sin el debido

---

(...) XI. administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal. En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes federales y los tratados. Serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica”.

control y sin la concurrencia entre autoridades e investigadores y científicos nacionales y extranjeros. En esta tarea pueden participar de manera ordenada instituciones públicas y privadas, como universidades e institutos, para conocer con mayor certeza y amplitud los recursos y posibilidades que ofrecen nuestras islas, incluyendo sus aguas jurisdiccionales y subsuelo. La siguiente atribución de la Secretaría de Marina va en el mismo sentido y alcances.

“XVII. programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal”.

Respecto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Ley Orgánica de la administración Pública Federal no le otorga atribuciones específicas en materia insular nacional; sin embargo, *lato sensu*, es aplicable el artículo 28, fracción IV, de esta ley, el cual faculta a la Cancillería mexicana para “intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales”. Evidentemente, las islas e islotes nacionales se inscriben en la delimitación del territorio soberano y varias de ellas se ubican en espacios marítimos colindantes con la alta mar o *mare nostrum*.

Tratamiento aparte merece la Ley Federal del Mar, por desprenderse directamente de la III CONFEMAR, con base en el principio de recepción de los tratados internacionales en el orden jurídico interno. Todos sus preceptos son relevantes para nuestro tema, pero destacaremos los que a nuestro parecer son los más importantes. La Ley Federal del Mar es de jurisdicción federal, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y sus disposiciones son de orden público (artículo 2º). Establece como zonas marinas mexicanas al mar territorial, las aguas interiores, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las plataformas insulares, así como cualquier otra permitida por el derecho internacional, señalando que la nación ejerce plena soberanía (poderes, derechos, jurisdicciones y competencias) sobre ellas (artículo 3º). Asienta que las islas artificiales, instalaciones y estructuras no tienen mar territorial propio, y su presencia no afecta la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental (artículo 14). Acota también que la nación ejerce soberanía en el mar territorial, adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como a las aguas marinas interiores (artículo 23).

De igual modo, consigna que la soberanía nacional se ejerce en aguas tanto continentales como insulares, así como en el mar territorial mexicano (artículo 34). Además, al mencionar los derechos de soberanía que la nación ejerce en la zona económica exclusiva, destaca la jurisdicción que conforme al

derecho internacional marítimo se establece en esta zona con respecto: 1) al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; 2) a la investigación científica marina, y 3) a la protección del medio marino (artículo 46).

En el mismo tenor preceptúa que tal ejercicio soberano lo reserva la nación sobre la plataforma continental y las plataformas insulares a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales (artículo 57). Y lo complementa señalando lo que a la letra se cita:

Artículo 62: la plataforma continental y las plataformas insulares mexicanas comprenden el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural del territorio nacional hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos de que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia, de acuerdo con lo dispuesto por el derecho internacional. La definición anterior comprende la plataforma de islas, cayos y arrecifes que forman parte del territorio nacional.

Finalmente, se aclara en el artículo 63 que las islas gozan de plataforma insular, más no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia.

### **Cuantificación actual del territorio insular nacional**

La cuantificación precisa de las islas que integran el territorio insular nacional (incluyendo islotes, cayos, arrecifes, bajos y bancos) ha sido un problema que a muy pocos mexicanos ha interesado, no obstante su enorme importancia para la consolidación soberana del Estado independiente de los siglos XIX y XX y, por consiguiente, no ha sido suficientemente estudiado en la historia moderna del país, si por moderna entendemos el periodo que corre de la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo México-Estados Unidos de 1848, hasta nuestros días.

Este periodo de 160 años ha representado una amplia oportunidad casi desperdiciada por varias generaciones de mexicanos para crear una conciencia plena sobre esa enorme riqueza patrimonial —que no conocemos a fondo y que hemos ignorado *de jure* y *de facto*—, lo cual nos responsabiliza directamente con quienes habrán de tomar las riendas de la nación en el futuro. No podemos seguir viviendo de espaldas al mar.

La historia de México consigna que uno de los estudiosos que más se

interesó y aportó al saber en materia de las islas mexicanas vivió en la época del presidente Porfirio Díaz y se llamó Antonio García Cubas, insigne compatriota que propuso al mandatario oaxaqueño la realización de un primer catálogo de las islas de México. Estimó la existencia de islas en más de un millar y la superficie total insular nacional en aproximadamente 5 300 km<sup>2</sup>, algo menos de las 903 islas (sin contar 155 cayos y arrecifes) y los 5 940 km<sup>2</sup> que establece el catálogo elaborado en 1987 por el gobierno mexicano, al que dedicaremos a continuación una breve reflexión.

Comenzaremos recordando que a mediados de 1982, en una concurrida reunión sobre cuestiones de desarrollo marítimo convocada por el entonces candidato del PRI a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, y que tuvo verificativo en la ciudad de La Paz, Baja California Sur, tuvimos la oportunidad de plantearle de manera directa, junto con otros especialistas en Derecho del Mar y Política Exterior —como los ya fallecidos Miguel Wionczek, de El Colegio de México, y Víctor Carlos García Moreno, de la UNAM—, tres cuestiones fundamentales para los intereses nacionales: a) el caso de las islas del Archipiélago del Norte y su posible reivindicación frente a Estados Unidos; b) el delicado asunto de la negativa oficial del gobierno vecino para ratificar el Tratado de Límites Marítimos celebrado con México en 1978, y c) la problemática derivada del grave desconocimiento por la sociedad y el gobierno mexicanos del territorio insular nacional y sus posibles soluciones.

