

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, AL PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL EJECUTIVO FEDERAL A QUE INFORME A ESTA SOBERANÍA SOBRE EL ACUERDO QUE ESTABLECE LA LIBERTAD DE PESCA DE ATUN POR EMBARACIONES MEXICANAS EN AGUAS MARINAS ADYACENTES AL ATOLÓN DE CLIPPERTON, EN EL OCEANO PACÍFICO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la LX Legislatura del Senado de la República, le fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la propuesta con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a fin de que sean acatadas las facultades que tenemos como país soberano respecto a la libertad de pesca en aguas marinas adyacentes al atolón de Clipperton, conforme a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

En virtud del análisis y estudio del Punto de Acuerdo que se dictamina, esta Comisión Legislativa, con base en las facultades que le confieren los artículos 86, 94, 103 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 58 y 95 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 2 de diciembre de 2008, los Senadores Sebastián Calderón y Luis Alberto Coppola Joffroy, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron una propuesta con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a fin de que sean acatadas las facultades que tenemos como país soberano respecto a la libertad de pesca en aguas marinas adyacentes al atolón de Clipperton, conforme a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y

SEGUNDO.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la propuesta citada a la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, de conformidad con las siguientes:

CONSIDERACIONES

México es un país soberano, el cual está constituido por una extensión territorial de 1, 964, 375 Km², de los cuales 1, 959, 248 Km² son de superficie continental y 5,127 Km² de territorio insular. A este territorio se le añade la Zona Económica Exclusiva, la cual es la franja del mar que se mide a partir de la línea externa del Mar Territorial y se extiende 370.4Km² (200 millas náuticas mar adentro)¹, dicha zona abarca 3, 149, 920 Km² de la superficie, por lo que la superficie total del territorio nacional es de 5, 114, 295 Km².

El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo

¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía, Cuentame.inegi.gob.mx.

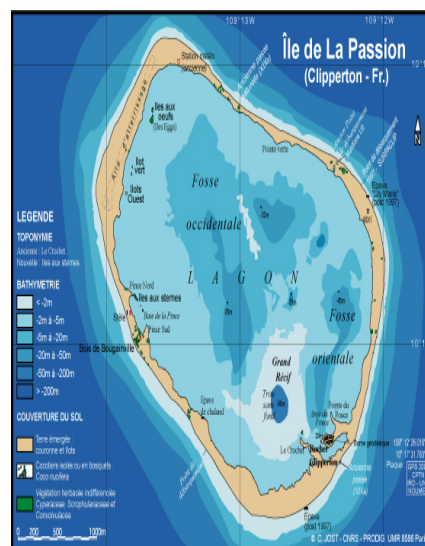
² Presidencia de México.

y la **de la Pasión**, situadas en el Océano Pacífico³, así como 244 islas e islotes hasta principios del siglo XX, las cuales se encuentran principalmente en el Océano Pacífico y en el Golfo de California, figurando un total de 5,217 Km² de la totalidad del país (0.26%).

La isla de Clipperton o de la Pasión, se encuentra a 1,200 kilómetros del puerto de Acapulco, y 900 km de la isla Socorro en el archipiélago de las Revillagigedo. Tiene forma ligeramente ovalada, al igual que las demás islas del pacífico que tuvieron evolución análoga, es decir, volcánica. Mide cerca de 6 kilómetros de largo, por 2 en su parte más ancha. De su origen volcánico queda al centro lo que fue el cráter y está lleno con una laguna de no más de 100 metros de profundidad. La altura de la parte arenosa no rebasa los 3 metros y tiene una roca de unos 20 metros de altura.⁴

Desde las Constituciones de 1824, la de 1857 y hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, México incluía como de su propiedad esta isla situada a 1,100 Km de Punta Tejupan, en Michoacán y 1,250 Km del puerto de Acapulco, Guerrero, la cual actualmente es conocida como la Isla de Clipperton o la Isla de la Pasión. Este territorio en realidad es un atolón, lo cual es una pequeña isla de coral en forma de anillo con una laguna interior que comunica al mar a través de pasos estrechos⁵.

