

C-No.03

Panamá, 7 de enero de 2000.

Licenciado

RODRIGO ESQUIVEL K

Director de Asesoría Legal
del Ministerio del Salud

E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio N°.454-DAL, mediante el cual tuvo a bien elevar consulta jurídica relacionada con la competencia en materia de vigilancia y supervisión en la actividad de desembarco de residuos sólidos en los puertos nacionales.

Antes de entrar en el fondo de lo consultado, queremos indicarle que la asesoría que adelanta este Despacho lleva inherente el cumplimiento de ciertos requisitos que la dispuso la Ley y esta Procuraduría. En tal sentido, es necesario que la situación la eleve en consulta, en lo sucesivo, la autoridad máxima de la institución consultante, en este caso sería el Ministro de Salud; no obstante en esta ocasión, procederemos a contestar en los siguientes términos.

Luego de un minucioso estudio y análisis el cual realizáramos cabalmente del tema objeto de la presente Consulta, procedimos a la recopilación y revisión de la legislación aplicable a este tan delicado tema, siendo ésta, la siguiente:

- 1. Ley N°.66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario.*

2. Decreto N°.57 de 7 de febrero de 1956, por la cual se reglamenta la Ley N°.2 de 1956, por la cual se crea el Departamento de Sanidad Animal, en el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria y se determinan sus funciones.
3. Ley N°.21 de 9 de julio de 1980, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables.
4. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982
5. Ley N°.21 de 6 de diciembre de 1990, sobre el Movimiento Transfronterizo de Carga Peligrosa. (Convenio de Basilea)
6. Ley N°.13 de 21 de abril de 1995, por el cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos.
7. Ley N°.23 de 15 de julio de 1997, por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio; el Protocolo de Adhesión de Panamá, a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y la lista de compromisos; se adecua la Legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones.
8. Vista N°.54 de 29 de enero de 1996, de la Procuraduría de la Administración, dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por la Firma Forense Morgan y Morgan, en representación de CRUCERO EXPRESS, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el artículo segundo del Decreto Ejecutivo N°.54 de 2 de junio de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
9. Vista N°.117 de 13 de marzo de 1996, de la Procuraduría de la Administración, dentro de Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, interpuesto por la firma Forense Morgan & Morgan, en representación de WILFORD & McKAY, S.A., para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°. ALP-029-ADM de 27 de octubre de 1995, dictada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Cabe indicar que a parte de la legislación arriba mencionada, existe en nuestro ordenamiento positivo una gama y diversidad mayor, de normas posiblemente aplicables tanto a nivel nacional como internacional (Convenios

y Tratados), en el caso subjúdice; de igual forma, somos de la opinión que en esta materia, existen otras instituciones que en un momento determinado, también ejercerán los mismos derechos que el Ministerio de Salud y el de Desarrollo Agropecuario, siendo algunas de estas, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); Autoridad Marítima de Panamá (AMP); Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) y otras.

Ahora bien, en materia de prevención de contaminación de basura o de residuos sólidos, debemos observar dos aspectos de vital importancia: el primero de ellos, lo constituyen los efectos que producen el derrame o desembarco de "**RESIDUOS SÓLIDOS**" o, los desechos sólidos generados a nivel nacional e internacional sobre todo en nuestros puertos nacionales; el segundo, las instancias competentes para conocer del caso; en consecuencia, seguidamente analizaremos el primero de los efectos, en los siguientes términos:

En la mayor parte de los países de América Latina y del Caribe, el Mar representa una fuente de recursos alimenticios, económicos y de recreación; constituye una vía de transporte, atracción turística y medio moderador del clima, que los gobiernos de la región consideran de extraordinaria importancia para la vida y el desarrollo de sus habitantes. Así lo demostró la activa participación de sus Delegados en las deliberaciones que condujeron a la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mar de 1982. Una vez logrado el reconocimiento internacional al derecho de los estados ribereños al manejo exclusivo de los recursos marinos en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, definidos por la convención, es tarea de cada autoridad marítima, proteger este patrimonio nacional de todas las amenazas que pudieran afectar su valor como recurso y su equilibrio ecológico; en particular, protegerlo de la contaminación cuyo efecto puede llegar a ser decisivo para la supervivencia de la vida vegetal y animal en el mar; ser dañino para la salud humana y deteriorar su calidad como medio de recreación y atractivo turístico.

La contaminación del mar proviene de diversas fuentes y orígenes, dado que los océanos cubren mas del 70% de la superficie terrestre, es indudable que todo fenómeno terrestre los afecta; parte de las emanaciones contaminantes que van a la atmósfera son arrastradas por las lluvias que caen en el mar, o en tierra y son luego transportadas al mar por los ríos. También, una proporción de los contaminantes generados al interior de los continentes e islas, por la industria, las ciudades y la agricultura, son transportados al mar por los ríos.

Deshechos generados por la industria y ciudades costeras son vertidos directamente o incinerados en el mar e inclusive, en muchas ocasiones en los propios puertos de cada ciudad; es decir, una parte importante del peso de la crisis ambiental del planeta esta recayendo en el medio oceánico, sus costas y sus recursos.

