

Legislación sobre arqueología subacuática*

Julio César Olivé N.

Desde hace tiempo se ha venido practicando la arqueología subacuática en las aguas continentales de la nación, como son manantiales, cenotes, lagos, y, según lo señala el arqueólogo Alducín (1989), las investigaciones de esta naturaleza han registrado un notable progreso en las dos últimas décadas, desde que se empezó a formar en la ENAH un cuerpo de especialistas y sobre todo, a partir de que se creó, en el INAH, el Departamento de Arqueología Subacuática, sin que hubieran surgido dudas respecto al régimen jurídico aplicable a esa clase de investigaciones, constituido por la legislación protectora de los monumentos de México.

No fue una excepción el tristemente célebre caso del dragado del cenote sagrado de Chichén Itzá, ocurrido a principios de este siglo, resuelto hasta la década de los cuarenta y al que me he referido en otro artículo (Olivé, en prensa) pues lo que se controvertió en el mismo fue el alcance de la propiedad nacional de los objetos arqueológicos de acuerdo con las leyes de protección a los monumentos anteriores a la actual, sin que se cuestionara en sí misma la aplicabilidad de dichas leyes, que tienen el carácter de especiales.

La ley vigente, de 1972, es bastante clara en lo que se refiere al dominio de los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, pues su Artículo 27 establece que son propiedad de la nación ambas clases de monumentos, que, como sabemos, se definen genéricamente, en el Artículo 28, por ser el producto de las culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional.

El territorio nacional comprende las extensiones

terrestres y los depósitos y corrientes de agua continentales y marinas, por lo cual todos los bienes arqueológicos, construcciones y objetos que se encuentren en esa amplitud geográfica, están regulados en forma completa por la ley especial mencionada, trátase de exploraciones, recuperación de ejemplares, medidas de conservación, régimen de propiedad nacional, etcétera. Desde este punto de vista no existe diferencia ente los monumentos arqueológicos existentes en el medio terrestre y los que se encuentran en el acuático; lo único que se requiere es que se localicen en el territorio nacional: suelo, subsuelo, aguas continentales y aguas marinas.

Sin embargo, esas categorías no son estáticas, pues los hechos físicos implicados pueden ser calificados de distinta manera al ingresar a la esfera del derecho, por razones humanas, sociales y políticas, como ahora sucede en lo que corresponde a los mares, donde se manifiestan nuevas ideas jurídicas debido a las transformaciones mundiales de la ciencia y la tecnología, al desarrollo económico y las presiones demográficas.

De cualquier manera, la ausencia de conflictos relativos a la determinación del ámbito jurisdiccional en el campo de la arqueología subacuática (reducida en nuestro medio a las aguas continentales), hacía hasta hace poco que fuera inútil intentar profundizar en el tema, no obstante el progreso alcanzado en la práctica de dicha especialidad, que al fin y al cabo se distingue dentro de la ciencia arqueológica por sus técnicas, pero no por su naturaleza (la recuperación y el estudio de evidencias materiales), ni por sus objetivos (la reconstrucción histórica para la explicación social).

Por esta falta de interés para dirimir competencias legales, comprendemos que la arqueología subacuática no hubiera sido objeto de mención especial en las diferentes leyes mexicanas sobre el patrimonio cultural. Así por ejemplo, en los grandes debates que se

* El núcleo de este artículo fue preparado para el curso de Cultura y Navegación, organizado en marzo de 1991 por el Centro Regional del INAH en Veracruz y la Facultad de Antropología de la Universidad Veracruzana, con la colaboración de la Dirección de Etnología y Antropología Social del INAH.

abrieron cuando se discutió en el Congreso de la Unión la ley actualmente vigente, no se trató dicho tipo de arqueología, no obstante que para entonces ya se planteaban en otros países cuestiones relacionadas con la propiedad y la conservación de los sitios arqueológicos y de los bienes de esa naturaleza que yacen en las aguas de la plataforma continental.

Si, como ya manifesté, esos planteamientos han sido consecuencia de los extraordinarios avances tecnológicos que ahora permiten explorar, minuciosamente, los océanos, mares, lagos, ríos, depósitos y corrientes de aguas, también son resultado esencial de una nueva ideología, que se caracteriza, entre otras cosas, por la toma de conciencia de los pueblos, las naciones y aún la comunidad internacional, sobre el significado trascendente del legado de la cultura (O'Keefe, 1984).

En cuanto al factor material, estamos ante un impresionante desarrollo de la economía mundial en lo tocante al aprovechamiento de los recursos que se encuentran en los mares, abarcando sus lechos y subsuelos y comprendiendo las sustancias disueltas o depositadas en ellos. En éste, como en otros campos, la brecha tecnológica entre los países de alta industrialización y los del Tercer Mundo se hace cada día mayor y nos obliga a luchar por el establecimiento de normas internacionales que apoyen los mecanismos de transferencia científica y tecnológica, con vistas a una explotación racional de las riquezas, y también a su equitativa distribución social, con respeto a la soberanía de todos los estados.

Gran parte de estas cuestiones han sido ampliamente debatidas por los países interesados, a través de los mecanismos del derecho internacional creados por las Naciones Unidas, como fue el caso de las conferencias preparatorias a la Tercera Convención sobre los Derechos del Mar y de ésta misma, la cual dio como resultado un nuevo *corpus*, verdaderamente revolucionario, de normas marítimas internacionales, como respuesta a cuestiones que, nunca antes avizoradas, representan el impacto de la tercera revolución industrial.

En efecto, los cambios tecnológicos han obligado a los estados a redefinir el derecho del mar, que de por sí ha sido precursor de las ideas de democracia, igualdad y libertad. Recordamos la importancia histórica de las Ordenanzas del Mar que regularon el tráfico marítimo en los puertos del Mediterráneo durante los comienzos de la sociedad moderna y también recordamos que las necesidades del comercio trasatlántico inspiraron a Hugo Grocio para sentar las bases del derecho internacional público.

En lo que corresponde a la Tercera Convención sobre los Derechos del Mar, convocada por la ONU, nuestro país tuvo una decidida participación que, con la de otros países interesados, permitió se llegara a acuerdos en la reunión que culminó el 10 de diciembre

de 1982 y que fue precedida por conferencias preparatorias en las que igualmente participó nuestra nación.

También nuestro país destacó con anterioridad en las discusiones internacionales relativas a la teoría y al régimen jurídico de la plataforma continental, materia de vital interés dada la existencia de hidrocarburos en nuestra plataforma, y tomando en cuenta por otra parte la nacionalización que el estado mexicano hizo de los recursos petroleros desde 1917 y que fue efectiva hasta 1938.

Recordemos que la nacionalización del petróleo fue una conquista que se fijó en el Artículo 27 de la Constitución Política, donde también plasmó la Reforma Agraria, ahora en crisis. La misma disposición constitucional estableció el carácter de la propiedad como una función social y los derechos de la nación sobre el territorio. Pues bien, en este mismo artículo fue donde se incorporaron los resultados de la Tercera Convención sobre los Derechos del Mar, introduciendo como derecho interno las normas elaboradas internacionalmente. Éste fue un paso decisivo para hacer efectivas esas disposiciones, considerando que hasta la fecha la Convención no ha logrado las sesenta ratificaciones de los gobiernos que son indispensables para que adquiera fuerza jurídica con el carácter de norma internacional.

Las reformas sobre la plataforma continental se introdujeron en el Artículo 27 de la Constitución Política desde 1960 y en 1975 se incorporaron las relativas a la zona económica exclusiva.

De esa manera, los logros de la última convención y de las reuniones anteriores son ahora parte de nuestro derecho interno y están expresados en los párrafos cuarto, sexto y séptimo de dicho Artículo 27 y ampliamente desarrollados en la ley reglamentaria de los mismos, que con el título de Ley Federal del Mar se promulgó el 20 de diciembre de 1985.

La Ley Federal del Mar es, como su nombre lo indica, de jurisdicción federal, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y de acuerdo con lo que establece la Convención, se aplica más allá del territorio, en las zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros, lo que luego se explica.

Dicha ley se considera de orden público, carácter que también tiene la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, lo cual significa que no pueden ser renunciadas y prevalecen sobre cualquier interés o norma del derecho privado.

En una rápida *enunciación*, la ley establece como zonas marinas el mar territorial, las aguas marinas Interiores, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las plataformas insulares y deja abierta la posibilidad de establecer en lo futuro otras zonas, de acuerdo con los progresos del derecho internacional público.

Conviene aclarar que en todos estos documentos jurídicos se manejan dos conceptos muy relacionados, pero que no son idénticos: la soberanía plena, que consiste en la facultad sin taxativas de establecer y aplicar las leyes del país, y los derechos de soberanía, que confieren facultades a los estados, pero considerando los derechos y deberes de otros estados, como ocurre en la zona económica exclusiva. Otros derechos son los de fiscalización y los de explotación económica, que en cada caso se regulan.

El Artículo 6 de la Ley Federal del Mar establece los campos en los cuales se ejercen los derechos antes mencionados y que son:

I. La obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas;

II. El régimen aplicable a los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización;

III. El régimen aplicable a los recursos marinos no vivos, inclusive conservación y utilización;

IV. El aprovechamiento económico del mar, inclusive la utilización de minerales disueltos en sus aguas, la producción de energía eléctrica o térmica derivada de las mismas, de las corrientes y de los vientos, la captación de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo y el establecimiento de comunidades pesqueras;

V. La protección y preservación del medio marino, inclusive la prevención de su contaminación, y

VI. La realización de actividades de investigación científica marina.

Esta última disposición tiene una obvia importancia para la arqueología subacuática, en tanto que abre el camino para orientarla hacia la investigación de los bienes culturales, objetivos que ya han sido planteados por otras naciones.

El mar territorial es la franja adyacente a las costas nacionales, sean continentales o insulares, y a las aguas marinas interiores; su anchura es de 12 millas marinas (22 224 m), medidas a partir de la línea base que la propia ley establece. En él se ejerce la soberanía plena que se extiende al espacio aéreo y al lecho y al subsuelo de dicho mar.

Las aguas marinas interiores son las comprendidas entre las costas nacionales, tanto continentales como insulares y el mar territorial; igualmente se ejerce ahí la soberanía plena que se extiende al espacio aéreo y al lecho y al subsuelo de las aguas.

La Ley expresamente incluye dentro de las aguas marinas el norte del Golfo de California, las bahías internas, los puertos, las aguas internas de los arrecifes y las desembocaduras y deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar. Su límite interior es el de la línea de baja mar a lo largo de las costas y el exterior a partir de que comienza el mar territorial.

En este caso existen líneas de colindancias con zonas marinas de jurisdicción nacional de estados vecinos, por lo que se requiere de cartas para delimitar dichas zonas y de negociaciones con los otros estados.

La zona contigua al mar territorial comprende 24 millas marinas (44 448 m), contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial; su límite interior coincide con el exterior de dicho mar y el exterior se fija a la distancia mencionada, con el resultado de que la zona contigua excede al mar territorial en 12 millas y ésta es su importancia, porque prolonga la posibilidad de ejercer derechos de fiscalización en la referida zona, a fin de prevenir la violación de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, migratorios y sanitarios y también permite que se sancionen las infracciones a las leyes de los estados que se cometan en dicha zona contigua.

De ese modo se ha ampliado el ámbito jurisdiccional de los estados, para prevenir y castigar las violaciones jurídicas a sus disposiciones fiscales y en consecuencia controlar el contrabando de mercancías o de personas. Esto resulta particularmente importante en el terreno de la protección de los bienes culturales, considerando además que la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas vigente establece disposiciones que norman la importación y exportación de bienes culturales, limitándolas, sujetándolas a permisos o prohibiéndolas, como en el caso de los monumentos arqueológicos, así como los delitos especiales en que puede incurrirse. Con esa disposición de la Ley Federal del Mar existe ahora la posibilidad de prevenir y en su caso sancionar dichos delitos contra los bienes culturales, desde la zona contigua, alternativa que aún no hemos aprovechado y en la cual tenemos que empezar a fijarnos.

Se ha establecido la zona económica exclusiva para reconocer derechos de soberanía fuera del mar territorial y en una franja adyacente a éste que se extiende a 200 millas marinas (370 400 m), contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial. El límite interior de la zona económica exclusiva coincide exactamente con el límite exterior del mar territorial y el límite externo es la línea cuyos puntos están más próximos a las líneas de base del mar territorial, hasta la referida distancia de 200 millas marinas.

Es esta zona donde se ejercen derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, renovables o no, del lecho y del subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes; también se ejercen esos derechos 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.

Cabe precisar que se habla de derechos de soberanía y no de soberanía absoluta, porque en los términos de la Tercera Convención del Mar, la explotación que hagan los estados de esa zona debe considerar los derechos de otras naciones; por otra parte esa explotación económica está condicionada a las políticas y a la capacidad de los estados ribereños para hacer efectiva la explotación, de manera que constituye una región de actividad preferencial por parte del estado, en donde se pueden ejercer los derechos mencionados y se tiene también jurisdicción para establecer islas artificiales, instalaciones y estructuras, practicar la investigación científica marina, proteger y preservar el medio marino y ejercer los otros derechos que fijan la Ley, su Reglamento y el derecho internacional.

Desde luego que las motivaciones para crear esta zona han sido económicas, pero ya algunos estados también han mostrado sus inquietudes para utilizarla como parte de su política de conservación del patrimonio cultural y existen pronunciamientos a este respecto por parte de la Comunidad Económica Europea (*idem.*).

Debe considerarse asimismo que la investigación científica marina en su forma integral está relacionada con los productos culturales que guardan los mares y también aquí existe un promisorio campo para la arqueología subacuática nacional.

El poder ejecutivo federal está obligado a velar, de acuerdo con lo anterior, para que en la zona económica exclusiva mexicana se respeten las libertades de navegación y sobrevuelo de embarcaciones y aeronaves de todos los estados; el ejecutivo también debe dictar medidas de administración y conservación para que los recursos vivos no se vean amenazados por una explotación excesiva. Además de los intereses económicos y ecológicos, no se excluye la posibilidad de que se planteen inquietudes relacionadas con la cultura y con la historia, que debemos desarrollar con la imaginación con que ya lo hacen en otros países.

Pasamos a la plataforma continental y a las plataformas insulares, donde según la Ley se ejercen derechos de soberanía a los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales, con mayor amplitud que los que se ejercen respecto de la zona contigua, en tanto que son exclusivos y en consecuencia subsisten aun cuando no se realicen las actividades económicas de su explotación. Ninguna otra nación puede llevar a cabo estas actividades en esa zona sin consentimiento del estado mexicano y los derechos de soberanía de éste son independientes de la ocupación real o ficticia de la plataforma continental y de las insulares. Sin embargo no deberán afectarse los derechos de navegación y otras libertades de los demás estados.

La plataforma continental y las insulares comprenden el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas

que se extienden más allá del mar territorial y hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta 200 millas marinas a partir de donde se mide el mar territorial.

Con base en el resultado de estas conferencias internacionales, como la Convención de 1958, México se anticipó en su declaratoria sobre la plataforma continental, que hizo desde 1960, lo mismo que en lo correspondiente a la zona económica exclusiva, que fue declarada desde 1975, todo ello mediante modificaciones al Artículo 27 de la Constitución; podemos así constatar los logros de la política para defender la explotación de los recursos marinos y para aplicar los adelantos de la investigación científica referida a recursos naturales vivos y no vivos, todo lo cual está ampliamente considerado en los programas nacionales de desarrollo económico.

En contraste y quizá por nuestro rezago tecnológico, no nos hemos preocupado por utilizar esos mismos instrumentos jurídicos en la política de protección, conservación e investigación de las riquezas culturales que existen en las aguas marinas, por lo cual podemos provisionalmente concluir esta parte de la exposición estableciendo que si hasta la fecha no ha existido una motivación importante para profundizar las competencias y medidas jurídicas aplicables al patrimonio arqueológico mueble e inmueble que se encuentra en las aguas continentales y en las marinas interiores, y particularmente en los mares, la dinámica del desarrollo del derecho del mar, la nueva tecnología y los revolucionarios conceptos que se han ido estableciendo para la explotación de los recursos marinos con fines económicos, debe extenderse al campo de la investigación y conservación del patrimonio cultural (O'Keefe y Prott, *op. cit.*; Medina, 1988: 11-13, 143-149).

En los futuros programas que se diseñen en este campo deberá también tenerse presente la importancia de la zona contigua, para el emplazamiento de bases materiales y la formulación de medidas que refuercen la política de prevención y erradicación del contrabando de bienes arqueológicos, históricos y artísticos.

Dicho de otra manera, se puede ya proyectar el alcance de la normatividad en materia de protección, investigación y régimen de los monumentos arqueológicos, aprovechando los espacios abiertos por la Tercera Convención sobre los Derechos del Mar y por las reformas consecutivas que se hicieron al Artículo 27 de la Constitución y constituyen el contenido de la Ley Federal del Mar, meta que debemos tener presente.

Hasta aquí lo arqueológico, reiterando que empleamos el concepto legal que lo connota como la producción cultural de las sociedades establecidas en el actual territorio de México, con anterioridad a la cultura hispánica. Los productos culturales vincu-

lados con la historia de México a partir del establecimiento de la cultura hispánica, constituyen, en los términos de nuestra legislación, los monumentos históricos, de los cuales existen dos clases: los que la propia Ley enumera y por lo tanto quedan sometidos al régimen específico de la misma por la sola determinación legal y aquellos que genéricamente quedan comprendidos, dada su naturaleza y porque cumplen con la definición legal, pero necesitan de un acto declarativo específico para que puedan ser manejados como parte del patrimonio cultural nacional.