Sobre el primer punto haremos un breve recuento más adelante en este mismo capítulo. Sobre el segundo ya hicimos referencia precisa en el capítulo anterior del presente libro. Y sobre el tercero, hemos de señalar que De la Madrid mostró particular interés, tomó nota, giró indicaciones a sus asistentes (entre ellos Manuel Bartlett Díaz y el almirante Miguel Ángel Gómez Ortega) y, ya como presidente, ordenó en 1984 la elaboración de un primer instrumento que, si bien es incompleto y más de carácter cuantitativo que cualitativo, pretendía dar respuesta al importante asunto que le fue planteado en aquella memorable ocasión. Se trata de la publicación *Islas mexicanas. Régimen jurídico y catálogo*, aparecida en 1987 en edición restringida, con muy escasa difusión y de la cual tuvimos oportunidad de recibir un ejemplar, mismo que, junto con un muy bien elaborado mapa insular, ha servido de base para la impartición de las cátedras del Seminario de Relaciones Jurídicas Internacionales de 1978 a la fecha, y como fundamento para la elaboración del cuadro 1.

De lo antes expuesto se pueden formular algunas apreciaciones y propuestas generales. En primer lugar, es necesario contar con una ley reglamentaria de los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política que regule

Cuadro 1

Recuento y superficie estimada de las islas, bajos, bancos, cayos y arrecifes de México conforme al catálogo elaborado por las secretarías de gobernación y de marina en 1987

Elementos	Cantidad
Islas alejadas del continente en el Océano Pacífico	7
Islas en el Océano Pacífico frente a las costas de los estados de Baja California y Baja California Sur	17
Islas en el Mar de Cortés	91
Islas en el Pacífico frente a las costas de los estados de Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Oaxaca	28
Islas en el Golfo de México frente a las costas de los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche	15
Islas en el Mar Caribe frente a las costas de los estados de Yucatán y Quintana Roo	13
Islas dentro de la Laguna Madre, Laguna de San Andrés y Tamaulipas	23
Islas e islotes sin nombre	709
<i>Total de islas</i>	903
Islotes, bajos, cayos y arrecifes alejados del continente en el Océano Pacífico	6
Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos en el Pacífico frente a las costas de los estados de Baja California y Baja California Sur	23
Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos en el Pacífico frente a las costas de los estados de Baja California y Baja California Sur, Sonora y Sinaloa	40
Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos en el Pacífico frente a las costas de los estados de Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Oaxaca	32
Islotes, bajos, cayos y arrecifes en el Golfo de México frente a las costas de los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche	41
Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos en el Mar Caribe frente a las costas de los estados de Yucatán y Quintana Roo	13
<i>Total de cayos y arrecifes</i>	155
<i>Total aproximado de la superficie insular nacional</i>	5 940 km <sup>2</sup>

todos los aspectos básicos, modalidades de uso, protección integral y promoción del territorio insular nacional. Segundo, se requiere de un nuevo catálogo insular mexicano que comprenda la totalidad de islas, islotes, bajos, bancos, rocas, cayos y arrecifes del país, precisando su ubicación geográfica, denominación, extensión y características generales. Tercero, con base en dicho catálogo, debe elaborarse un estudio ecológico completo que analice los recursos naturales y contenga datos fidedignos de la biodiversidad existente en cada una de las unidades insulares del territorio marítimo nacional, así como formular los reglamentos aplicables a cada realidad concreta y definir los mecanismos de inserción de todo ello en la política general ambiental del Estado mexicano. Cuarto, se sugiere revisar a fondo y evaluar los decretos vigentes federales y estatales, que declaran a varias islas del Golfo de México y el Mar de Cortés como áreas naturales protegidas con base en la ley de la materia y promulgar, cuando así proceda, las declaratorias de protección y conservación de aquellas islas, isletas, cayos y arrecifes que así lo ameriten. Y quinto, se justifica ampliamente en un país "bioceánico" como México, con más de 10 mil kilómetros de costas y casi 1 100 islas, amén de su ubicación biogeográfica y geopolítica privilegiada, incluir los estudios en materia insular y su régimen aplicable en los programas de las asignaturas de Derecho del Mar y Derecho Internacional Marítimo, al igual que en los planes de estudio de las especialidades que se relacionen con este rubro que, por todo lo antes expuesto, resulta vital y estratégico para el desarrollo y el interés presente y futuro de la nación mexicana.

## **Semblanza del caso de las Islas del Archipiélago del Norte o Channel Islands**

### *Anotaciones básicas y características generales*

El Archipiélago del Norte,<sup>6</sup> también llamado Islas Santa Catalina, Islas Santa Bárbara o Channel Islands, se compone de 10 islas y 12 rocas ubicadas en una

<sup>6</sup> La denominación de Archipiélago del Norte es atribuible a Esteban Cházari, acuñada en el discurso que pronunció a principios de 1894 para ingresar como miembro a la prestigiada Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la cual constituyó el estudio de la cuestión de la "nacionalidad" del referido archipiélago. El Ejecutivo de México creó una comisión presidencial, el 9 de diciembre de 1944, formada por eminentes juristas de la época para determinar si nuestro país tenía algún derecho sobre las islas, presidida por el ingeniero Lorenzo L. Hernández, e integrada por los internacionalistas Roberto A. Estela Ruiz, Ernesto Enriquez Jr., César Sepúlveda, Eduardo Trigueros Baravia y Manuel Pedrozo. Este cuerpo colegiado fue conocido como la Comisión Ávila Camacho.

zona al norte de las islas Coronado y próximas a las costas de California: Anacapa (archipiélago compuesto por tres islas pequeñas), a 12 millas náuticas de distancia lineal de la costa; Santa Cruz, a 20 millas; Santa Rosa a 30; y San Miguel, a 27. Al Sur, Santa Catalina, a 20 millas marítimas; Santa Bárbara, a 40 millas, San Clemente, a 60; y San Nicolás, a 64, siendo Isla de Santa Cruz la más extensa y Anacapa y Santa Bárbara las islas más pequeñas. En Estados Unidos estas islas son conocidas por el nombre individual de cada una de ellas, siendo tal vez la más conocida la isla de Santa Catalina. Pero en virtud de que las Islas están cerca de lo que se conoce como Canal de Santa Bárbara, se les empezó a denominar islas del canal o Channel Islands, nombre que se emplea de manera más común para identificarlas.

Todo el conjunto insular está situado al sur del estado de California, entre Punta Concepción y la frontera marítima con México. Por su ubicación geográfica suelen ser agrupadas en dos grandes categorías: a) las islas del Norte, Anacapa, Santa Cruz, Santa Rosa y San Miguel, las cuales forman una especie de hilera a lo largo del litoral de los condados de Santa Bárbara y Ventura, y b) las islas del Sur, formadas por Santa Cruz, Santa Bárbara, San Nicolás, Santa Catalina y San Clemente, que se encuentran dispersas en el espacio oceánico comprendido entre las ciudades de Los Ángeles y San Diego.<sup>7</sup> Las características generales de las islas son *grosso modo* las siguientes:

1) Santa Cruz: es la isla más extensa de todas, con 259 km de litoral y localizada a 18 millas de Punta Hueneme, que administrativamente forma parte del condado de Santa Bárbara. La propiedad es privada en 90 por ciento de su totalidad, pero gran parte de su zona oriental, donde está instalada una base militar, podría ser adquirida por el National Park Service por mandato del Congreso Federal de Estados Unidos. La parte occidental de la isla es administrada por The Nature Conservancy;

2) Santa Catalina: es la más conocida de todas las islas, por lo que ha dado el nombre al archipiélago. Su extensión es de 226 km<sup>2</sup> y se ubica a 20 millas de Palos Verdes. Los datos actuales indican que 86 por ciento de la isla es propiedad privada administrada por la Santa Catalina Island Conservancy. Su enorme valor turístico, basado en sus atractivos y lo pintoresco de la ciudad de Avalón, la convierten en la isla más productiva del archipiélago;

<sup>7</sup> La Isla Anacapa es la más próxima (18 km) a la costa de California, y la de San Nicolás es la más distante (96 km). A la fecha, cinco de estas 10 islas forman parte del Parque Nacional de las Islas Canal (Channel Islands National Park). Anacapa, Santa Bárbara y San Miguel (de propiedad federal) son administradas por un centro de operaciones situado en el condado de Ventura en el estado de California, junto con las Islas de Santa Rosa y Santa Cruz (las cuales son de propiedad privada).

3) Santa Rosa: su extensión es la tercera del archipiélago, con 213 km<sup>2</sup>, y está ubicada a 27 millas de Punta Hueneme. La isla es propiedad federal y administrativamente forma parte del condado de Santa Bárbara, California. Desde 1902 fue propiedad de Vail & Vickers, pero en 1986 fue adquirida por el gobierno de Estados Unidos. Su topografía es bastante diferente a la de las otras islas, ya que cuenta con suaves valles y con un clima mediterráneo, además de que posee menos rocas sedimentarias no volcánicas;

4) San Clemente: es la más próxima a la zona económica exclusiva de México. Tiene una extensión aproximada de 160 km<sup>2</sup> y se encuentra alejada 50 millas de la costa de Palos Verdes, California. Desde 1860, el servicio geodésico y costero de Estados Unidos efectuó un levantamiento topográfico de su territorio. La marina destina este espacio insular a pruebas de lanzamiento de cohetes, investigación científica y entrenamientos militares terrestres, anfibios y navales, por lo que el acceso a sus alrededores marinos está altamente restringido;