Las autoridades marítimas de Sudamérica, México y Panamá, en su Primera Reunión sobre Cooperación Marítima Regional, en Santiago, 1983, crearon la Red Operativa de Cooperación Regional, entre las autoridades marítimas, para facilitar el intercambio de experiencias y puntos de vista, realizar esfuerzos conjuntos en materia de interés común y concretar posiciones en los foros internacionales. Una iniciativa similar, adoptaron en 1985, autoridades vinculadas a la actividad marítima en los países centroamericanos, al crear una red equivalente, cuyo objetivo inicial ha sido promover el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura institucional de las autoridades marítimas de la subregión. También, existen ciertos mecanismos de cooperación entre las autoridades de los países del Caribe, que buscan el mismo objetivo.

Desde su creación en 1983, uno de los objetivos principales de la labor de las autoridades marítimas ha sido la protección del medio marino. Este objetivo responde plenamente al papel que asignan los Gobiernos y Organismos Públicos a la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar, de 1982, que señala: "los estados tiene la obligación de proteger y preservar el medio marino" (art.192). En este sentido, en lo que se refiere a la contaminación por buques, que ha sido el aspecto central de la competencia ambiental de las autoridades marítimas internacionales, los avances logrados en la región en la ultima década son considerables y en las autoridades marítimas internacionales existe una clara conciencia de la importancia de esta labor.

La población y la industria mundial, hasta hace pocos años, no tenían poder para alterar significativamente los sistemas ambientales del planeta; ahora, el aumento de población y el desarrollo tecnológico le han dado ese poder, y están ocurriendo cambios importantes en la atmósfera, los suelos, las aguas, y en las relaciones entre los seres vivos de estos. La crisis ambiental global amenaza la supervivencia futura de la vida en la tierra.

Una de sus dimensiones afecta a los océanos, en realidad un océano común, que esta siendo contaminando desde la atmósfera, desde tierra, y en su propio medio. El dramático "llamado para la acción" hecho a los gobiernos, autoridades e instituciones publicas y privadas de los países del mundo, hecho en agosto de 1987 por 42a. Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) al aprobar el Informe de la Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocido como "Informe Brudtland", fue analizado en la Cuarta Reunión de las Autoridades Marítimas en Veracruz, México, en octubre de 1988. De igual forma se analizó la "Estrategia para la Protección del Medio Marino" adoptada por la Organización Marítima Internacional (OMI), en julio de 1988, donde se señala que este Organismo Internacional continuará fomentando la adopción de normas para la prevención de accidentes marítimos y la protección del medio marino y que, para lograrlo, promoverá el fortalecimiento de la cooperación internacional.

Las autoridades marítimas internacionales han promovido una estrategia de protección del medio marino en América Latina, la cual no solo refleja una toma de conciencia de la creciente relevancia de su función ambiental, sino que demuestra su voluntad de ser efectiva y eficiente en el cumplimiento de las tareas que surgen de las respectivas competencias institucionales de las autoridades marítimas en la materia. También, el adoptar esta estrategia de protección del medio marino, las autoridades marítimas, conscientes de la gravedad de la crisis ambiental, y de su capacidad de acción, pretenden ampliar sus labores en la protección del medio marino, participando en acciones conjuntas que desarrollen sus respectivos países para reducir la contaminación por todas sus fuentes. Esto se fundamenta en el hecho de que las autoridades marítimas, en su larga trayectoria, han adquirido una valiosa experiencia técnica en el campo marítimo, en la oceanografía, en la hidrografía, en la implementación de convenios internacionales sobre prevención de la contaminación marina, en la respuesta ante accidentes de contaminación marina, en la legislación marítima internacional y en otros temas vinculados al medio marino. También, poseen una infraestructura institucional a lo largo de la costas, cuentan con medios para la protección y vigilancia del medio marino y han organizado una Red de Cooperación Regional, con todo su potencial.

Estos antecedentes permiten a las autoridades marítimas jugar un papel fundamental en la reducción de la contaminación marina integral; en materia de su competencia exclusiva (por ejemplo, la contaminación por buques), para que puedan cumplir su función con eficacia.

Dado el amplio enfoque de la estrategia de las autoridades marítimas internacionales y la necesidad de evitar duplicaciones e ineficiencias en la región, es indispensable que se asegure un trabajo coordinado entre todos los organismos nacionales e internacionales que tienen una activa participación en programas vinculados a la preservación del medio marino y a la contaminación del mar en la región. Con este propósito, se iniciará y mantendrá contactos con organismos, comisiones e instituciones nacionales, regionales e internacionales. En particular, con OMI, el PNUMA y su Unidad Coordinadora en Jamaica para el Gran Caribe, la (Argentina - Uruguay), la oficina del PNUMA en México que coordina la reunión ministerial sobre el medio ambiente de América Latina, la oficina de Asuntos Oceánicos y de Derecho del mar (DALOS), la unidad de medio ambiente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y sus programas sobre recursos oceánicos y usos del mar, la Oficina de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente de la ONU, etc.

En el desarrollo de esta estrategia de protección del medio marino se ha tomado en cuenta la experiencia de esfuerzos realizados en distintas regiones del mundo, reconociendo que las realidades geográficas (especialmente si se trata de mares abiertos o cerrados), el nivel de desarrollo económico e industrial y la gravedad del problema deben marcar y diferenciar el enfoque y contenido de la estrategia regional. Documentos como la "Declaración Ministerial de Londres de 25 de noviembre de 1987 sobre Protección del Mar del Norte", la declaración de Helsinki y, en general, documentos relativos a los programas de mares regionales del PNUMA han sido valiosas referencias. Además se ha considerado de especial interés en su tema, las "Directrices de Montreal para la Protección del Medio Marino contra la Contaminación por Fuentes Terrestres", adoptadas por el PNUMA en mayo de 1985.

En lo que respecta a esfuerzos en América Latina, se ha tomado en cuenta el Plan de Acción del Pacífico Sudeste, el Convenio para la Protección el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, el Convenio de Cooperación Mutua para enfrentar Derrames de Hidrocarburos, entre Argentina y Uruguay, y el Informe de la Sexta Reunión Ministerial sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, adoptados el marzo de 1989 en Brasilia.

Las autoridades marítimas internacionales han realizado una evaluación del estado actual de la contaminación en la región que conforman los países miembros de la región, condición necesaria para el desarrollo de la estrategia de protección del medio marino de la red, que debe incluir la identificación de

las fuentes principales, el tipo de contaminantes, su magnitud, el impacto de los daños, las consecuencias económico-sociales para la población, la competencia de los organismos públicos sobre la materia, etc. Esta evaluación define el punto de partida y el problema que la estrategia pretende resolver.

Con el propósito de no postergar el desarrollo de la estrategia, y en forma provisional, se ha preparado una breve evaluación, basada en la información recogida y en la experiencia de consultores de la OMI, en estudios a nivel global, en trabajos específicos desarrollados por Organismos Regionales y, por supuesto, en los estudios realizados en los países del Pacífico Sudeste. De la comprobación de este hecho surge, entonces, la primera tarea de la estrategia: hacer una evaluación detallada de los problemas de contaminación marina de la región, que sustituya a la evaluación preliminar.

Para finalizar debemos señalar, que los derrames de hidrocarburos o de residuos en los mares, islas y puertos nacionales e internacionales que se derivan tanto de accidentes marítimos de buques, desembarcos, tanques y otros buques, como de operaciones de carga y descarga de petroleros, como también, de "reventones" de pozos petrolíferos costa afuera, lamentablemente continúan siendo frecuentes en ciertas regiones, aunque se observa una cierta declinación. Grandes derrames han ocurrido en las últimas décadas, causando alarma pública. En la larga lista de derrames, sobresale el caso del "METULA" en 1974 en el Estrecho de Magallanes, Chile, donde se derramaron 51,500 toneladas de crudo (30% más que en el caso del EXXON VALDES, en Alaska en 1989), y el del pozo petrolífero IXTOC I, en 1979 en México, donde se derramó un total de 500,000 toneladas de crudo, siendo este el derrame más grande de la historia, al igual que el caso TORREY CANYON en 1967).

Concluimos señalando que en la mayoría de los países de la Red Operativa de Cooperación Regional, hace falta una política nacional ambiental y una ley general de protección del medio marino, que establezca un Organismo Rector, se exijan evaluaciones de impacto ambiental, se adopten políticas disuasivas, sanciones restrictivas, se establezca la responsabilidad civil por daños y perjuicios, se creen fondos especiales, y se dicten leyes de educación ambiental.

En este mismo orden de ideas, cabe advertir que sobre la temática consultada, existen otras aristas y matices, que se deben analizar con sumo cuidado y, no solo desde el aspecto de la actividad de desembarque de residuos sólidos en los puertos nacionales.

A pesar de toda la legislación que hemos podido observar, la Procuraduría de la Administración, considera en primera instancia, que dado lo delicado de la temática abordada, resulta muy positivo que el Ministerio de Salud, convoque lo antes posible a todas aquellas instancias que de una u otra manera manejen cierto tipo de legislación referente a este tópico, con la finalidad establecer en conjunto, un solo cuerpo normativo aplicable a los aspectos referentes a los desembarcos de residuos o deshechos sólidos en los puertos nacionales; y así poder evitar en lo futuro, posibles conflictos de intereses entre instituciones u organismos que guarden relación con la materia de Vigilancia y Supervisión en la actividad de desembarco de residuos sólidos en los puertos nacionales, máxime porque existen un sinnúmero de instancias, que pueden alegar más adelante deberes y derechos (cobro de tasas e impuestos), en virtud de sus propias leyes orgánicas.

Con todo nuestro respeto, muy atentamente,

Original } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } - Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/jabs/14