

DERECHO DEL MAR

ALBERTO SZÉKELY

Referirse al derecho del mar en el contexto de “El pensamiento de México en el derecho internacional durante los últimos treinta años” evoca la importante publicación en 1960, por el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y editado por Manuel Porrúa, intitulada *El pensamiento jurídico de México en el derecho internacional*, que coincidentemente incluye un significativo trabajo del diplomático y jurista Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, con el título “Las reformas a los artículos 27, 42 y 48 constitucionales, relativos al dominio marítimo de la nación y al Derecho internacional”.

Esta última investigación se realizó entre la celebración en Ginebra de la I y de la II Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar). De la primera de ellas ya había dado cuenta don Alfonso García Robles en su obra sobre la *Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial*, publicada en México en 1959 por el Fondo de Cultura Económica (FCE).

Castañeda puede ser acreditado porque abrió una productiva etapa de la participación de México en el desarrollo y la codificación progresiva del derecho internacional del mar, que ya desde entonces llamó “el nuevo derecho del mar” y realizó en el mencionado trabajo una comparación de las normas internacionales y nacionales en la materia, para proceder a la propuesta de adopción de una “Ley General sobre el Dominio Marítimo de la Nación”.

En el siguiente cuarto de siglo, Castañeda persiguió tenaz y persistentemente dicho objetivo; hizo aportaciones trascendentales como la de la Delimitación del Mar Territorial en el Interior del Golfo de California (Decreto del 30 de agosto de 1968) y la consecución, mediante reformas constitucionales, de la incorporación a la legislación

nacional, primero, del mar territorial de 12 millas náuticas (Decreto del 26 de diciembre de 1969) y, después, de la zona económica exclusiva de 200 millas a lo largo de los litorales territoriales e insulares de México (Ley Reglamentaria del 6 de junio de 1976).

Lo anterior fue posible gracias a la evolución del derecho internacional en la materia, de la cual México fue uno de los principales protagonistas. En efecto, haciéndose acompañar de un equipo de diplomáticos y juristas especializados en la materia, Castañeda encabezó la delegación de México a la conferencia diplomática de mayor duración que se haya registrado en la historia, la III Convemar (1973-1982), en la que se escribió una página de gran orgullo para la diplomacia mexicana, pues en ella se adoptaron diversas e innovadoras instituciones jurídicas.

Entre dichas instituciones, desde luego, destaca la mencionada Zona de 200 millas, surgida de propuestas mexicanas que llevaron su nombre y que se plasmaron en el articulado de la Convemar 82.

En la Convemar, muchos de los acuerdos alcanzados se debieron al incansable esfuerzo negociador y conciliador de los representantes mexicanos, que hicieron numerosas propuestas para dotar de un nuevo régimen jurídico a los mares adyacentes al mar territorial, como fue el caso de la Fórmula Castañeda, que permitió alcanzar un consenso sobre la zona económica exclusiva (sobre la base del reconocimiento de “derechos de soberanía” y “jurisdicciones” para el Estado costero, pero a cambio de salvaguardar las libertades de navegación y sobrevuelo”), así como un régimen para la exploración y explotación de los Fondos Marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional, declarados desde 1969 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGNU) como Patrimonio Común de la Humanidad.

Algunas de las disposiciones más trascendentales que gobiernan el régimen legal del nuevo derecho del mar, plasmado en la Convemar, se debieron a las propuestas de delegados mexicanos; de entre ellas sobresale la del embajador Antonio Gómez Robledo, que dispone el principio de “abuso del derecho” incorporado al artículo 300 de la Convemar, el cual apenas en agosto de 2015 fue aplicado por un Tribunal Internacional establecido conforme al Anexo VII

de la misma, en su sentencia sobre el fondo en el caso *Arctic Sunrise (Países Bajos vs. Rusia)*.

Adicionalmente, además de ser parte del importante Comité de Redacción de la Conferencia, México presidió las negociaciones informales de la Tercera Comisión de la misma (Preservación del Medio Marino, Investigación Científica Marina y Transferencia de Tecnología), en este caso a través del embajador José Luis Vallarta.

Un último esfuerzo cristalizó el objetivo perseguido en el orden doméstico y logró la adopción de la Ley Federal del Mar (Decreto de 8 de enero de 1986), cuya propuesta de texto original se encomendó a este autor, y que incorporó la Convemar a la legislación nacional; se cerró así la etapa histórica del nuevo derecho del mar mexicano, la de la construcción y codificación de sus normas por la vía del derecho internacional y mediante su incorporación al derecho interno.

La entrada en vigor de la Ley Federal del Mar abre la segunda etapa, en su dimensión interna, correspondiente a los últimos treinta años, la de la instrumentación de sus disposiciones y la de los enormes beneficios predicados para el país, lo que debía hacerse por la vía de la adopción de otras leyes, reglamentos y decretos en materias tan diversas como las que cubre esa ley, como la de la delimitación precisa de las distintas zonas marinas nacionales, la de la pesca, el medio ambiente marino, la investigación científica marina, el aprovechamiento de los recursos marinos no vivos, incluso los hidrocarburos y la minería submarina, la atribución de competencias específicas a las distintas autoridades nacionales competentes para el ejercicio de la jurisdicción nacional en el mar y de los derechos de la nación en todos los mares, la responsabilidad de embarcaciones extranjeras por actos en las zonas marinas mexicanas y de las embarcaciones nacionales más allá de la jurisdicción del país, etcétera.

