

Panamá, 22 de junio de 1998

Doctor
RODRIGO NORIEGA
Director General de Relaciones
Económicas Internacionales del
Ministerio de Relaciones Exteriores
E. S. D.

Señor Director General:

A seguidas nos permitimos dar contestación a su Oficio N°.DGREI/DG/266, por medio del cual nos solicita nuestro criterio jurídico respecto del Informe sobre Instrumentos Internacionales para la Protección Cultural Submarino, preparado por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

El presente Informe, consta de dos (2) Convenciones y, un Proyecto de Convención, a saber:

1. Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (UNCLOS);
2. Convención de Salvamento de 1989;
3. El Proyecto de Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Submarino.

La primera de ellas, hace referencia según UNCLOS, a la facultad, autoridad o dominio que corresponde en materia marítima a cada Estado, la cual se extiende más allá de sus aguas internas y límites territoriales, hasta su mar territorial, el cual no deberá exceder las 12 millas náuticas.

Si bien esta Convención define la jurisdicción competente a cada Estado, con respecto a su soberanía marítima, la misma no otorga jurisdicción a los Estados costeros, sobre sus recursos culturales sumergidos mas allá del mar territorial; no obstante existe una excepción ante la ausencia de jurisdicción de los recursos culturales sumergidos, la cual autoriza a dicho estado presumir que la extracción de objetos arqueológicos e históricos de la zona contigua, la cual no excederá 24 millas náuticas desde la línea base, sin su autorización, si viola las leyes de aduana, podrá ejercer el control necesario para prevenir y castigar tal infracción.

Somos del criterio que la Convención debió prever tal situación y, otorgarle la jurisdicción requerida a los Estados costeros sobre sus propios recursos culturales sumergidos, que van más allá de su mar territorial; esto evitaría así , la condición suspensiva de la "presunción" y evitaría situaciones de violación de las leyes.

Importante resulta el hecho, que en la zona económicamente exclusiva, se aplica la libertad de alta mar, a aquellas actividades generalmente sujetas a la obligación de preservar objetos para la humanidad, por parte del Estado de origen, el Estado de origen cultural o el Estado de origen arqueológico e histórico.

Por su parte, el Proyecto de Convención del Consejo Europeo de 1988, coincide con nuestra opinión, al señalar que este instrumento accedía el otorgar completa jurisdicción a que los Estados podían ejercer a Estados costeros sobre patrimonio sumergido en la Zona Contigua.

La segunda de las Convenciones sobre Salvamento de 1989, introduce una importante modalidad referente a las provisiones sobre naufragios históricos, concepto que no estaba contemplado en la Convención sobre Salvamento de Bruselas de 1910.

Otro hecho significativo que introduce la Convención de 1989 consiste en que esta, permite que un Estado, al ratificar el instrumento, reserve el derecho de no aplicar las provisiones de la Convención cuando la propiedad involucrada es propiedad cultural marítima de interés prehistórico, histórico o arqueológico, y está situada en el lecho del mar; lo que significa que la Convención de 1989 se aplica a naufragios históricos en ausencia de la reservación hecha por los contratantes.

En lo que respecta al Proyecto sobre la Protección del Patrimonio Cultural Submarino, pareciera tener ciertos aspectos que lo hacen un tanto ineficiente, por las supuestas definiciones que dan margen a la ambigüedad, confusión y malas interpretaciones, según se manifiesta en el propio documento.

En ese sentido, este Despacho no comparte lo expresado en el presente documento, cuando señala que la frase "PATRIMONIO CULTURAL SUBMARINO", se presta a confusión, malas interpretaciones, ambiguo etc.

Debemos tener claro que la frase "Patrimonio Cultural Submarino", responde a una clasificación específica de patrimonio, que no necesariamente debe ser calificada como un término de carácter general, que incluye todos los rastros de existencia humana, pues la lógica nos dice, que ningún ser humano puede ser o, llamarse patrimonio cultural submarino.