Hago la salvedad de que en este caso no estoy tomando en consideración los monumentos artísticos, que en términos legales pueden coincidir con los históricos, pero no con los arqueológicos, a pesar del valor estético de estos últimos.

En la materia de los monumentos históricos se presentó el problema relacionado con el rescate del galeón español *Nuestra Señora de los Juncales*, hundido en el puerto de Veracruz y, sorpresivamente, el asunto se presentó como una derivación de un caso distinto, el del *Golden Gate*, vapor norteamericano hundido en las costas de Manzanillo en 1862, con una carga de oro y piedras preciosas y cuyos restos se encuentran actualmente a unos 35 kilómetros al norte de este último puerto, en el lugar conocido como Playa de Oro por dicha carga.

Todo este asunto fue ampliamente documentado y discutido, en particular en el Primer Foro por la Defensa del Patrimonio Arqueológico Histórico y Subacuático, celebrado en el Fuerte de San Juan de Ulúa, Veracruz, en septiembre de 1988. Los datos correspondientes los he tomado de la publicación hecha por el Comité Ejecutivo de la Delegación D-II I-A-1. Agradezco también al director del Instituto, arqueólogo Roberto García Moll, al secretario técnico de la institución, arqueólogo Joaquín García Bárcena, y a la Coordinación de Asuntos Jurídicos, el que me hayan proporcionado gentilmente la información sobre los estudios realizados para definir y solucionar las cuestiones jurídicas que el caso planteó.

Para el conocimiento general me permito hacer un extracto de los hechos, con base en dicha documentación.

Según Olay Barrientos y Mata (1989), desde que se hundió el vapor *Golden Gate*, en Manzanillo, en 1862, se hicieron intentos para rescatarlo; el entonces cónsul norteamericano, Abraham Morrell, dijo a los propietarios del buque y a la compañía aseguradora que era conveniente para ellos sujetarse, en lo que correspondía al rescate, a las leyes de México, porque éstas eran más favorables que las norteamericanas, al fijar la recompensa para los rescatadores en sólo la tercera parte del valor de lo recuperado, mientras que la ley norteamericana hacía ascender esa recompensa al cincuenta por ciento.

En esa opinión no se contemplaba la cuestión jurisdiccional, toda vez que el barco yacía en la costa mexicana, aun cuando su matrícula hubiera sido de otro país, cuestión que por otra parte no tiene importancia, pues el rescate finalmente se abandonó; los restos del naufragio fueron visitados ya en este siglo por diversos exploradores, habiéndose organizado en 1956 una excursión del Club Hombres Rana de México, para su reconocimiento.

El 7 de noviembre de 1985, la Secretaría de Marina envió una comunicación al INAH, informándole que había celebrado por acuerdo del presidente de la República, un contrato para la investigación, exploración y rescate de pecios en aguas nacionales y solicitando que el INAH designara personal calificado para vigilar, controlar y eventualmente intervenir en el inventario de las piezas que se recuperaran.

Es conveniente precisar que la Secretaría de Marina, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene competencia para ejercer la soberanía en aguas territoriales, vigilar las costas del territorio, las vías navegables, las nacionales y la zona económica exclusiva, programar y ejecutar los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal e intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones, exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales, además de otras facultades relacionadas con su función primordial.

Asimismo, debe reiterarse que todo lo relacionado con los monumentos de la nación debe ser manejado conforme a la Ley respectiva y que las autoridades con competencia en esta materia son la Secretaría de Educación Pública y el INAH, así como el Instituto Nacional de Bellas Artes. Estos institutos poseen la suma de facultades necesarias por el cumplimiento de sus funciones.

La cuestión se originó por el tratamiento que la Secretaría de Marina dio al caso del *Golden Gate*, aplicando el régimen jurídico para los tesoros, lo que estaba fuera de toda perspectiva científica moderna. Cuando se hundió el *Golden Gate* y fue abandonado por sus dueños y por la aseguradora, pudo considerarse como bien mostrenco, con toda su carga, aplicando la legislación del siglo pasado, pero en nuestros tiempos esto ya no era posible, pues el Código Civil de 1928 del Distrito y Territorios Federales establece en el Artículo 878 que cuando los objetos descubiertos sean interesantes para las ciencias o para las artes, se aplicarán a la nación, por su justo precio; en todo caso había que considerar el valor cultural de los bienes, que los sustrae de la competencia del régimen civil ordinario, para llevarlo a la Ley especial que regula todo lo relativo al patrimonio cultural de la nación.

El asunto llegó al absurdo cuando fracasó el rescate del *Golden Gate* y apoyándose en la generalidad del

contrato celebrado con la empresa norteamericana OFTECH Inc., para la investigación, exploración y rescate de pecios, dicha empresa obtuvo de la Secretaría de Marina, que se cumpliera el contrato en el puerto de Veracruz, para el pecio de *Nuestra Señora de los Juncales*.

Aquí quedaba clarísimo que no se trataba de repartir un botín, como en la época de la piratería, sino de la investigación científica, conforme a las técnicas de la arqueología subacuática, de un monumento histórico, pues el galeón evidentemente estaba vinculado con la historia de México, había sido utilizado para las comunicaciones entre la Nueva España y la metrópoli y contenía una información científica que debería recuperarse con todo el rigor de la técnica y de la teoría arqueológicas, para contribuir al conocimiento de las relaciones económicas y de la cultura de la época. En estas condiciones el asunto desbordaba la competencia de la Secretaría de Marina.

Fue por ello que cuando se conocieron las pretensiones de la OFTECH Inc., se levantó un clamor de protesta, desde los especialistas hasta los simplemente interesados en nuestra cultura. El INAH, que inicialmente aceptó enviar un observador para los trabajos del *Golden Gate*, asumió su competencia en el caso de *Nuestra Señora de los Juncales* y llevó el asunto a la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, integrada por la Secretaría de Marina, la de Desarrollo Urbano y Ecología, la de Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el CONACYT e invitados. Esta Comisión determinó la aplicación del régimen tutelar de los monumentos y reglamentario de la investigación arqueológica y como consecuencia se definió la jurisdicción del INAH.

Al cambiar las autoridades gubernamentales, en 1988, la Secretaría de Marina no insistió y el asunto quedó liquidado en la práctica, sin haber sido resuelto definitivamente, si bien el INAH avanzó en el análisis jurídico, confirmando que en el caso de los pecios de la época colonial era aplicable genéricamente el Artículo 35 de la Ley de Monumentos que establece: "Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaración respectiva o por determinación de la Ley".

De aquí se desprende la existencia de dos clases de monumentos históricos a la cual ya aludí: los que en forma inmediata, por determinación de la propia Ley, sin ningún otro requerimiento tienen ese carácter monumental, y los que necesitan de una declaratoria específica, aún cuando satisfagan el requisito primario de estar vinculados con la historia de México.

El Artículo 36 establece cuáles son los monumentos históricos por determinación legal: "Los inmuebles

construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos, arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, enseñanza o práctica de un culto religioso. Se trata de las antiguas propiedades de la Iglesia, nacionalizadas en la época de la Reforma, dentro de la legislación de bienes eclesiásticos".

En condiciones semejantes se incluyen los inmuebles de la misma época, que hubieran sido destinados a la educación, enseñanza o a fines asistenciales o benéficos; también los dedicados al servicio y ornato público o al uso de las autoridades civiles y militares.

Los muebles que se encuentren o hayan encontrado en todos esos inmuebles tienen el mismo carácter de monumentos históricos por determinación legal y en ese rubro se incluyen también los documentos o expedientes de la federación, estados o municipios y de las casas curales; los documentos originales, manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, en esos mismos siglos, que por su rareza e importancia merezcan ser conservados en el país.

Se mencionan asimismo en el Artículo 36 las colecciones científicas y técnicas como susceptibles de elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria respectiva, lo cual en rigor significa que sólo potencialmente se les atribuye la naturaleza de monumentos, pero propiamente forman parte de aquellos que tienen que ser declarados conforme al procedimiento que fija el Artículo 5 de la Ley.

Conforme a las anteriores disposiciones es evidente que los pecios coloniales existentes en aguas nacionales, tienen la calidad, conforme a la Ley, de monumentos históricos, porque cumplen con los requisitos que establece el Artículo 35, pero al no estar incluidos dentro de los que la Ley determina de manera inmediata, necesitan de una declaratoria especial a cargo del presidente de la República para que se les aplique el régimen de la Ley, que fue el camino inicialmente propuesto para solucionar el caso de *Nuestra Señora de los Juncales*.

Conviene dejar establecido que en el caso de los pecios prehispánicos no se requiere declaratoria alguna, porque todos los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles están protegidos, son propiedad de la nación y se sujetan a la normatividad específica de la Ley correspondiente, para su investigación, conservación y demás efectos.

En este último caso, como ya indiqué, lo interesante será proyectar estas actividades hacia la zona económica y utilizar la contigua para impedir la exportación.

Ahora bien, la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Laborales del INAH, siguiendo las instrucciones de la Dirección, completó sus estudios para buscar una solución definitiva al caso de los pecios y ha formulado

una propuesta que contempla adicionar la Ley vigente, de monumentos, para incluir de manera específica, entre los arqueológicos, a los pecios, definidos como un fragmento o la totalidad de una embarcación hundida y los objetos que contenga o hubiera contenido como carga, que correspondan a la época en que la Ley ubica a los monumentos arqueológicos.

A mi manera de ver esta adición no sería necesaria, en tanto que todo el producto de las culturas prehispánicas está tutelado por la Ley, con indiferencia al medio en que se localicen; pero resulta conveniente para extender la jurisdicción y los derechos nacionales en los términos que lo permiten la Tercera Convención sobre los Derechos del Mar y los actuales textos del Artículo 27 Constitucional y de la Ley Federal del Mar. En esta forma será un instrumento útil para avanzar en la investigación y en la conservación de los monumentos arqueológicos y para ayudar a contener el saqueo, la destrucción y el contrabando.

Para estos últimos fines convendría quizá no limitarse a los pecios y cubrir toda clase de monumentos arqueológicos que estén más allá del mar territorial, donde México ejerza derechos de soberanía, jurisdicciones y otros.

La otra adición proyectada, se refiere al Artículo 36 de la Ley, para incluir entre los monumentos históricos que la Ley determina, los pecios que daten de los siglos XVI a XIX y se encuentren en aguas que fueron parte del territorio nacional y más allá de éste, en las zonas marinas donde la nación ejerce derecho de soberanía, jurisdicciones y otros derechos, conforme a la Ley Federal del Mar.

La reforma propuesta deja claro que los pecios son de propiedad federal, inalienables e imprescriptibles.

A este respecto es oportuno señalar que en otros países, como los estados Unidos de Norteamérica, se han planteado problemas jurisdiccionales entre la Federación y los estados federados, apoyados en las normas constitucionales de dicho estado, pero en el caso de México este tipo de problemas están resueltos por nuestra propia Constitución Política.

En efecto, su Artículo 48 establece que las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes, la plataforma continental, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio, dependen directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que han ejercido jurisdicción los estados y por otra parte el Artículo 73 Fracción XXV fija la competencia federal, para legislar en toda materia de los monumentos; finalmente, la Ley relativa a estos últimos atribuye a las autoridades federales las facultades para cuidar de ellos en toda la República y establecer la normatividad correspondiente a su investigación, conservación y restauración.

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropo-

logía e Historia refrenda y precisa ese ámbito de competencia.

Concluyo de todo ello que las reformas proyectadas por el INAH son necesarias para dejar resuelto en definitiva el problema de los pecios históricos y en el caso de los arqueológicos para ampliar el ejercicio de la soberanía, los derechos soberanos y los de fiscalización, más allá del mar territorial, en consecuencia con la actual legislación sobre el mar, aún cuando quizá convendría cuidar más el texto de la reforma, para no dar lugar a que se piense que los pecios arqueológicos no están comprendidos actualmente en la Ley.

Por lo demás, debemos empezar a proyectar medidas legales y políticas de mayor alcance, para la defensa del patrimonio cultural en los nuevos espacios abiertos por la Tercera Convención sobre los Derechos del Mar.

Está el ejemplo de los estados Unidos de América, que aún sin firmar la Convención han hecho declaraciones unilaterales relativas a los sitios históricos y arqueológicos. Marruecos, Grecia, Italia y la Comunidad Económica Europea, con su bagaje cultural principalmente mediterráneo, están empleando los nuevos conceptos e instituciones del derecho del mar, más allá del aprovechamiento de los recursos naturales, para la defensa y preservación de los culturales, visibles en los sitios marinos y en las embarcaciones hundidas en el *Mare nostrum*.

El gran desarrollo de la tecnología marina favorece estas pretensiones, mientras la normatividad internacional lograda plantea la necesidad de una política legal y cultural más ambiciosa.

Para ilustrar esto transcribo el Artículo 303 de la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar.

ARTÍCULO 303

Objetos arqueológicos e históricos hallados en el mar

1. Los estados tienen la obligación de proteger los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en el mar y cooperar a tal efecto.
2. A fin de fiscalizar el tráfico de tales objetos, el Estado ribereño, al aplicar el Artículo 33, podrá presumir que la remoción de aquéllos de los fondos marinos de la zona a que se refiere ese artículo sin su autorización constituye una infracción, cometida en su territorio o en su mar territorial, de las leyes y reglamentos mencionados en dicho artículo.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo afectará a los derechos de los propietarios identificables, a las normas sobre salvamento y otras normas del derecho marítimo o a las leyes y prácticas en materia de intercambios culturales.

4. Este artículo se entenderá sin perjuicio de otros acuerdos internacionales y demás normas de derecho internacional relativos a la protección de los objetos de carácter arqueológico e histórico.

El Artículo 33 mencionado en el párrafo segundo del transcrito, se refiere a la zona contigua, que como vimos es aquélla dentro de la cual los estados pueden tomar medidas de fiscalización para prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarios, que se cometan en su territorio o en el mar territorial y sancionar esas infracciones.

Me parece importante reiterar que al estar establecidas en nuestra Ley de Monumentos, disposiciones relativas a las exportaciones de los monumentos y existir sanciones penales al respecto, que también figuran en las leyes aduaneras, México tiene la facultad de fiscalizar el cumplimiento de estas normas, desde la zona contigua, conforme al nuevo derecho del mar.

Por otra parte, tiene gran interés para la protección del patrimonio la presunción señalada en el segundo párrafo del Artículo 303, relativa a que la remoción de objetos arqueológicos e históricos de los fondos marinos de la zona contigua, constituye una infracción cometida en el territorio o en el mar territorial del país afectado.

Por último, menciono que el Consejo Europeo ha hecho la recomendación de que se establezca una zona de protección cultural, en forma análoga a la zona económica exclusiva. Esta recomendación lleva problemas de delimitación, por el cruce de los espacios de diferentes naciones, como lo comentan O'Keefe y Prott (*op. cit.*), pero abre nuevos caminos para la protección de la herencia cultural de los pueblos.

Bibliografía

Alducín Hidalgo, Rafael

"Antecedentes de la arqueología subacuática oficial en México; sus perspectivas y futuro". En *1er. Foro para la Defensa del Patrimonio Arqueológico Histórico y Subacuático*, Comité Ejecutivo de la Delegación Sindical D-II-IA-1, Sección X SNTE, México, 1989: 69-79.

Burnham, Bonnie

1973 *The Protection of Cultural Property*, Handbook of National Legislations, The International Council of Museums.

Código Civil del Distrito Federal aplicable en toda la República en Materia Federal

Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Delegación Sindical D-II-IA-1 Secc. X SNTE

1988 *1er. Foro por la Defensa del Patrimonio Arqueológico Histórico y Subacuático*, Casa del Gobernador Fuerte de San Juan de Ulúa, Veracruz, Ver.

Diario Oficial de la Federación

1983 Convención de las Naciones Unidas sobre el (Junio 1) Derecho del Mar.

Instituto Nacional de Antropología e Historia. Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos y Laborales

1991 Anteproyecto de adiciones a la Ley de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

Ley Federal del Mar

1986 Promulgada el 20 de diciembre de 1985 y publicada en el *Diario Oficial* del 8 de enero de 1986.

Ley Federal sobre Derechos del Mar

1986 Promulgada el 8 de enero.

Ley General de Bienes Nacionales

1981 *Diario Oficial* del 22 de diciembre.

Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos

1972 Promulgada el 28 de abril.

Ley Orgánica Reformada del Instituto Nacional de Antropología e Historia

1986 Publicada originalmente en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1939, y reformada por decreto de 19 de diciembre de 1985; publicada en el *Diario Oficial* el 13 de enero de 1986.

Marquina, Ignacio

1951 *Arquitectura prehispánica*, INAH-SEP, México.

Medina Mora I., Eduardo

1988 *Los derechos de soberanía del estado ribereño para conservar y administrar los recursos vivos de la zona económica exclusiva. Un ensayo interpretativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar*, México.

Olay Barrientos, María de los Ángeles y Samuel Mata Diosdado

"Los rescatadores de tesoros. El *Golden Gate*, un caso", en *1er. Foro para la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico, y Subacuático*, Comité Ejecutivo de la Delegación Sindical D-II-IA-1, Sección X SNTE, México, 1989: 107-117.

O'Keefe P. J., Prott, L. V.

1984 *Law and the Cultural Heritage*, vol. 1 Discovery & Excavation, Professional Books.

Olivé Negrete, Julio César

"Para la historia de la arqueología mexicana. El caso Thompson", *Arqueología* núm 5, INAH, pp. 119-127.

Rubín de la Borbolla, Daniel F.

1953 *México: monumentos históricos y arqueológicos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.

Szekely, Alberto

1990 *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, Estudio introductorio, como V, UNAM, México.

Wilson, Rex L.

1980 *Preservemos nuestra herencia cultural común*, Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, mecanuscrito.