Además, la Ley incluye expresamente la obligación del Poder Ejecutivo de proveer a sus disposiciones en materia administrativa, mediante la publicación de un Reglamento a dicho ordenamiento.

La manera en que tales tareas se han realizado durante los últimos treinta años responde por el altamente preocupante estado

que guardan las cosas en los vastos mares mexicanos, que bañan 10 000 kilómetros de sus litorales, la situación de sus suelos y de sus subsuelos, de sus riquísimos recursos vivos y no vivos, de su calidad ambiental y, sobre todo, de la promesa económica que esta revolución jurídica supuestamente traería a los mexicanos.

En efecto, los graves pendientes y los atrasos que se registran en esas tareas, aumentados por la precariedad en el Estado de derecho que se padece en general, de manera tristemente elocuente se dejan ver en la condición de las contaminadas playas del país, en la destrucción de sus lagunas estuarinas y manglares, en la erosión costera y daños ambientales que causa el desorden imperante en el desarrollo inmobiliario costero, en la alarmante dimensión de la aportación mexicana de basura al mar proveniente de todas las fuentes nacionales posibles, particularmente de los ríos, en las escandalosas dimensiones de la pesca furtiva y la corrupción en el sector, del peligro en que se ha puesto a diversas especies (en especial el caso de tortugas marinas, la totoaba y la vaquita marina), y la incapacidad casi total de inspección y sanción de las exiguas autoridades disponibles.

Ante esto, todos los esfuerzos emprendidos en las últimas Administraciones han resultado amputados de inmediato y sin resultados, como fue el caso de la creación, en el sexenio 2006-2012, de la tristemente célebre Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (Cimares). Cómo no iba a ser así si, a pesar de la gran aportación jurídica nacional en el orden internacional, se ha carecido del marco jurídico que gobierne las conductas y omisiones que han ocasionado tan lamentable saldo.

Para empezar, la tarea de proveer el Reglamento de la Ley Federal del Mar registra un retraso muy preocupante de ya tres décadas, aunque resulta alentador el hecho de que, al fin, en 2014 se inició el proceso de su elaboración, y se le encomendó la redacción del primer borrador a este autor.

La redacción del Reglamento toca, además de las disposiciones constitucionales vigentes en la materia que ya están en su lugar, una multiplicidad de leyes generales o federales y reglamentos vigentes relacionados (más de setenta), como la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Armada de México, los Reglamentos Interiores de cinco Secretarías (Gobernación, Relaciones Exteriores, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comunicaciones y Transportes, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), el Código Penal Federal, las Leyes Aduanera, de Aguas Nacionales, de Aviación Civil, de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, de Ciencia y Tecnología, de Comercio Exterior, de Expropiación, de Migración, de Nacionalidad, de Navegación y Comercio Marítimos, de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, de Puertos, de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, de Seguridad Nacional, de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas, de Responsabilidad Ambiental, de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de Telecomunicaciones, de Bienes Nacionales, del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, de Cambio Climático, de Pesca, de Vida Silvestre, del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de Hidrocarburos, de la Industria Eléctrica, de los Órganos Coordinados en Materia Energética, de Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos, de Energía Geotérmica, de Ingresos sobre Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley Minera.

Este impresionante listado explica la complejidad de proveer eficazmente en la esfera administrativa las disposiciones de la Ley Federal del Mar, pues es menester regular muy numerosas materias específicas, muchas de las cuales no han existido en el sistema jurídico mexicano o existen sólo de manera somera o incipiente, como las referentes al establecimiento (aún pendiente, salvo las excepciones de los límites exteriores del mar territorial y de la zona económica exclusiva) de los límites internos y externos de cada uno de los cinco tipos de zonas marinas dentro de la jurisdicción nacional en las costas continentales e insulares de cuatro mares y a lo lar-

go de 10 000 kilómetros de litorales (aguas marinas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental e insular); la representación de esos límites en cartas geográficas que permitan cumplir con obligaciones a ese respecto aún pendientes de la Convemar 82; la negociación de acuerdos limítrofes con Estados vecinos (opuestos o adyacentes); el régimen del territorio insular nacional; el régimen aplicable a las islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas; el régimen aplicable a cables y tuberías submarinas; el régimen de navegación y sobrevuelo en las zonas marinas mexicanas (paso inocente, submarinos, embarcaciones extranjeras de guerra, jurisdicción civil y penal a bordo y responsabilidad del Estado); el régimen de explotación de recursos naturales no vivos; el régimen aplicable a otras actividades económicas en el 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; la maricultura; el establecimiento de parques marinos nacionales; la promoción de la recreación y el turismo y el establecimiento de comunidades pesqueras, como prevé la fracción IV del artículo 6 de la Ley); el régimen de preservación del medio marino en las zonas marinas mexicanas por actividades y omisiones de Estados extranjeros y sus nacionales; el régimen de la investigación científica marina por extranjeros en esas zonas; el régimen aplicable a México, sus embarcaciones y nacionales, cuando actúan en alta mar o en las zonas marinas de otros Estados, tanto respecto a navegación como al tendido de cables y tuberías submarinas; la explotación de recursos vivos y no vivos, incluso la conservación y uso sustentable de la biodiversidad marina, la investigación científica y la preservación del medio marino; y, finalmente, el régimen aplicable a la nación, sus autoridades competentes y a sus nacionales en la Zona de los Fondos Marinos más allá de los Límites de la Jurisdicción Nacional.

El adelanto en los trabajos de elaboración del primer borrador del Reglamento es alentador, pero a la vez significa un reto formidable en cuanto a las dificultades que pueden esperarse inherentes a su negociación burocrática intersecretarial, de tal manera que sea

expedido con la urgencia que se requiere por el titular del Poder Ejecutivo federal, y logre así emparejar las contribuciones del país en la materia, tanto en los órdenes externo como interno, convirtiendo en beneficios concretos y prácticos la amplitud y bondad de su pensamiento jurídico, reconocido a nivel mundial.

Quizá así se logre superar la realidad ya apuntada de los mares de México y de sus recursos y que, como anunció el presidente Adolfo Ruiz Cortines hace 62 años, en 1954, el país al fin responda a su vocación marítima e inicie su marcha al mar, para provecho de su población y de su desarrollo.

En la dimensión internacional, esta segunda etapa se caracteriza por una activa participación de juristas y diplomáticos mexicanos en la aplicación del nuevo derecho internacional del mar, que en su momento integraron la delegación del país a la referida III Convemar, si bien la actividad del Estado mismo, por la vía diplomática a nivel multilateral, en la AGNU o en los foros o mecanismos internacionales establecidos por la Convención de Montego Bay, se ha reducido.

En reconocimiento al papel protagónico de México en la materia y a sus méritos profesionales, el prestigiado académico Alonso Gómez Robledo fue electo por la AGNU, en septiembre de 2014, como juez del Tribunal Internacional del Derecho del Mar establecido por la Convemar, y fue precedido, solamente en calidad de juez *ad hoc*, por este autor, en el caso *MOX Plant (Irlanda vs. Reino Unido)*.

Otro distinguido integrante de la delegación mexicana, Bernardo Sepúlveda, ha participado intensamente en la aplicación e interpretación de la Convemar, en su calidad de juez de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya, al que fue electo por la AGNU para el periodo de 2006 a 2015, e intervino en siete importantes casos de derecho del mar, que involucraban la delimitación de zonas marinas y disputas fronterizas entre Estados vecinos (*Somalia vs. Kenia; Costa Rica vs. Nicaragua; Nicaragua vs. Colombia; Perú vs. Chile*), el acceso al mar (*Bolivia vs. Chile*) y la caza de la ballena en el Antártico (*Australia y Nueva Zelanda vs. Japón*). Este último caso fue promovido y preparado inicialmente con participación de este autor.

Otros mexicanos se han unido a la tarea de aplicación de la Convemar, como es el caso del doctor Galo Carrera, que ha integrado y presidido la Comisión de Límites de la Plataforma Continental que se establece en el Anexo II de dicho tratado.

Como ya se indicó, la labor diplomática en esta segunda fase contrasta con la de la etapa anterior. Si bien el embajador Juan Manuel Gómez Robledo trabajó, ardua y propositivamente, en el proceso abierto de consultas oficiosas de la ONU para estudiar lo relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina, la diplomacia mexicana ha tenido poca actividad en el trabajo de la Autoridad y de sus órganos, creados por la Convemar, y no ha convencido a empresas nacionales para que se interesen en participar en las oportunidades de minería submarina que el régimen de la Zona Internacional de los Fondos Marinos ofrece, lo cual es incongruente si se toma en cuenta que los más importantes yacimientos minerales en la misma se presentan en espacios directamente adyacentes a la jurisdicción nacional, como la zona de 200 millas alrededor de la isla Clarión en el Pacífico Oriental.

Tampoco se ha registrado un protagonismo mexicano comparable con el de la etapa anterior de desarrollo del derecho del mar, respecto a la adopción y ejecución de importantes acuerdos multilaterales que se han desprendido de la Convemar, como el Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención (1996) o el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (2001), del último de los cuales México ni siquiera ha querido convertirse en Estado parte.

No hay mucho especial que decir de la actuación de México en las Conferencias de las Partes de la Convención, o en el Proceso de Consultas Oficiosas sobre los Océanos y el Derecho del Mar en las Naciones Unidas.

Quizá lo anterior es reflejo de la suerte que ha tenido la materia a nivel interno a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal del Mar. Tal vez, entonces, el avance en ese frente normativo nacional se logre poner al nivel del pensamiento jurídico mexicano y de su reconocida contribución en esta importante materia.