La isla se retiró del texto de la Constitución en 1937. Posterior a esto, la isla pasó a ser oficialmente propiedad de Francia, después de que el Rey de Italia, en aquel entonces Víctor Manuel III, diera el fallo a favor de dicha nación. Desde aquella fecha a la actualidad Francia sigue siendo poseedor de este importante atolón.



Pese que México pesca el 30% de su producción atunera desde hace aproximadamente 70 años en dicha área, en el 2005 Francia detuvo e impidió que un buque mexicano realizara actividades de pesca. De acuerdo con lo manifestado por los Senadores promoventes, el buque denominado “Arkos I Chiapas” fue detenido por un buque de la Marina Francesa con argumento de que el buque

³ González Avelar, Miguel, *Clipperton Isla Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, 2009.

⁴ González Avelar, Miguel, *Clipperton Isla Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, 2009.

⁵ Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, 2006.

mexicano se encontraba en aguas de jurisdicción francesa, según el artículo 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, punto 1 inciso a), que a la letra señala:

1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene:

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 suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua de las corrientes y de los vientos

Posteriormente, se realizaron negociaciones con el gobierno de Francia para llegar a un acuerdo y resolver las controversias que por el hecho anteriormente descrito se hubieran suscitado.

Sin embargo, de acuerdo lo manifestado por los Senadores promoventes, al margen de las negociaciones que se llevaron a cabo entre Francia y México, los permisos y derechos obtenidos por parte de Francia para la exclusividad de pesca en dichas aguas de alta mar serían violatorios de las disposiciones jurídicas establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), ya que, al imponer barreras a las embarcaciones mexicanas de pesca en los alrededores de la Isla de Clipperton, se ignoró el derecho que otorga el artículo 87 de la CONVEMAR a los Estados internacionales, el cual a la letra señala:

1. La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por las otras normas de derecho internacional. Comprenderá, entre otras; para los Estados ribereños y los Estados sin litoral:

a) La libertad de navegación;

b)-d).-...

e) La libertad de pesca, con sujeción a las condiciones establecidas en la sección 2;

2. Estas libertades serán ejercidas por todos los Estados teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la Libertad de la alta mar, así como los derechos previstos en esta Convención con respecto a las actividades en la zona.

Asimismo el artículo 116 de la Convención que a la letra señala:

Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en la alta mar con sujeción a:

a) Sus obligaciones convencionales;

b) Los derechos y deberes así como los intereses de los Estados ribereños que se estipulan, entre otras disposiciones, en el párrafo 2 del artículo 63 y en los artículos 64 a 67; y

Para efectos de los artículos anteriores, es relevante mencionar, que de acuerdo a la propia Convención, **alta mar** es todo aquello que constituye las partes del mar no incluidas en la Zona Económica Exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico.

En este sentido, es importante señalar que el argumento central de los Senadores promoventes es que no se le puede prohibir a ninguna nación, y mucho menos a México la pesca que tradicionalmente ha venido haciendo, por años en los alrededores de esta isla que se encuentra en Alta Mar, y que se debería de considerar que Francia carece de todo derecho a tener una Zona Económica Exclusiva por ser el Atalón de Clipperton una zona inhabitable e inhabitada.

La propia CONVEMAR define la Zona Económica Exclusiva:

Artículo 55.

Régimen jurídico específico de la zona económica exclusiva

La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención.

Ciertamente, la CONVEMAR ha dispuesto que las rocas inhabitadas e inhabitables y remotas no pueden generar derechos de Zona Económica Exclusiva.