No obstante, coincidimos que la frase patrimonio cultural submarino, esta revestida de un carácter amplio y, ello en virtud que, son muchos los objetos, bienes, piezas, obras, substancias, cosas, materias que, pueden constituir el patrimonio cultural submarino de un Estado, con excepción del HOMBRE.

Debemos tener muy presente, que el patrimonio histórico está representado por el culto del pasado patrio, con sus grandezas y adversidades ocasionales, mueve el espíritu de la generación viviente, ante la afirmación del progreso cultural, derivado de la enseñanza difundida a todos los medios, y alcanza hoy a la generalidad de la población de cada país. Configura una especie de culto laico hacia los que fueron y forjaron la nacionalidad. Al servicio de la evocación y del respeto de los lugares en que se desarrollaron las escenas culminantes del proceso histórico de cada pueblo, se procede al inventario respectivo, que no pocas veces coincide, aunque en bastantes discrepe, del patrimonio artístico. Los campos de batalla, los puntos en que se fundaron

las ciudades, las tumbas de héroes y personajes, los locales en que se produjeron revoluciones o medidas de trascendencia, configuran el repertorio inicial de un largo catálogo en la materia.

También pueden entrar en esa categoría, por el posible recuerdo aleccionador, los sitios en que se registraron grandes catástrofes. En esa línea se encuentran desde los cementerios de guerra a las placas y monumentos evocadores en casi todas las ciudades modernas. En cierto momento son los "santos lugares" del pasado para la vida de cada país y de cada población.

En virtud de todo ello, este Despacho aprueba toda iniciativa legislativa que se de en esta materia, a través de Convenios Internacionales o Multinacionales con el fin de proteger nuestro Patrimonio Cultural Submarino y, este Informe que usted hoy nos presenta a consideración, lo apreciamos como valioso, importante y, significativo.

Aunado a todo lo anterior, queremos aportar cierta información que apreciamos se debe tomar en cuenta dentro de estos matices; en consecuencia, este Despacho considera necesario, hacer los siguientes señalamientos que giran alrededor de la temática referida a la protección del patrimonio cultural submarino.

Los señalamientos a los cuales nos referiremos, son el producto de un análisis desarrollado en base a realidades existentes en el mundo entero y, nuestro entorno marítimo, por lo que esperamos con ello, coadyuvar al enriquecimiento del presente Informe.

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 del 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, incluyendo el patrimonio cultural submarino. 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 sus cualidades 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. Desechos generados por la industria y ciudades costeras son vertidos en el mar; 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 propósitos principales de la labor de las Autoridades Marítimas ha sido la protección del medio marino (incluyendo su patrimonio cultural submarino). 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 tienen 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 y, que no podemos soslayar, los avances logrados en la región en la última 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 contaminado 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 del 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 que 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 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), pueden cumplir su función con eficacia.

Dado el amplio enfoque de la estrategia de las Autoridades Marítimas Internacionales y la necesidad de evitar duplicaciones e ineficiencia en la Región, es indispensable que se asegure un trabajo coordinado entre todos los Organismos que tienen una activa participación en programas vinculados a la preservación del medio marino, el patrimonio submarino 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", "Declaración de Hellsinski" 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 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 y 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, 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.

Debemos señalar, que los derrames de hidrocarburos que se derivan tanto de accidentes marítimos de buques, 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 1, 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, se creen fondos especiales, y se dicten leyes de educación AMBIENTAL.

Todas estas medidas de seguridad ambiental marítima, aunado a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (UNCLOS); el Proyecto de Convención del Consejo Europeo de 1998; la Convención de Salvamento de 1989; el Proyecto de Convención sobre la Protección del Patrimonio Submarino y otros, constituyen una vasta legislación nacional y extranjera proteccionista, de nuestros marítimos y submarinos, que en su conjunto constituyen, las herramientas necesarias de alta tecnología, en miras de salvaguardar nuestros recursos marinos en el mar territorial y proteger el patrimonio cultural submarino.

Esperamos de este modo, haber cumplido satisfactoriamente lo solicitado.

De usted, con toda consideración y aprecio

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch