

ARTÍCULO

La protección y preservación del medio marino en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. La negociación de los artículos de la Parte XII, relativa a ese tema.

José Luis VALLARTA MARRÓN*

Hagamos un poco de historia. Corría el año de 1967, las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958 se encontraban en vigor entre muchos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. No obstante, se percibía una gran insatisfacción entre la mayoría de los gobiernos, debido a que múltiples cuestiones no se habían resuelto en Ginebra, entre ellas la anchura del mar territorial o la extensión de la plataforma continental, amén de tantos y tantos temas que inquietaban a gobernantes y estudiosos del Derecho Internacional Público.

A la sazón, contaba la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con un notable Representante Permanente de Malta, el Embajador Arvid Pardo, un intelectual multidisciplinario, poseedor de una inteligencia brillante y sobre todo inquieta, la cual lo llevaba a actuar sin complejo alguno por el minúsculo tamaño de su Estado, aún frente a las grandes potencias. Ese ávido lector de revistas científicas cayó en la cuenta de que los fondos marinos y oceánicos más allá de toda jurisdicción nacional contenían riquezas mineras de incalculable valor. Tan especializado tema era ignorado por muchos, incluidos los gobiernos de una mayoría de los Estados Miembros de la ONU, que para entonces formaban ya una sociedad internacional universal y heterogénea, muy distinta a la occidental y homogénea que dio nacimiento a la ONU y a las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar.

La declaración del Embajador Pardo sacudió hasta sus cimientos a la ONU. Dicho en pocas palabras, el Representante maltés preguntó: ¿a quién pertenecen los fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional y cuál es su régimen jurídico? A continuación, afirmó categóricamente que esa zona submarina internacional debería ser reconocida como “el patrimonio común de la humanidad”. La Asamblea General de la ONU, en 1967, año en que el Embajador Pardo planteó la cuestión, creó la Comisión de los fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional, cuyo mandato era preparar una Declaración sobre la materia.

Ciertamente, la iniciativa del Embajador Pardo inquietó a las grandes potencias que llegaron a pretender que lo único que se requería era una delimitación precisa de la plataforma continental. Recordemos que la Convención de Ginebra sobre la materia había establecido la jurisdicción nacional y el límite exterior de esa parte sumergida de continentes e islas con un criterio de profundidad (200 metros) que se adentraría hacia el fondo del mar en la medida en que la tecnología permitiera la explotación de los recursos naturales. Ya para esas décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, prácticamente gobierno alguno pretendía que el fondo del mar fuera dividido con una línea media equidistante de las costas. La intención de los Estados industrializados del mundo, entonces divididos políticamente en Este y Oeste, en marxistas leninistas y capitalistas, pero unidos en su despreciable egoísmo, era transparente; ellos deseaban la delimitación precisa del límite exterior de la plataforma continental para aducir que el estatuto o condición jurídica del fondo del mar, fuera de la jurisdicción nacional, era el mismo que el de la alta mar, por lo que los recursos mineros tendrían el mismo carácter de *res nullius* que se reconoce a las pesquerías de esa zona internacional del mar.

Finalmente, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre los fondos marinos en 1969, mediante la Resolución 2574 (XXIV). Allí se reconoció que ese fondo submarino internacional es *patrimonio común de la humanidad* y que debería ser explotado mediante un régimen internacional que habría de establecerse. Para esas fechas, la necesidad de

actualizar el Derecho del Mar era dominante en la comunidad de Estados Miembros de la ONU; por tanto se acordó que el mandato de la Comisión que había negociado la Declaración de 1969 debía ampliarse para la preparación de una nueva Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar con la mira de actualizar la reglamentación internacional del mar y de resolver las cuestiones pendientes.

La tarea parecía superar en dificultad a los trabajos de Hércules y, de hecho, tras años de un progreso relativo, los Estados decidieron dar un salto al vacío y convocar a la Tercera Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar, con un débil acuerdo que apenas era indicativo de los temas y cuestiones que deberían tratarse en la Conferencia. Se esperaba que el nivel político y académico de los participantes en la Conferencia superaría a la representación en un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU y, de hecho, así ocurrió.

El resultado, que sabemos fue exitoso, nos llevó a la adopción, apertura a firma y posterior entrada en vigor, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982 (en adelante CONVEMAR 82); o sea, el proceso, desde 1967, año en que el Embajador Pardo lanzó su valiente y atinada pregunta, hasta la adopción de la nueva Convención que cubría todos los grandes temas del Derecho del Mar y resolvía las inquietudes planteadas por el Representante de Malta, había durado quince años.

Pero vayamos al tema del presente trabajo. La cuestión de la protección y preservación del medio marino había estado prácticamente ausente en las Convenciones de Ginebra de 1958, salvo unas cuantas disposiciones. A principios de la década de los setenta del siglo pasado, se convocó la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente que sometió a la atención de gobiernos y sociedad internacional el problema de la degradación del planeta. Por tal motivo, cuando se organizó la Conferencia sobre el Derecho del Mar ya se tenía una conciencia mundial sobre la necesidad de proteger y preservar el medio marino y así se acordó constituir una Tercera Comisión que se ocuparía de los temas: régimen jurídico de la protección y preservación del medio marino, de la investigación científica marina y de la transferencia de tecnología.

En la Tercera Comisión, se formaron dos grupos de trabajo abiertos a la participación de todas las Delegaciones; uno encargado de negociar y redactar lo que hoy es la Parte XII de la CONVEMAR 82 sobre la protección y preservación del medio marino y otro que trataría el régimen jurídico de la investigación científica marina en las distintas áreas del mar, dentro y fuera de las distintas jurisdicciones nacionales y las cuestiones relativas a la transferencia de tecnología para la exploración y explotación del mar. Así, el tema de nuestro interés quedó en la Parte XII de la CONVEMAR 82, lo cual facilita nuestro estudio.

Lo que muchos temíamos ocurrió; había sido aventurado convocar a una conferencia diplomática para la codificación y el desarrollo del Derecho del Mar, sin contar con un texto base de la negociación. Las Conferencias de Ginebra de 1958 habían contado con textos preparados por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU. Así las cosas, la Conferencia sobre el Derecho del Mar de la ONU, que se inició en Caracas, Venezuela, vivió una desordenada lluvia de propuestas a la que siguieron enmiendas y subenmiendas, algunas de ellas redactadas con terminología propia de Declaraciones políticas, ciertamente no conducentes a una negociación coherente. Dicho en otras palabras, perdimos el control de la Conferencia y vivimos un verdadero galimatías. De alguna mente brillante surgió la idea de pedir a los Presidentes de las Comisiones que, habiendo ya escuchado un debate general, procedieran a redactar un *texto único de negociación* que permitiera negociar con orden.

El Presidente de la Tercera Comisión procedió a preparar el *texto único de negociación* de los artículos que serían la Parte XII, que ya hemos mencionado, que se refiere al tema de nuestro

interés. Después de un fallido intento de lograr un *texto único de negociación* de la Parte XII, que fue duramente criticado, se preparó una revisión del mismo que resultó ser un eficiente documento de negociación.

En ese *documento de negociación*, gracias a los debates y propuestas ya procesadas y sistematizadas por el Presidente, con la colaboración del Presidente del Grupo de Trabajo sobre la protección y preservación del medio marino y de una eficiente Secretaría, se consolidó la estructura de lo que habría de ser la Parte XII, en la que se desarrollaron los siguientes temas:

- Obligación general.
- Derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales.
- Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.
- Deber de no transferir daños o peligros ni transformar un tipo de contaminación en otro.
- Utilización de tecnologías o introducción de especies extrañas o nuevas.
- Cooperación mundial y regional.
- Notificación de daños inminentes o reales.
- Planes de emergencia contra la contaminación.
- Estudios, programas de investigación e intercambio de información de datos.
- Criterios científicos para la reglamentación.
- Asistencia científica y técnica a los Estados en desarrollo.
- Trato preferencial a los Estados en desarrollo.
- Vigilancia de los riesgos de contaminación o de sus efectos.
- Publicación de informes.
- Evaluación de los efectos potenciales de las actividades.
- Reglas internacionales y legislación nacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio ambiente.
- Contaminación de fuentes terrestres.
- Contaminación resultante de actividades relativas a los fondos marinos sujetos a la jurisdicción nacional.
- Contaminación resultante de las actividades en la Zona (de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional).
- Contaminación por vertimiento.
- Contaminación causada por buques.
- Contaminación desde la atmósfera o a través de ella.
- Ejecución respecto de la contaminación procedente de fuentes terrestres.
- Ejecución respecto de la contaminación resultante de actividades relativas a los fondos marinos (bajo su jurisdicción).
- Ejecución respecto de la contaminación resultante de actividades en la Zona.
- Ejecución respecto de la contaminación por vertimiento.
- Ejecución por el Estado del pabellón.
- Ejecución por el Estado del puerto.

- Medidas relativas a la navegabilidad de los buques para evitar la contaminación.
- Ejecución por los Estados ribereños.
- Medidas para evitar la contaminación resultante de accidentes marítimos.
- Ejecución respecto de la contaminación desde la atmósfera o a través de ella.
- Garantías. Medidas para facilitar los procedimientos.
- Ejercicio de las facultades de ejecución.
- Deber de evitar consecuencias adversas en el ejercicio de las facultades de ejecución.
- Investigación de buques extranjeros.
- No discriminación respecto de buques extranjeros.
- Suspensión de procedimientos y limitaciones a su iniciación.
- Iniciación de procedimientos civiles.
- Sanciones pecuniarias y respeto de los derechos reconocidos de los acusados.
- Notificación al Estado del pabellón y a otros Estados interesados.
- Responsabilidad de los Estados derivada de las medidas de ejecución.
- Garantías respecto de los estrechos utilizados por la navegación internacional.
- Zonas cubiertas de hielo.
- Responsabilidad.
- Inmunidad soberana.
- Obligaciones contraídas en virtud de otras convenciones sobre protección y preservación del medio marino.

La lista anterior tiene por objeto dar al lector una visión de conjunto de los temas que se trataron y acordaron en la Parte XII de la CONVEMAR 82. Ahora nos referiremos a los problemas que plantearon algunos de esos tópicos.

Derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales

Entre algunos Estados en desarrollo existía un marcado interés en dar prioridad al derecho soberano de explotar sus recursos naturales sobre el deber de proteger el medio marino. Se tenía la percepción de que los Estados desarrollados, ya industrializados y contaminados, pretendían detener el desarrollo de los no industrializados para mantenerlos como zonas limpias y productoras de oxígeno. La negociación llevó a la CONVEMAR 82 a hacer compatible el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales con la obligación general de proteger y preservar el medio marino.

Muchas disposiciones requirieron esfuerzos para lograr una redacción final y puede imaginarse el lector las dificultades para armonizar los textos en los idiomas oficiales de la ONU, aún en aquellos casos en los que había acuerdo en el fondo.

Pasemos ahora a analizar cuáles fuentes de contaminación provocaron diferencias y mayores dificultades en la negociación.

Contaminación de fuentes terrestres.

Contaminación resultante de actividades relativas a los fondos marinos sujetos a la jurisdicción nacional.

Contaminación resultante de las actividades en la Zona (de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional).

Contaminación desde la atmósfera o a través de ella.

Recordemos que el objetivo de la Parte XII de la CONVEMAR 82, desde las primeras etapas de su negociación, fue determinar cuáles son los derechos y deberes de los Estados en el ámbito de la protección y preservación del medio marino. Así, determinar qué Estados tienen la obligación de prevenir la contaminación desde fuentes terrestres no planteaba mayores dudas, pues estaba claro que el Estado desde cuyo territorio se amenazaba al medio marino era el responsable en caso de violación de las obligaciones internacionales en la materia. La tarea se limitaba, pues, a determinar el alcance de esa obligación que ya para entonces era reconocida mundialmente. Lo mismo puede decirse, con las variantes concernientes, respecto de la contaminación resultante de actividades relativas a los fondos marinos sujetos a la jurisdicción nacional, de la contaminación resultante de las actividades en la Zona (de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional) o de la contaminación desde la atmósfera o a través de ella.

Contaminación por vertimiento.

Contaminación causada por buques.

Ahora bien, respecto de la contaminación causada por buques o por vertimientos desde buques, la situación era mucho más compleja debido a que los buques y, en su caso las aeronaves, están bajo la jurisdicción del Estado del pabellón o de la matrícula y también bajo la jurisdicción de terceros Estados cuando esos medios de transporte pasan de la alta mar a zonas de jurisdicción nacional.

La cuestión se complicaba porque, si bien antaño el mar se dividía en mar territorial y en alta mar, el desarrollo del Derecho del Mar exigía tomar en cuenta las diversas zonas que estaban por reconocerse, que comprendían desde aguas interiores, pasando por el mar territorial y la zona contigua hasta la zona económica exclusiva, cuyo límite exterior llegaría hasta las 200 millas náuticas, contadas desde las líneas de base desde donde se mide el mar territorial.

Las posiciones en la Conferencia sobre el Derecho del Mar se delinearon con rapidez. Para los Estados con grandes flotas mercantes bajo su pabellón, todo lo relativo a la prevención de la contaminación por buques estaba ya reglamentado por el Derecho Internacional y el interno que reconocía la autoridad del Estado del pabellón sobre los buques amparados por su bandera. Por otra parte, estaban los Estados asociados en un grupo informal identificado como "Estados costeros" con grandes preocupaciones por sus litorales, quienes veían con gran desconfianza a los Estados del pabellón, sobre todo aquellos que, como negocio lucrativo, otorgaban el llamado "pabellón de conveniencia" al naviero dispuesto a pagar, a sabiendas de que el Estado del pabellón no ejercería dominio alguno sobre la embarcación o la empresa naviera.