5) San Nicolás: abarca una área de 83 km<sup>2</sup>—quinta en extensión con dimensiones lineales de 9.7 por 3.7 millas terrestres— y se localiza a una distancia de 61 millas geográficas de Punta Magú. Es propiedad federal y administrativamente es parte del condado de Ventura. La isla fue adquirida por el gobierno de Estados Unidos para la U. S. Navy en 1933 para uso de artillería. En 1940 el ejército de Estados Unidos asumió el control de las tierras, pero en 1946 de nuevo pasó a la jurisdicción de la Marina. En la actualidad la isla y sus aguas circundantes están a cargo del Centro Naval de Projectiles Aéreos y Prueba de Punta Magú, donde las autoridades estadounidenses mantienen bases militares de carácter estratégico para el desarrollo y prueba de cohetes. De manera excepcional se permite el acceso a los científicos de ese país;

6) San Miguel: es la isla más oriental, tiene una extensión de 40 km<sup>2</sup> y se encuentra alejada de Punta de Concepción a 26 millas. Es propiedad federal y está administrada desde 1934 por la Marina de Estados Unidos, aunque a través de un acuerdo de cooperación entre ésta y el Servicio Nacional de Parques se faculta a este último administrar, preservar y proteger los ecosistemas y patrimonios históricos y científicos;

7) Anacapa: formada por tres islas con extensiones aproximadas de 0.5, 1, y 2.5 km<sup>2</sup>, respectivamente, la primera de las cuales está a 12 millas náuticas de la costa, reciben los nombres de islote oriental y son administradas por el Servicio Nacional de Parques bajo el régimen federal. Su gran valor científico las hace objeto de importantes investigaciones geológicas, arqueológicas y biológicas. Administrativamente son parte del condado de Santa Bárbara; y

8) Santa Bárbara: esta isla es la más pequeña del archipiélago, si

consideramos que Anacapa tiene una extensión mayor en conjunto. Se localiza al centro del archipiélago y está alejada 39 millas de la Punta Dume. En la isla se distinguen seis profundos cañones y los acompañan las rocas denominadas SAG, en la parte Norte, y tierras sutiles, en la parte Suroeste. La isla es propiedad federal y la administra el Servicio de Parques Nacionales desde 1980, año en que fue declarada parque nacional.<sup>8</sup>

#### *Antecedentes históricos mínimos. El descubrimiento insular*

En el año de 1542, el virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, promovió una expedición con el fin de localizar y conquistar las legendarias ciudades de Cibola y Quivina, partiendo del puerto de Acapulco y navegando por las islas de California, incluso a través del Río Colorado hasta su confluencia con el Gila. En esta expedición sólo se encontraron los bordos y las islas de la parte del norte de Golfo, incluyendo la desembocadura del Río Colorado y su sinuosidad característica. De Mendoza organizó una segunda expedición por los litorales de la península en las aguas del Océano Pacífico para localizar aquellas míticas ciudades, quedando a cargo de Juan Rodríguez de Cabrillo, con la colaboración de Bartolomé Ferrero: partieron del puerto de Navidad, del litoral del actual estado de Jalisco, el 27 de junio de 1542, con sus embocaduras llamadas San Salvador y Victoria. Tres meses después llegó al puerto nombrado por él San Miguel, en la actualidad puerto de San Diego, California. De allí partieron el 3 de octubre hacia las aguas de aquel litoral, descubriendo cuatro días después las primeras dos islas, denominadas San Salvador (hoy Santa Catalina) y Victoria (hoy San Clemente) en honor a sus embarcaciones. Posteriormente se descubrieron dos islas más a las cuales se les denominó Pinos. Siguió luego hasta el Cabo de la Fortuna en los 40 grados y el 10 de marzo de 1543 cesaron las expediciones.

Más de medio siglo después, en 1598, el rey Felipe III ordenó una expedición a los litorales del septentrión de California hasta el Cabo Mendocino, a fin de registrarlos en mapas y poblar nuevas tierras. La expedición partió del puerto de Acapulco el 5 de mayo de 1602. La flota llegó al puerto de San Diego el 10 de noviembre del mismo año y 10 días después zarpó a aquellas aguas del Océano Pacífico. El 24 de noviembre encontró tres islas: Santa Catalina (antes San Salvador), Santa Bárbara y San Clemente (antes Victoria), así como otras pequeñas islas, islotes y bajos, "redescubriendo" las islas Santa

<sup>8</sup> En 1984 participamos oficialmente en un programa conjunto entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México y el Nacional Park Service de Estados Unidos para hacer estudios de regulación ambiental en esta isla.

Cruz, San Miguel (o Juan Rodríguez) y Santa Rosa. Prosiguieron su viaje y llegaron a una ensenada que denominaron de Monte Rey, en honor al virrey de la Nueva España, y a la entrada de lo que actualmente es el puerto de San Francisco, hasta que finalmente llegaron al Cabo Mendocino. Cabe hacer mención de que hubo de transcurrir más de siglo y medio para que el gobierno español se encargara de registrar en la cartografía de la Nueva España aquella región del Océano Pacífico, gracias a la expedición del piloto segundo José de Cañizares en 1772.

Esta breve sinopsis histórica confirma que las islas del Archipiélago del Norte fueron descubiertas y pertenecieron a la Corona de España y que fueron heredadas después de poco más de dos siglos al México independiente.

#### *Importancia económica, geopolítica y estratégica del conjunto insular*

Los siguientes argumentos pueden auxiliarnos para dimensionar la importancia del archipiélago:

a) el Océano Pacífico representa un espacio de enorme relevancia para Estados Unidos, pues en ella se concentra más de la tercera parte de su actividad pesquera y marítima, además de que sus grandes recursos naturales, vivos y minerales permiten el intercambio comercial intenso; de ahí que su control soberano sea fundamental para las políticas económica y exterior de ese país. En este contexto, la región insular oceánica *in comento* posee un interés estratégico para la hegemonía estadounidense, no sólo por los cuantiosos recursos naturales que se localizan en tierra y aguas, sino por su valor geopolítico militar. Ello queda evidenciado por el uso actual que les da ese gobierno a un tercio de las islas en cuestión;

b) las islas amplían la extensión del territorio del Estado soberano que las posee. Todas las disposiciones de la III CONFEMAR tienen aplicación directa o indirecta con las islas situadas en aguas nacionales e internacionales, esto es, el régimen internacional marítimo aplica en general al régimen insular. En este caso, aun para Estados Unidos como país no vinculado a la CONVEMAR, la relevancia de las Channel Islands se fortalece al tenor del nuevo derecho del mar, ya que a las aguas que las rodean se aplican los regímenes internacionales del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aplicables a otras extensiones terrestres. No debe olvidarse que una isla es en todo equiparable al territorio continental en lo que se refiere a la proyección sobre el espacio marino de la soberanía y los derechos estatales;

c) los nutrientes de las costas de la región son tan abundantes que la convierten en una de las más ricas del mundo (riqueza acaso equiparable a la de las islas mexicanas ubicadas en el Golfo de Cortés). Ello significa que las condiciones, como la temperatura, composición química, la calidad de la luz

penetrante y demás movimientos hidráulicos, permiten la renovación periódica de los nutrientes y la alimentación necesaria del plancton marino. Los recursos del mar en la zona son extraordinariamente variados, pero destacan las especies para pesca comercial y deportiva, como el caso del marlín, el pez espada y la ballena gris, amén del turismo ecológico;

d) el conjunto geomorfológico de la región incluye, entre otros bienes, mantos de sargazo, pastos marinos, terrenos sumergidos, bahías y lagunas protegidas, estuarios y llanuras pantanosas asociadas, áreas de marea con vegetación (ciénega salina) y ciénega con vegetación, arrecifes, bancos y plataformas isleñas, y

e) el petróleo es el recurso mineral más significativo, aunque no se descarta la existencia de depósitos de otros minerales, como de nódulos polimetálicos de manganeso y hierro, cadmio, molibdeno, cromo, fosforita y lodos carbonáceos con impureza de vanadio y uranio, entre otros.

#### *Planteamiento del problema en el orden jurídico internacional*

La denominación "Archipiélago del Norte", que acuñó Esteban Cházari en 1894, es la misma que aparece en el título del detallado estudio y dictamen que rindió la comisión especial que se constituyó en 1944 para estudiar la cuestión de la "nacionalidad" del referido conjunto insular, y cuyo contenido y conclusiones, por cierto, no han sido hechas del conocimiento de la opinión pública de México hasta ahora. Al respecto, consideramos que para la correcta apreciación jurídica de este asunto es conveniente, por un lado, tener presente el contenido exacto del artículo v del Tratado de Paz, Amistad y Límites (Guadalupe-Hidalgo), firmado en 1848 entre México y Estados Unidos, a través del cual se acordaron los límites de la frontera entre ambos países<sup>9</sup> y,

<sup>9</sup> "Artículo v: la línea divisoria entre las dos repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra, frente a la desembocadura del Río Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos, si en la desembocadura tuviere varios brazos; correrá por mitad de dicho río, siguiendo el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México; continuará luego hacia Occidente, por todo este lindero meridional (que corre al norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de Occidente; desde allí subirá la línea divisoria hacia el Norte, por el lindero de occidente de Nuevo México, hasta donde este lindero está cortado por el primer brazo del Río Gila (y si no está cortado por ningún brazo del Río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano a tal brazo, y de allí en una línea recta al mismo brazo); continuará después por mitad de este brazo y del Río Gila hasta su confluencia con el Río Colorado; y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el Mar Pacífico...". Modesto Seara Vázquez, *Política exterior de México*, Harla, México, 1985, pp. 117-120.

por el otro, evaluar a fondo las líneas de argumentación que plantearon los miembros de la Comisión Ávila Camacho, pues de ahí se pueden derivar las posibilidades reales de un pretendido proceso reivindicatorio del archipiélago a favor de México.

Los supuestos derechos de México sobre el archipiélago son los planteados por Esteban Cházari, que fueron luego ampliados en el dictamen que sobre este asunto rindió la citada comisión, formada por miembros de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Ambos argumentos, aunque bien intencionados, fueron improcedentes desde el punto de vista del derecho de gentes. Los cinco argumentos centrales son los siguientes:

1) las islas del Archipiélago del Norte continúan perteneciendo a México porque “no fueron cedidas” a Estados Unidos según el Tratado de 1848. Probablemente sea el que se utiliza con más frecuencia para hacer la defensa de los supuestos derechos de México sobre estas islas. La razón que sostiene el argumento de la “no cesión insular”, estriba precisamente en que éstas no fueran mencionadas de manera expresa y explícita, es decir, cada una por su propio nombre, en el texto del artículo v del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, ese que sirvió de base para la cesión mayor de los enormes territorios que México se vio obligado a transferir a Estados Unidos, como Estado lesionado y perdedor de una injusta e históricamente condenable guerra de agresión. Sobre el particular, en estricto sentido legal, cabría acotar que en el referido instrumento no se hace una enumeración precisa ni detallada de ninguna de las porciones de territorio que México cedió a Estados Unidos, así como tampoco de ninguno de los sitios de un extenso espacio poco conocido y casi inexplorado. A esto se debe que las negociaciones del tratado se hicieron sin conocer el territorio en su totalidad;

2) las islas del Archipiélago del Norte no fueron cedidas a Estados Unidos porque, al encontrarse situadas fuera del límite exterior de las aguas territoriales de este país, permanecieron bajo soberanía y el dominio de México. Para los efectos de la cesión de las islas californianas con base en el Tratado Guadalupe-Hidalgo, es irrelevante si dichas islas se localizan dentro o fuera del mar territorial de México o de Estados Unidos. El factor decisivo en este caso es la determinación legal de que tales islas se encontraban bajo la exclusiva soberanía territorial de México cuando tuvo lugar el acto de cesión. Como se ha visto, el conjunto insular del Norte sin duda formaba parte de la Alta California y se hallaba sujeto a la soberanía de México. Al pasar la Alta California a Estados Unidos, según el artículo v del referido tratado, pasaron también a ese país las islas que lo integran;

3) las islas no están comprendidas en el territorio asignado al Departamento de California ni a otro de la Unión Americana; tampoco la

Constitución del estado de California se ocupa de dichas islas, siendo así que con toda claridad y precisión determina los límites del Estado y la jurisdicción de sus autoridades. Aquí ocurre que la primera Constitución del estado de California fue adoptada el 10 de octubre de 1849 por la Convención Constituyente reunida en Monterrey y fue ratificada por el gobierno californiano el 13 de noviembre siguiente y proclamada el 20 de diciembre de 1849.<sup>10</sup> Al respecto, parece no haber duda en que uno de los primeros actos que emprendió la legislatura estatal de California en cuanto fue constituida fue el de incorporar las islas costeras, incluyendo las del Archipiélago del Norte como parte del territorio del estado y dentro de la circunscripción administrativa correspondiente a California;

4) no se comprendieron las islas y, por esto, cuando el gobierno estadounidense tomó posesión militar de California, no hizo extensivo su dominio hasta éstas. En este sentido, la historia consigna que durante la guerra contra México, la Alta California fue ocupada militarmente y recibió el trato jurídico de territorio conquistado. Según el derecho internacional de aquella época, las fuerzas militares estadounidenses que se apoderaron de la Alta California, si bien conservaron las instituciones civiles existentes, de inmediato procedieron a emitir decretos y otras disposiciones administrativas con el fin de mantener el orden. Parece no haber duda de que las fuerzas militares de ocupación que se apoderaron de la Alta California ejercieron su dominio tanto sobre la parte continental del territorio como sobre las islas, incluidas las del Archipiélago del Norte, y

5) como los títulos de propiedad privada que expidió el gobierno de México en relación con las islas de Santa Rosa, Santa Cruz y Santa Catalina fueron reconocidos como válidos por el gobierno de Estados Unidos, esto prueba que no sólo esas tres islas, sino todas las demás que integran el grupo insular en cuestión, continuaban perteneciendo a México. Aquí el problema que salta a la vista es que se confunde la noción de propiedad privada con el concepto de dominio eminente. La interpretación correcta, con base en el aludido instrumento bilateral de 1848, es que el dominio eminente de los territorios cedidos pasó a Estados Unidos, en el entendido de que los títulos de propiedad privada expedidos por el gobierno mexicano serían reconocidos por las autoridades y los tribunales de este país. Así pues, Estados Unidos adquirió el dominio eminente sobre los territorios que fueron cedidos por México.

<sup>10</sup> Véase Paul Mason (comp.), *Constitution of the State of California*, California State Printing Office, Sacramento, 1931.

*Posibilidades de reivindicación del Archipiélago del Norte para México a la luz del derecho internacional contemporáneo*

En primer término, se puede deducir que, conforme a las réplicas antes planteadas, son improcedentes los argumentos reivindicatorios esgrimidos por aquella “vieja guardia” mexicana y, en segundo término, parece evidente que el gobierno de nuestro país ha dado muestras de reconocer que el archipiélago de marras se perdió en 1848, dando por hecho que desde entonces pertenece a Estados Unidos. Esto significa, en palabras más precisas, que, desde el punto de vista del derecho internacional, las islas fueron legalmente cedidas al Estado vecino con base en el Tratado de Límites de 1848 y su complemento de 1853. Empero, vale la pena ampliar el debate jurídico sobre un tema que, a nuestro modo de ver, no ha sido del todo finiquitado, más aún desde la perspectiva de lo recto y lo justo que debe prevalecer en un sistema de relaciones bilaterales de verdadera amistad y genuina cooperación.

En el fondo jurídico del asunto, y aunque políticamente hoy resultara inviable, la opinión mexicana con respecto a tal reivindicación soberana está dividida: para unos, los derechos de México siguen vigentes, pero para otros se han perdido en definitiva. En lo que no hay sino plena coincidencia es que, antes del Tratado de 1848, las islas eran parte integrante de México. Ahora bien, recuperando el debate arriba iniciado, los problemas jurídicos que plantea una posible reivindicación pueden agruparse, hoy día, en tres categorías:

a) los efectos que respecto a la soberanía de dichas islas tendría para México el susodicho instrumento de 1848. Aquí el punto de discusión es si en el tratado, en el que no se mencionan para nada las islas del Archipiélago del Norte, quedaban incluidas por cesión implícita. Muchos juristas e internacionalistas sostenemos que no, por la sencilla razón de que las islas se encuentran fuera de lo que entonces se consideraban los límites razonables del mar territorial, y entonces para todos los efectos jurídicos la aplicabilidad del tratado era la misma que hubiera tenido para islas que se hallaran en el medio del Océano Pacífico, es decir, nula. En el derecho internacional del siglo XIX y del XXI, una cesión de derechos, sobre todo cuando implica cambio del territorio de un Estado, debe ser expresamente hecha;

b) efectos de la ausencia de reclamaciones por parte del gobierno de México: se debe precisar si lo que hay es *derelictio* (abandono de derechos) o prescripción. Como lo enfatiza de manera prístina el profesor Seara Vázquez, otro ángulo del problema lo da la inexplicable ausencia de reclamaciones por parte de nuestro gobierno, mucho más inexplicable en los años inmediatos siguientes al Tratado Guadalupe-Hidalgo, y sobre todo porque no se puede alegar olvido, sino omisión, pues en varias ocasiones –hay constancia histórica de ello se requirió a las autoridades mexicanas que procedieran al respecto. Lo

cierto es que hubo pasividad de los sucesivos gobiernos del país, debido quizás a la conciencia de la falta de eficacia de una gestión diplomática o al temor de provocar nuevos enfrentamientos con un país que pudiera ver renacer su expansionismo territorial. Así, los académicos y los juristas nos preguntamos si no ha habido prescripción de derechos por parte de México o si la falta de interés oficial no puede interpretarse como un caso de *derelictio* o abandono. Al amparo de la doctrina moderna, prescripción o *derelictio* serían dos páginas de la misma hoja. La prescripción es una institución muy debatida en derecho internacional, y no falta quienes le nieguen todo valor en nuestra disciplina,<sup>11</sup> y

c) los efectos que respecto a la soberanía del archipiélago tiene el Tratado de Límites Marítimos de 1978, ratificado por Estados Unidos en 1997. Son dos los artículos que sobre el particular merecen atención. El artículo 1 detalla el trazo de la frontera marítima en el Golfo de México y en el Océano Pacífico con base en puntos geodésicos localizados, para el Pacífico, precisamente frente al litoral donde se encuentra la ciudad de San Clemente, situada al sur del Archipiélago del Norte. Especulando al respecto, parecería que la simple presencia física de la isla de San Clemente afectó, de manera adversa a los intereses de México, la fijación de la frontera marítima en esa región. Esto es, si nuestro país hubiese puesto en tela de juicio la soberanía de Estados Unidos sobre la isla, es evidente que la delimitación oceánica simplemente no se habría dado, o bien el trazo hubiera sido distinto y más favorable a la causa nacional. Por su parte, el artículo 11 dispone que las Altas Partes contratantes “no reclamarán, ni ejercerán para ningún propósito derechos de soberanía o jurisdicción”, México al Norte de dicha frontera marítima y Estados Unidos al Sur de ella. Así pues, dicho precepto contiene la renuncia más clara y explícita que hasta ahora haya formulado el gobierno de México en el sentido de comprometerse por medio de un tratado internacional a no reclamar nada de ese conjunto insular, así como ninguna otra porción territorial situada al Norte del límite marítimo que establece el convenio de 1978.

<sup>11</sup> Werner Levi considera aceptable en términos bastante amplios la prescripción, citando en apoyo de su tesis las decisiones arbitrales de El Chamizal (1911) y el caso Grisbardana (1909), así como la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto del Templo Preah Vihear (1962). Ian Brownlie es más matizado y, tras afirmar que la prescripción es aceptada por muchos juristas, añade que “algunas opiniones eminentes” del siglo XIX negaban que fuera una institución de derecho internacional, lo cual es muy importante para la defensa de las posiciones sostenidas por México. Véase Werner Levi, *Contemporary International Law: A Concise Introduction*, Westview Press, Colorado, 1979; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1983.

## Conclusiones

No se debe ignorar el enorme valor económico, geopolítico y estratégico que tienen las islas para los Estados que tienen la fortuna de poseerlas. Amén de la importancia que conllevan como asentamiento de recursos naturales y fuentes de biodiversidad, su valor jurídico y proyección como elemento material de política exterior va más allá de la concepción tradicionalista y cerrada que aún despliegan la mayoría de las naciones costaneras, principalmente las que están en vías de desarrollo. Tal relevancia se potencia y amplifica a la luz del nuevo derecho del mar, ya que a las aguas que las rodean se aplican los regímenes internacionales del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental aplicables a otras extensiones terrestres. México y cualquier Estado insular está obligado a disponer de conocimiento profundo y registros actualizados sobre su exacta ubicación geográfica, recursos endémicos, riqueza biológica, capacidad mineral y energética, reservas pesqueras, asentamientos humanos, diversidad ambiental, potencial laboral y productivo, etc., además de contar con el apoyo de una regulación jurídica *general y una reglamentación particular para cada isla, conforme a su vocación propia*, así como aplicar políticas de desarrollo congruentes con recursos de inversión encaminados a su mantenimiento, control, preservación y expansión.

Hoy debe prevalecer en la agenda nacional la prioridad del régimen insular abierto, es decir, el que concibe que una isla es equiparable a todo el territorio continental en lo que se refiere a la proyección plena sobre el mar de la soberanía, derechos y prerrogativas del Estado. Sin embargo, la cuantificación *precisa de las islas que integran el territorio insular nacional (incluyendo islotes, cayos, arrecifes, bajos y bancos)* ha sido un problema que a muy pocos mexicanos ha interesado, no obstante su enorme importancia para la consolidación soberana del país y, por consiguiente, no ha sido suficientemente estudiado en nuestra historia moderna. No se ha creado conciencia plena sobre esa enorme riqueza patrimonial, que no conocemos a fondo y que hemos ignorado *de jure y de facto*, lo cual nos responsabiliza de manera directa con las generaciones venideras. México no puede seguir viviendo de espaldas al mar, ni a sus islas.

Son cinco las propuestas concretas que hacemos a lo largo de esta investigación:

1) promulgar una ley reglamentaria de los artículos 27, 42 y 48 constitucionales que regule todos los aspectos básicos, modalidades de uso, protección integral y promoción del territorio insular nacional;

2) elaborar un nuevo catálogo insular mexicano que comprenda la totalidad de islas, islotes, bajos, bancos, rocas, cayos y arrecifes del país,

precisando su ubicación geográfica, denominación, extensión y características generales;

3) con base en dicho catálogo, realizar un estudio ecológico completo que analice los recursos naturales y contenga datos fidedignos de la biodiversidad existente en cada una de las unidades insulares del territorio marítimo nacional, así como formular los reglamentos aplicables a cada realidad concreta y definir los mecanismos de inserción de todo ello en la política general ambiental del Estado mexicano;

4) revisar a fondo y evaluar los decretos vigentes federales y estatales que declaren a varias islas del Golfo de México y el Mar de Cortés como áreas naturales protegidas con base en la ley de la materia y promulgar, cuando así proceda, las declaratorias de protección y conservación de aquellas islas, isletas, cayos y arrecifes que así lo ameriten, y

5) en el plano académico de un país "bioceánico" como México, con más de 10 mil kilómetros de costas y casi 1 100 islas con superficie de más de 6 mil km<sup>2</sup>, amén de su ubicación biogeográfica y geopolítica privilegiada, se justifica ampliamente incluir los estudios en materia insular y su régimen aplicable en los programas de las asignaturas de Derecho del Mar y Derecho Internacional Marítimo, al igual que en los planes de estudio de las especialidades que se relacionen con este rubro que, no cabe duda, resulta vital y estratégico para el desarrollo y el interés presente y futuro de la nación mexicana.

Finalmente, en relación con las islas del Archipiélago del Norte, se puede concluir que muchos iusinternacionalistas mexicanos y extranjeros rechazan la posibilidad de una revisión de las situaciones fácticas, pues consideran que debe prevalecer el interés común y, en este sentido, debe evitarse que el orden internacional y la estabilidad de las situaciones pueda ponerse en entredicho de manera indefinida. Este criterio, aunque comprensible, no nos parece convincente, porque se sustenta más en el poder que en el valor y, si bien convalida las razones de hecho, también las sobrepone a las razones de justicia, todo en aras de una pretendida salvaguarda del *status quo* internacional a través del mantenimiento a toda costa del principio de integridad territorial del Estado y de una supuesta paz social internacional. Entonces, el hecho de la falta de justicia, se justifica con la injusticia de hecho. A fin de cuentas, la *realpolitik* parece imponerse, no al derecho, sino a lo recto y a lo equitativo. En este sentido, sólo resta afirmar que todo lo válidas que hayan sido en su día las razones de México para presentar una reclamación sobre este archipiélago, en las condiciones y el momento actuales las posibilidades de éxito de tal reclamación son prácticamente nulas, aunque hoy pudiera ser útil sólo como experiencia histórica y elemento de negociación.