

DOCUMENTO A/CONF.62/112

**Comunicación del Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

*[Original: francés/inglés]
[10 de abril de 1981]*

Se han dirigido consultas al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en relación con la posición del PNUMA con respecto a la aplicación de los trabajos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Esas consultas son especialmente pertinentes a la luz de la decisión 8/15 del Consejo de Administración del PNUMA, adoptada en su octavo período de sesiones celebrado en Nairobi en abril de 1980. Se adjunta la posición inicial del PNUMA respecto de estas cuestiones, a la que se acompaña la decisión 8/15; ambos documentos se distribuyeron oficiosamente a las delegaciones el 27 de agosto de 1980 en la continuación del noveno período de sesiones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

I

POSICIÓN INICIAL DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE CON RESPECTO A LA APLICACIÓN DE LOS TRABAJOS DE LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente desea encomiar a la Conferencia por sus esfuerzos y logros con respecto a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho del mar, que al mismo tiempo representan un avance significativo desde la perspectiva del medio ambiente. Sobre todo, lo que se está gestando

en la Conferencia es un valioso marco básico de ideas, normas y expectativas que orientarán a todos los gobiernos y organismos en la adopción de una amplia gama de políticas y prácticas relacionadas con el océano para el futuro. Dentro de este marco, el próximo "tratado de alcance amplio" constituirá una base jurídica sumamente importante para el desarrollo del derecho ambiental internacional relativo al mar en varios foros mundiales y regionales en los años venideros. Sin este marco jurisdiccional, regiría una situación confusa. Sólo por estas razones, la convención merece ya un amplio apoyo.

Habida cuenta de que se ha terminado el trabajo sustantivo sobre las disposiciones relativas al medio ambiente y de que está por completarse el texto en su totalidad, el PNUMA considera importante contar con las sugerencias de los delegados en cuanto a la forma de cumplir sus responsabilidades institucionales en la aplicación eficaz de la convención. Se requiere dicha orientación en vista del amplio mandato del PNUMA de coordinar las actividades dentro del sistema de las Naciones Unidas y fuera de éste en cuestiones relacionadas con la protección y preservación del medio ambiente marino, y especialmente en vista de la decisión 8/15 sobre cooperación en la esfera del derecho ambiental internacional adoptada el 29 de abril de 1980 por el Consejo de Administración del PNUMA en su octavo período de sesiones (una copia de la cual se adjunta a la presente comunicación).

Desde la perspectiva ambiental, uno de los importantes logros de la convención es el hecho de incluir, en forma de trabajo, una obligación general de todos los Estados de proteger y preservar el medio marino en su totalidad. Esto representa un avance verdaderamente significativo, basado en principios enunciados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁴, especialmente en el principio 7 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.

En particular, el PNUMA acoge con beneplácito la inclusión de los principios 21 y 22 de la Declaración de Estocolmo en las disposiciones generales redactadas por la Tercera Comisión, así como las demás disposiciones y artículos generales redactados por la Tercera Comisión sobre cooperación mundial y regional, sobre asistencia técnica y sobre vigilancia y evaluación del medio ambiente. El PNUMA se complace también en observar que determinados artículos del tratado se ocupan de las reglas internacionales y la legislación nacional, para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio ambiente marino procedente de fuentes terrestres, de la causada por actividades relativas a los fondos marinos, de la causada por las actividades en la zona internacional y de la contaminación desde la atmósfera o a través de ella. Cabe destacar que estas disposiciones prescriptivas y los correspondientes artículos sobre ejecución, si bien están lejos de estar plenamente desarrollados, representan una base sólida para la promulgación y aplicación de la futura legislación. Los artículos sobre responsabilidad, sobre obligaciones asumidas en virtud de otras convenciones sobre protección y preservación del medio marino, y sobre zonas cubiertas de hielo también tienen una importancia evidente.