Cabe mencionar que Francia declaró Zona Económica Exclusiva alrededor de la Isla de Clipperton, mediante el decreto número 78-147 de fecha 3 de febrero de 1978, publicado en el Diario Oficial de la República Francesa el 11 de febrero de 1978, en aplicación de la Ley número 76-655 del 16 de julio de 1976, la cual considera las Zonas Económicas lejos de las Costas del Territorio de la República de Francia, el Decreto a la letra señala:

Artículo 1.- La zona económica definida en el Artículo 1 de la ley del 16 de julio de 1976, se extiende a lo largo de las costas de la Isla de Clipperton, desde el límite exterior de las aguas territoriales hasta las 188 millas náuticas más allá de dicho límite.⁶

También es hecho cierto que Isla de Clipperton es una zona deshabitada y carece de vida económica propia. Sin embargo, Francia declaró en 1978 Zona Económica Exclusiva alrededor de la Isla de Clipperton⁷. Este hecho pudo transgredir la lógica jurídica de lo señalado en el artículo 121 punto 3 de la CONVEMAR, que establece que las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia, no podrán tener zona económica exclusiva ni tampoco plataforma continental⁸.

⁶ Ley No. 76-655. Fuente: Journal Officiel de la République Française, pp. 4291-4300. Decreto No. 77-130. Fuente: Journal Officiel de la République Française, pp. 864. http://books.google.com/books?id=yUjGy6pfo70C&pg=PR8&lpg=PR8&dq=decree+78-147+exclusive+zone&source=web&ots=filawNKJz6&sig=Odq-xpjHWaJBVccAdpVy-R-tRSc&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=3&ct=result#v=onepage&q=decree%2078-147%20exclusive%20zone&f=false. Págs. 147, 154, 155

⁷ Extraído de las publicaciones de la Universidad Autónoma de México. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/48/art/art5.pdf>

⁸ Artículo 121 punto 3, Régimen de las islas, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Sin embargo, la CONVEMAR no se ha modificado, ni tampoco se ha reformado, y actualmente existen dudas sobre la definición de la palabra “roca” o de lo que significa “lugar que sea capaz de sustentar habitación humana o vida económica propia”.

Al respecto, esta Comisión Dictaminadora reconoce y apoya el valor de los argumentos de los Senadores promoventes, sin embargo, por un lado, ciertamente, la definición jurídica de la Isla de Clipperton en términos de la CONVEMAR, es ambigua, ya que si bien Clipperton está constituida por un atolón coralino, hoy cerrado, no constituye estrictamente una roca, aunque posea una roca de poco más de 20 metros de alto.

Por otra parte, el concepto de inhabitada e inhabitable tampoco podría ser fácilmente invocado, ya que por años esta isla estuvo habitada por aquellos famosos mexicanos comandados por Don Ramón Arnaud, en 1905 y hasta 1916 en que el barco norteamericano “Yorktown” rescató a los sobrevivientes que habían quedado abandonados durante las guerras mundial y civil, en que fueron abandonados, y después de la trágica muerte de Arnaud.

Además antes en 1889-90 hubo ocupación por trabajadores japoneses y también, poco antes hubo una pequeña ocupación por soldados norteamericanos.⁹

Ciertamente, la problemática histórica de la isla de Clipperton merece toda la atención de este Órgano legislativo, con el objeto de identificar el status jurídico-ambiental de dicha isla en el marco del Derecho Internacional y específicamente la CONVEMAR.

Los hechos relacionados con la pérdida de la Isla de Clipperton por parte de México debe ser, a nuestro entender, abordada por el Senado de la República hasta lograr una revisión completa del caso, que indique las acciones a seguir. Sin embargo, dicha facultad rebasa con mucho las facultades de esta Comisión Ordinaria, por lo que los integrantes de esta Comisión hemos decidido abordar la problemática ambiental-pesquera referida en el Punto de Acuerdo en comentario.

Aunado a lo anterior esta Comisión tuvo conocimiento de que con fecha 29 de marzo del 2007, mediante el Comunicado 085 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el gobierno mexicano anunció por conducto de los Titulares de dicha dependencia y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la satisfactoria conclusión de las negociaciones con el Gobierno de Francia para permitir la pesca a embarcaciones mexicanas en las 200 millas náuticas marinas alrededor de la Isla de Clipperton. El comunicado como tal se describe a continuación:

El día de hoy en el edificio Tlatelolco, sede de la Cancillería, los secretarios de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Castellano, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Alberto Cárdenas Jiménez, así como el embajador de Francia en México, señor Alain Le Gourriérec, concluyeron las negociaciones que permitirán la pesca de embarcaciones mexicanas en las 200 millas marinas alrededor de la Isla de Clipperton.