Los "Estados costeros", cuya posición extrema estaba representada por Canadá que pretendía que en las zonas de jurisdicción nacional el Estado ribereño tuviera facultades legislativas supletorias a las reglamentaciones

internacionales, cuando las particularidades de la costa exigieran medidas más estrictas que las acordadas internacionalmente en la Organización Marítima Internacional. Muchos Estados en desarrollo siguieron instintivamente la posición canadiense pensando que, a mayor jurisdicción del Estado ribereño, mayor poder para el Estado y mejor protección para sus costas. La posición de esos Estados evolucionó, sobre todo la de aquellos que ya tenían flotas mercantes bajo su pabellón, pues pronto se percataron de que, otorgar a los Estados ribereños facultades legislativas supletorias, podía favorecer a los desarrollados quienes, con exigir estándares muy altos en sus zonas de jurisdicción nacional, impedirían el paso a embarcaciones del llamado tercer mundo.

Esa evolución de las circunstancias parlamentarias de la Conferencia permitió un acercamiento. Operaba en la Conferencia un grupo informal convocado por un Ministro sin cartera de Noruega, el Doctor Evensen, jefe de la Delegación de ese país marítimo y nórdico. En ese grupo informal se debatían todos los temas del Derecho del Mar. Cuando al tratarse en el llamado Grupo Evensen el tema de la protección y preservación del medio marino se reiteraron con rigidez las posiciones de los Estados del pabellón y de sus oponentes los “Estados costeros”, el Presidente del Grupo Oficial de Trabajo sobre protección y preservación del medio marino de la Conferencia, autor del presente artículo, propuso que los “Estados costeros” renunciaran a su pretensión de legislar en todas las zonas sometidas a su jurisdicción nacional y a los Estados del pabellón que aceptaran la autoridad de los Estados ribereños para hacer cumplir las reglas y estándares acordados internacionalmente y aplicables a sus buques.

Esa sugerencia fue recogida en el informe que preparaba el Ministro Evensen; de allí pasó al Grupo de Trabajo sobre la protección y preservación del medio marino de la Tercera Comisión de la Conferencia y se logró el texto que hoy figura como la Parte XII de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay, Jamaica, en 1982.

Invitamos al lector a analizar en particular los artículos 211 sobre contaminación causada por buques; 217 sobre ejecución por el Estado del pabellón; 218 sobre ejecución por el Estado del puerto y, 220 sobre ejecución por los Estados ribereños de la CONVEMAR 82.

En el artículo 211 se reconoce la obligación de los Estados de establecer en la organización internacional competente (léase en la Organización Marítima Internacional, con sede en Londres) o mediante conferencias internacionales, reglas y estándares de carácter internacional para prevenir reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques; se reconoce a los Estados el derecho de legislar en sus puertos, aguas interiores e instalaciones terminales costa afuera para evitar la contaminación por buques; igualmente se reconoce a los Estados el derecho de legislar, en el ejercicio de su soberanía, en sus mares territoriales, con el mismo fin. Por lo que se refiere a las zonas económicas de los Estados (188 millas náuticas contadas desde el límite exterior de un mar territorial de 12 millas), donde éstos gozan de una jurisdicción especial para la exploración y explotación de los recursos naturales, se reconoce a los Estados el derecho de legislar para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina causada por buques, siempre y cuando esa legislación sea conforme y refleje las reglas y estándares internacionales.

El artículo 217 consagra la obligación de los Estados del pabellón para velar por que sus buques cumplan las reglas y estándares internacionales y también las nacionales de Estados ribereños, aplicables a esas embarcaciones según la CONVEMAR 82, relativas a la prevención de la contaminación por buques.

El artículo 218 reglamenta las atribuciones del Estado del puerto para inspeccionar buques e iniciar procedimientos para sanciones administrativas, respecto de buques sobre los que se tengan indicios o denuncias de que han cometido actos de contaminación fuera de las zonas de jurisdicción nacional del Estado del puerto o de otros Estados, o sea en alta mar, en violación de reglas y estándares internacionales. El artículo 220 reconoce atribuciones del Estado ribereño sobre buques en sus puertos, aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva, para la detención, inspección e iniciación de procedimientos para sanciones administrativas por infracciones a reglas y estándares internacionales o leyes nacionales, aplicables al buque en cuestión, relativas a la prevención de la contaminación del mar por buques, cometidas en zonas de la jurisdicción nacional del Estado ribereño o en zonas en los que terceros Estados ejerzan esas jurisdicciones especiales.

México, D.F. mayo de 2008

*Embajador de México, jubilado y maestro de Derecho Internacional Público y de otras asignaturas en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Iberoamericana, *campus* de Santa Fe. El autor fue miembro de la Delegación que representó a México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que culminó sus trabajos en Montego Bay, Jamaica, en 1982; durante esa Conferencia presidió el Grupo de Trabajo de la Tercera Comisión que negoció y acordó la Parte XII sobre la protección y preservación del medio marino.

José Luíz Vallarta Marrón*