Cabe elogiar también a las delegaciones participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar por los extraordinarios esfuerzos dedicados en la Tercera Comisión a los problemas de la contaminación causada por buques. A pesar de lo delicado de tales cues-

iones jurisdiccionales, la Conferencia ha logrado aportar un enfoque innovador a materias tan polémicas y difíciles; por ejemplo, en la introducción de los conceptos ampliados de los derechos y las responsabilidades de los Estados ribereños en materia de adopción de medidas para proteger y preservar el medio marino y de la jurisdicción de ejecución universal del Estado del puerto, se ha hecho gala de gran habilidad diplomática al reconciliar los intereses contradictorios de la libertad de navegación y la necesidad de reglamentación ambiental.

El PNUMA ha observado igualmente la conciencia ambiental de que han hecho gala otras comisiones. En especial, las disposiciones ambientales redactadas por la Primera Comisión para actividades en la zona internacional, si se ejecutan cabal y adecuadamente, deben aquietar muchos temores. Nos ha interesado la labor de la Segunda Comisión sobre conservación y utilización prudente de los recursos vivos, incluidas las especies altamente migratorias, los mamíferos marinos y las especies anádromas, catádromas y sedentarias. Los delegados también han demostrado su conciencia ambiental en las disposiciones relativas a la solución de controversias, en la referencia amplia, en el preámbulo y en varias otras partes del texto integrado oficioso para fines de negociación (A/CONF.62/WP.10/Rev.2 y Corr.1 a 5), a la necesidad del estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos.

Naturalmente, aún quedan muchas dificultades. Muchas de las disposiciones ambientales de la Conferencia — en especial las que se ocupan de la contaminación procedente de fuentes terrestres y de la causada por actividades en los fondos marinos —, si bien son dignas de elogio en su significación general, aún requieren bastante trabajo concentrado y detallado en el futuro para su puesta en práctica. El artículo sobre responsabilidad ambiental es igualmente encomiable, pero obviamente incompleto. La elaboración de estas normas exigirá bastante trabajo ulterior, tanto en el plano regional como en el mundial, para formular obligaciones más detalladas a fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación. El PNUMA ha estado trabajando activamente en estos problemas y asegura a los gobiernos que está dispuesto a continuar prestándoles la asistencia que se le solicite en esta importante tarea.

También parece que cabe hacer aclaraciones respecto de la competencia ambiental de los Estados en el mar territorial en lo tocante a la contaminación causada por buques y vertimiento. Si bien hay diversas convenciones internacionales sobre esta materia, aún hay pocas de ellas en vigor. Además de realizar esfuerzos para dar pleno vigor y efecto a esas convenciones, es preciso afianzar los procesos de aceptación y aplicación de dichas reglas y estándares internacionales. A este respecto, el PNUMA está interesado en la aclaración y el desarrollo futuros de los conceptos de fijación de estándares de conformidad con las normas internacionales "generalmente aceptadas" y en la ejecución de las reglas y estándares internacionales "aplicables".

Al par de la elaboración en la Conferencia de las disposiciones ambientales generales para la nueva "convención de amplio alcance", el PNUMA ha estado por su parte activo en la codificación, el desarrollo progresivo y la aplicación del derecho y en actividades para la protección y preservación de los océanos. Las más conocidas de estas actividades son, tal vez, el programa del PNUMA de mares regionales y los principios de conducta en el campo del medio ambiente para orientar a los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados. Los delegados participantes en la Conferencia deberían estar familiarizados con

⁴ Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.14).

el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, aprobado en Barcelona en febrero de 1976, con los protocolos que lo acompañan sobre el vertimiento desde buques y aeronaves y sobre la cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales y el nuevo Protocolo sobre la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, que se aprobó en Atenas en mayo de 1980. También deberían estar informados del Convenio regional de cooperación de Kuwait para la protección del medio marino contra la contaminación, que también se concertó bajo los auspicios del PNUMA en abril de 1978. Además, en cumplimiento del mandato de su Consejo de Administración, el PNUMA también se ha empeñado en esfuerzos regionales relativos al medio ambiente marino y ribereño en el Caribe, África occidental, el Pacífico, los mares del Asia oriental y el Mar Rojo. Recientemente, el Consejo de Administración identificó al mar del África oriental y del Atlántico sudoccidental como dos nuevos mares regionales que deberían ser de interés para el PNUMA.