Los resultados alcanzados en este ejercicio, fortalecerán sustantivamente la capacidad de la industria atunera mexicana para satisfacer la demanda nacional. De igual manera, ambos países fomentarán la cooperación bilateral mediante un programa orientado a promover el conocimiento técnico y científico para la

⁹ González Avelar, Miguel, *Clipperton Isla Mexicana, Fondo de Cultura Económica, 2009*

gestión y aprovechamiento integral y sustentable de las especies de atún y de otras especies de grandes pelágicos.

Asimismo, los representantes de los Gobiernos de México y Francia se comprometieron al establecimiento de un programa binacional de investigaciones en materia de ciencias del mar y de pesca.

Con este acto, el Gobierno de México refrenda su compromiso de apoyar el desarrollo integral del país con iniciativas que se traduzcan en la generación de empleos para los mexicanos.¹⁰

Así, el 14 de junio del 2007, el Presidente Felipe Calderón anunciaba que debido a la satisfactoria negociación con Francia sobre la pesca de atún en la Isla de Clipperton, se lograría recuperar entre el 25% y el 30% del total de la captura de esta especie.

En el mismo sentido, el 12 de Septiembre del 2007, mediante un informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Comisión de Marina del Senado de la República, se dieron a conocer los acuerdos que se lograron mediante dichas negociaciones, las cuales se describen a continuación:

*- **Licencias gratuitas.** Una de las principales preocupaciones expresada por los representantes del sector pesquero mexicano era que la solución a la que se llegara no tuviera una repercusión pecuniaria para el sector; en este sentido, el Gobierno de Francia se comprometió a otorgar licencias gratuitas de pesca a las embarcaciones de pabellón mexicano. En cumplimiento del acuerdo, el Gobierno de Francia otorgó en 2007, cincuenta y ocho licencias a embarcaciones mexicanas.*

*- **Aplicación exclusiva de las normas de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).** Conforme a los acuerdos a los que se llegaron con Francia, la pesca por embarcaciones **mexicanas** en esta zona está sujeta de forma exclusiva a las normas de la CIAT, excluyendo de esta manera, la aplicación de la normatividad francesa.*

*- **Compromiso de mantener permanentemente un acuerdo sujeto a las normas de la CIAT.** Los acuerdos alcanzados con Francia incluyeron el compromiso de mantener permanentemente un acuerdo sujeto a las normas de la CIAT, lo que asegura la continuidad de las actividades de pesca de embarcaciones mexicanas en la zona en cuestión.*

Por su parte la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), adquirió el compromiso de establecer un Programa de Investigaciones en materia de ciencias del mar y de pesca. El Programa, que se implementará a partir del 2008, incluirá entre cinco y veinte becas para que mexicanos realicen estudios de posgrado en Francia; así como estancias académicas de expertos franceses en instituciones mexicanas.

Cabe mencionar que es necesario aplicar los instrumentos internacionales que rigen el derecho del mar, así como el derecho internacional que rigen a los Estados soberanos para lograr acuerdos que beneficien a las partes en cuestión, en este caso México y Francia, habida cuenta de la importancia del atún para el desarrollo económico de nuestro país.

¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado 085 de fecha 29 de marzo del 2007.

De conformidad con lo antes expuesto, los integrantes de la Comisión Dictaminadora que suscriben el presente, se permiten someter a la consideración de la Honorable Asamblea el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO: El Senado de la República exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores envíe a esta Soberanía Legislativa copia de los acuerdos que se hayan celebrado entre los gobiernos de México y Francia, relativos a las autorizaciones a embarcaciones mexicanas para pesca de atún en las aguas marinas adyacentes al atolón de Clipperton.

Dado en el Salón de Plenos de la Honorable Cámara de Senadores el día 13 de octubre del 2009.

COMISION DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA