

La Convención de las Naciones Unidas Sobre Derecho del Mar (UNCLOS) y la Adhesión del Reino Unido

*Richard Lewington**

La Convención de las Naciones Unidas sobre las Leyes del Mar establece un régimen legal comprehensivo para los mares. Confronta detalladas inquietudes de tipo marítimo, costanero y de Estados circundados por tierras, proporcionando un marco que permite desarrollar más particularizadamente ciertos aspectos de las leyes internacionales del mar.

Entre los temas cubiertos se encuentran:

- Protección ambiental marina.
- Manejo de existencias de peces.
- Derechos de navegación para naves mercantes y de guerra.
- Derechos de Estados que tienen costas y otros dentro de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental.
- Obligaciones para resolver disputas a través de una gama de procedimientos para ese propósito, incluyendo la creación de un nuevo Tribunal Internacional para las Leyes del Mar.
- Creación de la *International Seabed Authority* (Autoridad In-

ternacional sobre el Lecho Marino) para vigilar las actividades mineras que se llevan a cabo en las profundidades del lecho marino, éste último designado como Patrimonio común de la humanidad.

El Reino Unido accedió a la Convención de las Naciones Unidas sobre las Leyes del Mar (UNCLOS) a partir del 24 de agosto de 1997. La Convención entró en vigencia el 16 de noviembre de 1994, 12 años después de que fuera abierta para su firma y 20 años después del inicio de la Tercera Conferencia de la ONU sobre las Leyes del Mar (UNLOSC), en la que fuera negociada. Para finales de julio de 1994, la Asamblea General de la ONU (UNGA) aprobó un paquete modificatorio para el régimen minero en las profundidades del lecho marino, constante en la XI Parte (véase anexo A), con el propósito de tornar a dicho régimen, así como a la Convención entera, aceptables para los países industrializados.

Significado de UNCLOS

La Convención, que aplica al 70% de la superficie terráquea, regula comprehensivamente numerosos temas marítimos. Tales temas incluyen los derechos de navegación (civil y naval), la protección de las costas y del ambiente marino, derechos sobre recursos vivientes y no vivientes, e investigación científica marina. La UNCLOS contempla el consenso internacional sobre los límites de las varias zonas marítimas, comprendidas por las 12 millas* de mar territorial, las 200 millas de zona económica exclusiva (EEZ), y el borde externo del margen continental. También establece, en la XI Parte, un régimen para actividades mineras en las profundidades del lecho marino, más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

Como nación marítima, es muy importante para los intereses del Reino Unido cerciorarse de que exista un eficaz régimen marítimo global. A través de su adhesión, Gran Bretaña otorga peso a ese régimen y se gana el derecho a participar en el mismo. Las ventajas específicas que parten del hecho de que el Reino Unido haya accedido a la Convención son múltiples. Entre ellas los beneficios que:

Establecen por primera vez a un régimen legal comprehensivo para los mares.

Ofrecen un régimen muy superior para la protección ambiental, particularmente en lo que atañe a la contaminación marítima y la explotación del lecho marino.

Ratifican la libertad de navegación de las naves militares y civiles, como también de aeronaves, incluyendo los derechos de paso a través de estrechos y archipiélagos, derechos que no son sujetos a suspensión.

Permiten que el Reino Unido reclame una plataforma continental que supera las 200 millas desde sus líneas base y contienen nuevas y útiles disposiciones relativas al decomisamiento de instalaciones construidas sobre la plataforma continental.

Como importante logro de la ONU, la UNCLOS ha establecido los siguientes cuerpos internacionales:

La Autoridad Internacional para el Lecho Marino que deberá administrar las actividades mineras que se llevan a cabo en las profundidades del lecho marino, y que incluyen a la Empresa (el propio brazo minero de dicha Autoridad).

El Tribunal Internacional para las Leyes del Mar, comprendido por 21 jueces (que incluyen a un británico) para el arreglo de ciertos tipos de disputas relativas a la interpretación de la UNCLOS.

La Comisión sobre los Límites

* Embajador del Reino Unido de Gran Bretaña en Ecuador

* En todo caso, la palabra milla denota millas náuticas.

de la Plataforma Continental, para considerar presentaciones relativas al bordo externo del margen continental más allá de las 200 millas.

En el texto de la Convención, todos los puntos de vista (por ejemplo, los intereses costaneros frente a intereses marítimos o sobre aguas distantes) fueron tomados en cuenta, hasta cierto punto. El texto establece equilibrio entre los intereses de diferentes grupos de Estados, usualmente entre Estados costaneros y Estados de bandera (Estados en los que las naves están registradas) especialmente respecto a temas de navegación. Acumula antecedentes relativos a temas traídos a discusión en Convenciones previas sobre las Leyes del Mar, notablemente las cuatro Convenciones de 1958 adoptadas durante la Primera Conferencia de las Leyes del Mar (todas ellas ratificadas por el Reino Unido). UNCLOS articuló muchas de las entonces nuevas ideas, tales como la EEZ y la necesidad de proteger y preservar el ambiente marino. Sus estipulaciones comprehensivas tratan casi la totalidad de cuestiones concernientes a asuntos marítimos.

ACTIVIDADES MINERAS EN LAS PROFUNDIDADES DEL LECHO MARINO Y EL CONVENIO DE EJECUCIÓN

Las profundidades del lecho marino poseen grandes depósitos de nódulos poli-metálicos (también de-

nominados «nódulos de manganeso») que contienen níquel, cobalto, cobre y manganeso, así como otros metales. Como estos nódulos se encuentran más allá de los límites de jurisdicción nacional, la XI Parte de la UNCLOS determina un régimen internacional para su exploración y explotación.

En 1982, mientras la Conferencia todavía sesionaba, se consideró probable que en cuestión de 10 años, la moderna tecnología marina podría permitir una explotación minera de los nódulos de manganeso, principalmente en el Pacífico, de manera comercialmente viable. Quince años después, dicha operación todavía está siendo considerada como por lo menos a 15 ó 20 años de distancia y, según los últimos pronósticos, es poco probable que rindan una bonanza financiera. Muchas de las empresas que anteriormente se mostraban interesadas, se han retractado drásticamente en su trabajo de investigación y desarrollo.

En el meollo de la XI Parte no modificada se encontraba la Empresa (un tipo de industria internacionalizada) y un régimen normativo que involucraba el control del nivel de producción, la transferencia obligatoria de tecnología hacia los países en vías de desarrollo, y un sistema de compensación para los países en vías de desarrollo cuya producción de cobre o níquel basada en la tierra pudiera verse perjudicial-

mente afectada por las actividades mineras en las profundidades del lecho marino.

En 1984, el mundo industrializado confirmó que encontraba que esos términos eran inaceptables. El Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos se negaron a firmar la UNCLOS. Aunque otros países industrializados sí lo hicieron, todos estuvieron de acuerdo en que no ratificarían la Convención tal y como había sido preparada preliminarmente. En 1990, el entonces Secretario General de la ONU, doctor Javier Pérez de Cuellar, inició consultas con los Estados interesados, para conversar respecto de los problemas emanados de la XI Parte.

En una primera etapa, se identificaron los siguientes ocho temas problemáticos, inicialmente por parte del Reino Unido y Alemania, que se planteaban como obstáculos para su ratificación:

- Costos para Estados partícipes.
- La Empresa.
- Toma de decisiones.
- La Conferencia de Revisión.
- Transferencia tecnológica.
- Política de producción.
- El fondo de compensación.
- Los términos financieros de contratos.

Identificando estos problemas, los Estados industrializados presuponieron que el principio básico de la XI Parte—el de que las profundidades del lecho marino constituían patrimonio común de la humani-

dad— se mantendrían intactas, pero la XI Parte se modificaría a fin de satisfacer las objeciones. Las consultas continuaron bajo la Secretaría General del doctor Boutros Boutros-Ghali, y en 1993 apareció un Convenio borrador (descrito como «el barco de papel» debido a que su carátula exhibía un bote extrayendo recursos mineros desde los nódulos de manganeso en las profundidades del lecho marino). El documento anónimo de 20 páginas de contenido fue preparado por un grupo de «representantes de varios Estados tanto desarrollados como en vías de desarrollo», que se habían reunido y trabajado bajo decisión personal.

Durante las consultas realizadas en abril de 1994, los participantes llegaron a un acuerdo—ad referendum— sobre una serie de ajustes a la XI Parte. Basándose en los borradores del «barco de papel», el paquete adoptó la forma de una resolución en borrador para su adopción por parte de la UNGA, y se preparó un convenio borrador sobre la instrumentación de la XI Parte. El acuerdo, que recibió las objeciones de países industrializados, fue adoptado en julio de 1994 y entró en vigencia en julio de 1996.

TEMAS DE NAVEGACIÓN Mares territoriales

UNCLOS permite que un Estado costanero reclame un mar territorial de hasta 12 millas (en con-

traste con el límite tradicional de tres millas y algunas opciones Latinoamericanas que reclaman 200 millas) desde su «línea base», es decir la línea que se encuentra a lo largo del litoral, desde la cual se miden las zonas marítimas. Más allá de su mar territorial, el Estado costanero también podrá reclamar una «zona contigua» para efectos fiscales, de aduanas, temas de inmigración y fines sanitarios, por hasta un total de 24 millas desde la línea base. Dentro del mar territorial, todas las embarcaciones disfrutan del derecho de paso inocente (definido en la Convención como el paso que no resulta perjudicial ni a la paz ni al buen orden o seguridad del Estado costanero). Los mayores poderes marítimos se han opuesto con éxito a la demanda planteada por algunos Estados en cuanto al derecho de solicitar notificación previa, o aún de que se les conceda autorización, antes de que barcos de guerra pudieran hacer uso del derecho de paso inocente surcando sus mares territoriales.

Alta mar

Las libertades de alta mar, que serán ejercidas por todos los Estados, comprenden la navegación, sobrevuelo, el tendido de cables y tuberías submarinas, la construcción de islas e instalaciones artificiales, instalaciones piscícolas y para investigación científica. En muchos

aspectos se sujetan a las disposiciones de la Convención de Alta Mar realizada en 1958.

EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Plataforma continental

La definición de plataforma continental (dentro de la cual el Estado costanero tiene derecho a sus recursos), cuando dicha plataforma se extiende más allá del límite EEZ de las 200 millas, fue objeto de difíciles negociaciones. El Artículo 76 establece que la plataforma continental de un Estado costanero comprende el lecho marino y el subsuelo de las zonas submarinas que se extienden más allá de su zona territorial, a lo largo de la prolongación natural de su territorio terrestre, hacia el bordo externo del margen continental, o a una distancia de 200 millas donde el margen continental no se extiende hasta esa distancia. Cuando la plataforma se adentra más allá de las 200 millas, su límite depende de criterios basados en la posición del pie del declive y el grosor del sedimento. El artículo 76 también establece una Comisión sobre los Límites de la Plataforma Continental, para considerar reclamos planteados por Estados costaneros con respecto a una plataforma continental que excede de las 200 millas. El Estado costanero hace uso de sus derechos soberanos a lo largo de la plataforma continental y sus recursos

naturales. Los Estados Costaneros deberán retirar instalaciones abandonadas o que han caído en desuso, fuera de la plataforma continental, a fin de asegurar una navegación segura. Una parte de las recaudaciones derivadas de la explotación de los recursos de la plataforma marítima más allá de las 200 millas tendría que compartirse con otros Estados, a través de la Autoridad Internacional del Lecho Marino (los países en vías de desarrollo que constituyen importadores netos de estos recursos se verían exentos de la responsabilidad de pagar a la autoridad una parte de sus recaudaciones emanadas de tal explotación).

Zonas económicas exclusivas

UNCLOS codifica el concepto de EEZ, que podría extenderse hasta 200 millas desde las líneas base. En esta zona, el Estado costanero tiene derechos soberanos para explorar y explotar sus recursos naturales y con respecto a otras actividades económicas, tales como la generación de energía partiendo de sus aguas, corrientes y vientos. El Estado costanero tiene jurisdicción con respecto a islas e instalaciones artificiales que se hayan construido con fines económicos, de investigación marina científica, y para preservar el ambiente marino. Los derechos de Estados costaneros se ven equilibrados por el mantenimiento de las li-

bertades de alta mar dentro de la EEZ, incluyendo aquellos relativos a navegación y sobrevuelo y la conducción de actividades militares. El Estado costanero posee derechos soberanos sobre instalaciones piscícolas dentro de la zona, que están equilibrados por la obligación de poner en práctica sólidas medidas de conservación que se basen en la mejor asesoría científica de que se disponga, y de permitir el acceso de barcos extranjeros para capturar esa porción de pesca permisible que el Estado costanero no puede capturar.

Existen disposiciones especiales en cuanto a especies migratorias de peces tales como el atún; para mamíferos marinos tales como ballenas; para especies anádromas tales como el salmón, que si bien habitan en ríos, pasan parte de sus vidas en los mares; y para especies catádromas tales como las anguilas, que hacen lo contrario.

El Acuerdo de las Naciones Unidas para la Ejecución de las disposiciones de la Convención de la ONU en cuanto a la Conservación y Manejo de Bancos de Peces Inconstantes y de Existencias de Peces Altamente Migratorios fue abierto para la firma en 1995. El Reino Unido firmó el Acuerdo con respecto a una serie de sus Territorios Dependientes en diciembre de 1995 y, junto con la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, con respecto al Reino Unido en sí en ju-

nio de 1996. El Acuerdo elabora sobre las disposiciones de los artículos 63 y 64 de la convención, que precisan que los Estados costaneros y los Estados que pesquen especies inconstantes y altamente migratorias colaboren y convengan en cuanto a las medidas necesarias para conservar y desarrollar existencias.

Islas e islotes

Las islas —definidas en el artículo 121 como áreas terrestres naturalmente conformadas, que están rodeadas de agua y que se encuentran por sobre el nivel del agua estando la marea alta— tienen derecho a mar territorial, a zona contigua, a EEZ y a plataforma continental. Más aquellos islotes que no pueden sustentar habitación humana ni vida económica autónoma carecen de derechos a EEZ o a plataforma continental.

MEDIO AMBIENTE MARINO

UNCLOS destaca un margen estructural comprehensivo mediante el cual los Estados deben evitar, reducir y controlar la contaminación en zonas de mar y a bordo de embarcaciones que quepan dentro de su jurisdicción, así como impedir actividades dentro de sus jurisdicciones que ocasionen daños ambientales a otros Estados o a zonas de alta mar que trascienden su jurisdicción nacional. Ciertas obligaciones se amplían a una zona de 200 mi-

llas. La Autoridad Internacional para el Lecho Marino no tiene responsabilidad alguna por el medio ambiente de las profundidades del lecho marino.

La UNCLOS ratifica las reglas internacionales actuales que rigen al ambiente marino por referencia a las normas fijadas por «organizaciones internacionales competentes» —por ejemplo la Organización Marítima Internacional (IMO)— y al cerciorarse de que la regulación ambiental guarde consistencia con los derechos y las libertades garantizados por otras disposiciones de la UNCLOS. Se ha solicitado la cooperación global y regional de los Estados para desarrollar y hacer valer la estructura proporcionada por UNCLOS. Existe disposición para la cooperación científica y técnica con países en vías de desarrollo; la supervisión y publicación de informes sobre el medio marino; la evaluación de los posibles efectos derivados de actividades; planes de contingencia y procedimientos de notificación en el caso de incidentes de contaminación; y el desarrollo de las leyes internacionales sobre el compromiso, la responsabilidad por daños y perjuicios y las compensaciones por daños ambientales.

La contaminación marina está normada de acuerdo con su origen; es decir si ha sido provocada desde instalaciones de tierra, a través de la atmósfera, por haberse vertido los contaminantes en el mar, o a

causa de la operación de embarcaciones. Las disposiciones más detalladas guardan relación con la contaminación originada en embarcaciones.

En toda circunstancia, al Estado de registro de una nave (el Estado de bandera) se le otorgan poderes y obligaciones específicas de observancia, y al Estado puerto con respecto a naves que han ingresado voluntariamente a puerto, así como al Estado costanero con respecto a sus zonas marítimas. El Estado de bandera tiene la obligación principal de hacer valer las reglas acordadas internacionalmente, sin importar el lugar en donde tenga lugar su violación. El Estado puerto podrá aplicar reglas por violaciones a sus zonas marítimas por parte de embarcaciones visitantes o en alta mar, pero no por violaciones ocurridas en zonas marítimas de otro Estado, a no ser que dicho Estado así lo haya solicitado.

El Estado costanero podrá establecer sus propias regulaciones ambientales dentro de su mar territorial y su EEZ, siempre y cuando tales regulaciones respeten las legítimas libertades de navegación. UNCLOS estipula que el paso a través de mares territoriales no es inocente si es que involucra un acto de serria e intencional contaminación. Cuando existan claros fundamentos para sospechar que las regulaciones nacionales han sido violadas, el Estado costanero podrá adoptar medi-

das para emplear las normas aplicables a su mar territorial; sin embargo, su empleo dentro de la EEZ queda estrictamente limitado a violaciones importantes. Los procedimientos de aplicación se hacen por lo general ante el Estado de bandera o ante el siguiente Estado puerto en ruta. Contando con la aprobación previa de la IMO, se permitirán legislaciones más estrictas de parte del Estado costanero con miras a proteger el ambiente, en particular en lo que tiene que ver con áreas vulnerables de su EEZ. El Estado costanero también podrá legislar para proteger áreas de su EEZ que estén cubiertas por hielo.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA MARINA

Las actividades científicas y de investigación marina dentro de la EEZ y sobre la plataforma continental precisan del consentimiento del Estado costanero. Pero dicho consentimiento deberá retenerse únicamente debido a razones específicas —por ejemplo, si es que el proyecto tiene importancia directa sobre la exploración y la explotación de recursos naturales, o involucra perforación o el uso de explosivos—. Si un Estado solicitante ha notificado al Estado costanero con por lo menos seis meses de antelación respecto de la propuesta de investigación y no ha recibido una respuesta luego de transcurridos cuatro meses, en-

tonces puede seguir adelante con dicha investigación.

Aunque la XIII Parte de la UNCLOS trata extensamente sobre la investigación científica marina, no define el plazo. No se cubren inspecciones militares, y éstas se rigen por la libertad de alta mar.

ARREGLO DE DISPUTAS

Disputas concernientes a la interpretación o aplicación de la UNCLOS caben dentro de la jurisdicción de las nuevas Leyes del Tribunal del Mar (con sede en Hamburgo), la Corte Internacional de Justicia, o los tribunales de arbitraje. Los Estados podrán declarar su elección de procedimiento. Si dos partes en disputa eligen diferentes procedimientos, la disputa será en-

tregada a arbitraje. Sin embargo, los procedimientos obligatorios no aplican a disputas concernientes al ejercicio de los derechos soberanos o de la jurisdicción exclusiva de un Estado costanero según se reconozca en la Convención, exceptuando casos específicos. Los Estados podrán también, en cualquier momento, excluir disputas concernientes a la delimitación, actividades militares y aquellos temas respecto de los cuales el Consejo de Seguridad de la ONU deba ejercer sus funciones. El arreglo de disputas relativas a las actividades mineras en las profundidades del lecho marino será manejado por la *Seabed Disputes Chamber* perteneciente al Tribunal de las Leyes del Mar, aunque la definición de su alcance cabría bajo arbitraje.