También hay otras esferas en que ya ha quedado bien establecida la competencia del PNUMA para coordinar la labor del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones relativas al medio ambiente. El PNUMA, a solicitud concreta de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, informó a la Conferencia sobre su Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente o "SIMUVIMA" (en el documento A/CONF.62/C.3/L.23, de 17 de marzo de 1975)⁵. El PNUMA también estableció grupos de trabajo que se encargaran concretamente de las actividades en los fondos marinos (en especial, la explotación minera y la perforación fuera de las costas) y de la responsabilidad e indemnización por riesgos y perjuicios ambientales. En un sentido más amplio, desde la Conferencia de Estocolmo, el PNUMA ha tenido un claro mandato institucional de los gobiernos para trabajar en pro de la prevención, la reducción y el control de la contaminación procedente de fuentes terrestres, y ya se han adoptado muchas iniciativas al respecto, incluidas las relativas a la contaminación "desde la atmósfera o a través de ella".

Pasando de la contaminación a los recursos vivos, el interés del PNUMA en los mamíferos marinos también data de sus inicios. También podrían detallarse los programas del PNUMA, en cooperación con otras organizaciones internacionales competentes, en la esfera de la conservación de los recursos vivos, especialmente el programa relativo a la Estrategia Mundial para la Conservación.

No se trata aquí de enumerar todas las múltiples actividades del PNUMA relativas a la protección y preservación del medio ambiente marino o que incluso tengan relación con el nuevo "tratado de alcance amplio". La intención es simplemente de informar a los delegados de la experiencia y las actividades en marcha del PNUMA en esferas relacionadas con las negociaciones de la Conferencia y también tratar de conocer las opiniones de las delegaciones participantes en la Conferencia con respecto a la función que podría desempeñar el PNUMA en la aplicación y promoción de las disposiciones del nuevo régimen jurídico para los océanos que surgirá de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar, a fin de que el PNUMA mantenga debidamente informado a su Consejo de Administración. El PNUMA acogería con beneplácito que las delegaciones y todos los órganos especializados del sistema de las Naciones Unidas trataran de aclarar las

responsabilidades institucionales como complemento de la Conferencia. Nuestro Consejo de Administración nos ha apremiado a que dediquemos la atención a los problemas actuales del derecho ambiental internacional, y es evidente que la reunión *ad hoc* de expertos de alto nivel que se celebrará en septiembre de 1981 deberá examinar, entre otras cosas, las consecuencias de las negociaciones de la Conferencia. Esto conducirá inevitablemente al Consejo de Administración del PNUMA en 1982, durante su examen de los 10 años transcurridos desde la Conferencia de Estocolmo, a evaluar con esmero los resultados del trabajo y a efectuar una evaluación de las medidas que se precisarán en el futuro.

En consecuencia, en este momento en particular, se solicita con gran interés el parecer de las delegaciones a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

II

DECISIÓN 8/15. DERECHO AMBIENTAL

El Consejo de Administración,

Decidido a promover las relaciones armoniosas y la cooperación en la esfera del derecho ambiental internacional con arreglo al espíritu de la Declaración sobre el Medio Humano, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano,

Tomando en cuenta su decisión 7/11, del 3 de mayo de 1979, y reconociendo los esfuerzos desplegados y los resultados obtenidos hasta la fecha por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre derecho ambiental en el fortalecimiento en tales relaciones y cooperación,

1. *Pide* al Director Ejecutivo que convoque con anterioridad al décimo período de sesiones del Consejo de Administración una reunión *ad hoc* de altos funcionarios gubernamentales expertos en derecho ambiental, teniendo en cuenta los principios del artículo 62 del reglamento del Consejo, para que velen por que en la sección sobre el derecho ambiental del programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema que ha de presentarse a la consideración del Consejo de Administración en su décimo período de sesiones:

a) Se identifiquen las esferas en que una mayor coordinación y cooperación a los niveles regional y mundial pueda fomentar y aumentar el progreso en el campo del derecho ambiental, en particular por lo que respecta a los intereses de los países en desarrollo;

b) Se presente un programa, con inclusión de actividades mundiales, regionales y nacionales tendientes a ese fin;

2. *Pide asimismo* al Director Ejecutivo que, con objeto de asegurar que la evolución de los acontecimientos dentro del sistema de las Naciones Unidas y la labor conexas de otros foros y organizaciones internacionales, así como los acuerdos regionales y bilaterales, se tomen plenamente en cuenta en la preparación de la reunión *ad hoc* de altos funcionarios gubernamentales, de conformidad con el calendario anexo a la presente decisión:

a) Consulte a los gobiernos y los organismos gubernamentales regionales competentes con miras a reflejar determinadas recomendaciones sobre preocupaciones, intereses y prioridades regionales en la esfera del derecho ambiental;

b) Prepare la documentación necesaria, prestando atención, entre otras cosas, al material publicado por los autores más respetados en la esfera del derecho ambiental;

⁵ Véase *Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, vol. IV (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.75.V.10).

c) Transmita dicha documentación, inclusive el estudio detallado del derecho ambiental mencionado en su informe introductorio⁶, al Grupo de Trabajo de Expertos sobre derecho ambiental para que lo examine antes de someterlo a la consideración de la reunión *ad hoc* de altos funcionarios gubernamentales;

3. *Invita* a los Estados que tengan especial interés en participar en la reunión *ad hoc* de altos funcionarios gubernamentales a que lo comuniquen al Director Ejecutivo a fines de septiembre de 1980 a más tardar;

4. *Decide* determinar la composición numérica de la reunión en su noveno período de sesiones;

5. *Pide además* al Director Ejecutivo que informe al Consejo de Administración, en su noveno período de sesiones, sobre los progresos realizados en la aplicación de la presente decisión.

ANEXO

Secuencia de acontecimientos propuesta en relación con la reunión de alto nivel

1. Abril de 1980 — Decisión de convocar la reunión (Consejo de Administración, octavo período de sesiones).
2. Abril a septiembre de 1980 — Consultas entre el Director Ejecutivo y los gobiernos interesados en relación con: a) la participación en la reunión, y b) el calendario y el lugar de celebración de ésta.
3. Septiembre de 1980 — Preparación por la secretaría del PNUMA del primer borrador de un estudio detallado.
4. Septiembre a noviembre de 1980 — Consultas entre la secretaría del PNUMA y otros organismos internacionales sobre el estudio detallado y preparación de un segundo borrador.
5. Noviembre y diciembre de 1980 — Consultas con determinados gobiernos sobre el estudio detallado y preparación de su versión definitiva, iniciación de las consultas entre la secretaría y los grupos regionales para identificar preocupaciones, intereses y prioridades particulares de las regiones.
6. Diciembre de 1980 — Distribución a los gobiernos y los organismos internacionales de la versión definitiva del estudio detallado y las observaciones sobre el proceso consultivo regional.
7. Mayo de 1981 — El Consejo de Administración recibirá en su noveno período de sesiones observaciones sobre el estudio detallado, establecerá una estrategia y objetivos generales para la labor futura en materia de derecho ambiental, y tomará nota del estado de los aportes regionales a la reunión.
8. Junio de 1981 — El Director Ejecutivo transmitirá la documentación, inclusive el estudio detallado, las observaciones sobre éste, los aportes regionales, el material pertinente del noveno período de sesiones del Consejo de Administración y compilaciones de material publicado considerado de interés o referencias concretas al mismo, a los miembros del grupo de expertos.
9. Junio de 1981 — El Grupo de Trabajo de Expertos se reunirá en calidad de comité preparatorio de la reunión a fin de examinar la documentación, sintetizar el material relativo a cuestiones de derecho ambiental de ámbito: a) mundial, y b) regional, y elaborar un proyecto de temario para la reunión y directrices para sus recomendaciones finales.
10. Septiembre de 1981 — Se convocará la reunión y se presentará al Director Ejecutivo un informe para el programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema.
11. Abril y mayo de 1982 — En su décimo período de sesiones, el Consejo de Administración examinará el programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema en lo relativo al derecho ambiental.

⁶ UNEP/GC.6/2.