

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN CAUSADA  
POR BUQUES EN EL MAR TERRITORIAL:  
COMPETENCIAS DEL ESTADO RIBEREÑO  
Y CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES\*

Julio JORGE URBINA

Profesor titular de Derecho Internacional Público  
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES GENERALES.–II. PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO Y NAVEGACIÓN DE BUQUES EXTRANJEROS POR EL MAR TERRITORIAL: EL DERECHO DE PASO INOCENTE: 1. *Alcance de la noción de paso inocente en el contexto de la protección del medio marino*; 2. *Fortalecimiento de las competencias del Estado ribereño a través de la flexibilización de la noción de paso inocente*.–III. LA REGLAMENTACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PASO INOCENTE COMO MEDIO PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN CAUSADA POR BUQUES EN EL MAR TERRITORIAL: 1. *Competencia del Estado ribereño para ordenar la navegación en el mar territorial y su incidencia sobre la prevención de la contaminación causada por buques*; 2. *Poderes del Estado ribereño para hacer cumplir su legislación y las reglas y estándares internacionales en materia de seguridad marítima y preservación del medio marino*; 3. *Identificación de los buques que representen un riesgo para el medio marino como presupuesto para la prevención de la contaminación. Contribución de las organizaciones internacionales en los planos universal y europeo*.–IV. EXPANSIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN Y CONTROL DEL ESTADO RIBEREÑO MÁS ALLÁ DEL MAR TERRITORIAL. UN REPASO DE LA PRÁCTICA.–V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La protección y preservación del medio marino constituye una de las principales preocupaciones de los Estados ribereños por cuyas aguas discurren las principales rutas marítimas internacionales, a tenor de las graves consecuencias económicas, sociales

---

\* El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de investigación sobre «El papel de las Organizaciones Internacionales sobre el Derecho del Mar. Tendencias revisionistas y consecuencias para España» (SEJ 2005-07050), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

o medioambientales que se derivan de los vertidos contaminantes causados de forma deliberada o accidental por buques que navegan frente a sus costas, se dirijan o no a sus puertos. Por ello, tal como nos pone de relieve la práctica, se debe adoptar un enfoque precautorio en el que se insista en la importancia de que los Estados puedan adoptar medidas eficaces para prevenir estos daños.

En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM/Convención de 1982), considerada como el marco legal que «establece los derechos y las obligaciones de los Estados y proporciona la base internacional en que se fundan la protección y el desarrollo sostenible del medio marino y costero y sus recursos»<sup>1</sup>, ya se enfatizó la obligación que asumen todos los Estados de proteger y preservar el medio marino (art. 192). Pero la creciente influencia de este factor ecológico en la regulación internacional de los mares y océanos debe armonizarse con otras aspiraciones consideradas igualmente esenciales, como es el desarrollo de la navegación. El compromiso alcanzado entre los intereses en juego en este ámbito se basa en la existencia de un conjunto de normas uniformes de alcance universal –contenidas, fundamentalmente, en el Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques de 1973, en su versión modificada por el Protocolo de 1978 (MARPOL), en el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar de 1974, enmendado por el Protocolo de 1988 (SOLAS), y en otros instrumentos jurídicos promovidos y desarrollados en el ámbito de la Organización Marítima Internacional (OMI)<sup>2</sup>– que establecen una serie de requisitos técnicos para garantizar la seguridad marítima y evitar los actos de contaminación que puedan producirse. Estas normas, que se engloban dentro del término «reglas y estándares internacionales aplicables para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques», sirven como elementos de referencia para determinar el alcance de los poderes de los Estados<sup>3</sup>.

Para asegurar su cumplimiento se produce un reparto de competencias, que varía en función del espacio marítimo de que se trate, entre el Estado del pabellón, el Estado ribereño y el Estado del puerto, destacándose la preeminencia otorgada al primero de ellos, sobre quien recae en la práctica la principal responsabilidad de la aplicación de tales normas sobre los barcos que enarbolan su bandera. Con ello, se ha tratado de garantizar que las medidas que puedan ser adoptadas, sobre todo por los Estados ribereños, para prevenir y controlar la contaminación causada por buques no supongan un obstáculo para el desarrollo de la navegación internacional, a tenor de la importancia que reviste el transporte marítimo para la economía y el comercio mundiales<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS, *Programa 21: Programa de acción de las Naciones Unidas de Río*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 1998, p. 161.

<sup>2</sup> Sobre el papel de la OMI en la preservación del medio marino, *Vide* MENSAH, T.A., «Prevention of marine pollution: The contribution of IMO», en BASEDOW, J., MAGNUS, U. (eds.), *Pollution Prevention of the Sea - Prevention and Compensation*, Springer-Verlag, Berlin, 2007, pp. 41-61.

<sup>3</sup> En efecto, constituyen un mínimo obligatorio para los Estados del pabellón y un máximo facultativo para los Estados ribereños. *Vide* «Final Report of the Committee on Coastal State Jurisdiction relating to Marine Pollution of the International Law Association (London, 2000)», en FRANCKX, E. (ed.), *Vessel-source Pollution and Coastal State Jurisdiction. The Work of the ILA Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution (1991–2000)*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 105; RINGBOM, H., «Preventing pollution from ships – Reflections on the ‘adequacy’ of existing rules», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 8, 1999, núm. 1, p. 22.

<sup>4</sup> Así lo ha reconocido, entre otros, el Secretario General de las Naciones Unidas en *Los océanos y el derecho del mar*, Doc. A/61/63, 9 de marzo de 2006, párr. 57, p. 19.

Pero los significativos cambios experimentados en este ámbito en los últimos tiempos, vinculados al incremento del tráfico de sustancias peligrosas, a la proliferación de ciertas prácticas competitivas dentro del sector naviero tendentes a reducir los costes –aun a costa, en algunos casos, de la seguridad y el correcto mantenimiento de los buques– y al deficiente cumplimiento de sus obligaciones por parte de algunos Estados del pabellón, han terminado por afectar al consenso alcanzado en su momento en esta materia. Se ha suscitado así una creciente preocupación entre los Estados ribereños, especialmente a tenor de las graves repercusiones de ciertos siniestros marítimos que se vienen sucediendo de forma recurrente y en los que se ven implicados buques subestándar<sup>5</sup>. Es por ello por lo que no dejan de plantearse dudas en torno a si el equilibrio de competencias alcanzado en la Convención de 1982 se debe mantener en el momento actual o se debe otorgar un mayor protagonismo a los Estados ribereños, pues a fin de cuentas son ellos los más afectados por la contaminación, deliberada o accidental, causada por los buques que navegan frente a sus costas<sup>6</sup>.

Esta cuestión se ha suscitado en relación con la zona económica exclusiva (ZEE), sobre todo, a raíz de una serie de accidentes acontecidos en los últimos años; pero resulta igualmente pertinente el análisis del régimen jurídico del mar territorial, pues en él también están surgiendo problemas a la hora de compatibilizar la protección del medio marino y la lucha contra la contaminación con la garantía de la navegación internacional, a pesar de las competencias que se le reconocen al ribereño en este espacio marítimo. Tales dificultades se están reflejando en el desarrollo de una cierta práctica que a través de la ampliación de los poderes del Estado costero en este espacio marítimo buscaría fortalecer el control de la navegación para prevenir cualquier acto de contaminación. En esta línea, algunos Estados ribereños han ido incluso más lejos y han optado por extender estas competencias más allá del mar territorial como medio para garantizar de forma más eficaz el respeto de sus leyes y reglamentos o de las reglas y estándares internacionales por parte de los buques extranjeros que navegan frente a sus costas, y así prevenir y, eventualmente, controlar los posibles actos de contaminación que pudieran producirse.

No obstante esta práctica, se debe destacar igualmente la importancia de la cooperación internacional en un ámbito como el que nos ocupa, ya sea en el plano universal o regional, a tenor del carácter unitario del ecosistema marino, lo que nos permitirá poner de relieve el papel desempeñado por ciertas organizaciones internacionales, entre las que sobresalen la OMI o la UE, tanto en la elaboración como en la aplicación de normas que refuercen la seguridad marítima y que permitan prevenir la contaminación causada por buques que naveguen por el mar territorial.

---

<sup>5</sup> Sobre la disyuntiva entre protección del medio marino y libertad de navegación en el contexto de recientes catástrofes marítimas, Vide LUCCHINI, L., «Les contradictions potentielles entre certaines mesures de protection de l'environnement et la liberté de navigation (rapport general)», en CASADO RAIGÓN, R. (dir.), *L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 205-214.

<sup>6</sup> A este respecto, resulta ilustrativo el pronunciamiento de la Comisión, al hilo de accidentes como los del *Erika* o *Prestige*, a tenor del cual «[e]l equilibrio entre intereses marítimos e intereses medioambientales, tal como queda reflejado en el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y concretamente en sus artículos 211 y 220, desarrollados a finales de los años setenta, se decanta claramente a favor de los intereses marítimos. Esta postura, favorable a la libertad de navegación, a expensas de la protección medioambiental, no refleja las actitudes de la sociedad de hoy». *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero Prestige*, COM (2002) 681 final, 3 de diciembre de 2002, pp. 14-15.

## II. PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO Y NAVEGACIÓN DE BUQUES EXTRANJEROS POR EL MAR TERRITORIAL: EL DERECHO DE PASO INOCENTE

En el mar territorial, pese a tratarse, como es bien sabido, de un espacio marítimo sometido a la soberanía estatal, el interés del Estado ribereño por garantizar su seguridad debe compaginarse con el del resto de los Estados en permitir y facilitar la navegación internacional por dichas aguas. El acomodo de tales intereses se lleva a cabo a través del reconocimiento de un derecho de paso inocente a todos los buques extranjeros que deban atravesar el mar territorial de otro Estado. Esta figura debe ser tenida muy en cuenta a la hora de establecer el alcance de los poderes que se atribuyen al Estado ribereño para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por los buques que naveguen por este espacio marítimo. Estos serán diferentes en función de que el paso se califique como inocente o como no inocente. Sólo en este último caso la Convención de 1982 permite al Estado ribereño impedir el acceso de un buque extranjero a su mar territorial o expulsarlo de él. Por ello, resulta preciso determinar en qué condiciones o circunstancias el ribereño estaría autorizado a prohibir la navegación de un buque extranjero por su mar territorial por considerar que el riesgo que representa para el medio marino convierte su paso en no inocente.

### 1. Alcance de la noción de paso inocente en el contexto de la protección del medio marino

La noción de paso inocente presupone la navegación rápida e ininterrumpida del buque por el mar territorial para atravesarlo transversalmente, para dirigirse a las aguas interiores de un Estado o para salir de ellas, y sólo se contempla la posibilidad de detención o fondeo «en la medida en que constituyan incidentes normales de la navegación o sean impuestos al buque por fuerza mayor o dificultad grave o se realicen con el fin de prestar auxilio a personas, buques o aeronaves en peligro o en dificultad grave» (art. 18.2)<sup>7</sup>. La Convención de 1982, a diferencia de lo que hacía el Convenio de Ginebra de 1958 sobre mar territorial y zona contigua, ha tratado de precisar y objetivar la figura del paso inocente, limitando así la discrecionalidad del Estado ribereño, al establecer en el artículo 19.2 una lista no exhaustiva de circunstancias que convierten el paso en «perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño»<sup>8</sup>. En todas ellas el buque realiza alguna actividad que no está directamente relacionada con el paso «rápido e ininterrumpido» por el mar territorial.

<sup>7</sup> Así, toda navegación de un buque por el mar territorial que no suponga un paso rápido e ininterrumpido no sería considerada como inocente. Cfr. *Second Report of the Committee on Coastal State Jurisdiction relating to Marine Pollution of the International Law Association (Taipei 1998)*, en FRANKX, *Vessel-source Pollution...*, cit., p. 56. En efecto, como reconoce JOHNSON, «a ship hovering or merely cruising around the territorial sea is not in passage. Additionally, it would appear that ships simply laying at anchor awaiting orders would similarly not be engaged in “continuous and expeditious” passage». *Coastal State Regulation of International Shipping*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, 2004, pp. 62-63.

<sup>8</sup> En este sentido, cfr. BODANSKY, D., «Protecting the marine environment from vessel-source pollution: UNCLOS III and beyond», *Ecology Law Quarterly*, vol. 18, 1991, p. 754.

A tenor de las circunstancias contempladas en esta lista, sólo sería posible calificar como no inocente el paso de un buque cuando haya entrado en el mar territorial y haya realizado alguna de las actividades enumeradas en el citado precepto o cualquier otro comportamiento no relacionado con la navegación que sea considerado como perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño<sup>9</sup>. Hasta que esto no ocurra habría que presumir que el paso es inocente. Por ello, la presencia de un buque en el mar territorial no podría ser calificada como contraria a los intereses del Estado ribereño por el simple hecho de que no sea deseada o porque incumpla sus leyes y reglamentos o las reglas y estándares internacionales<sup>10</sup>. Se busca evitar que el Estado ribereño determine la no inocencia del paso en relación con el tipo, carga o características estructurales o de diseño del buque en cuestión, independientemente de su conducta durante la navegación. No sería posible, así, impedir el paso a petroleros, buques de propulsión nuclear u otros que transporten sustancias peligrosas porque no respeten los reglamentos aprobados por el Estado ribereño o porque supongan un riesgo potencial para su litoral<sup>11</sup>.

Entre las actividades mencionadas en el artículo 19.2 sólo el apartado *h)* alude, por lo que se refiere específicamente a la protección y preservación del medio marino, a la realización de «cualquier acto de contaminación *intencional* y *grave* contrario a esta Convención» (las cursivas son nuestras). En este caso se exige que ya se haya producido efectivamente el vertido contaminante. El simple riesgo de que tal circunstancia vaya a acontecer, aunque resulte bastante probable por las condiciones de navegabilidad en que se encuentre el buque, no resulta por sí sola razón suficiente para impedir su paso por el mar territorial<sup>12</sup>. Además, la privación del derecho de paso inocente se subordina a la necesaria concurrencia de los dos requisitos mencionados. La aplicación en la práctica de este supuesto puede verse dificultada por la falta de criterios objetivos para determinar cuándo concurren estas dos condiciones, lo que puede dar lugar a una interpretación amplia por parte del Estado ribereño, pues no se nos aclara si el elemento intencional alude al carácter deliberado de la descarga o si basta con la mera negligencia; y tampoco se precisa cuando la contaminación será grave<sup>13</sup>.

Estas dudas en torno a los dos requisitos exigidos dan lugar a que este supuesto de privación del derecho de paso inocente sólo pueda ser apreciado en situaciones muy

<sup>9</sup> En efecto, aunque no se mencione expresamente en el artículo 19.2 la realización de actividades comerciales en el mar territorial como la venta de combustible (*bunkering*) no podrían considerarse incluidas dentro del derecho de paso inocente. Vide JUSTE RUIZ, J., «Nuevas tendencias de la política y el derecho de la seguridad marítima», en MEILÁN GIL, J. L. (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 90.

<sup>10</sup> Vide CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V., *The Law of the Sea*, 3<sup>rd</sup> ed., Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 85. Por ello, el incumplimiento de las obligaciones derivadas del establecimiento de dispositivos de separación del tráfico marítimo, de sistemas de notificación para buques o de servicios de tráfico marítimo no convierten el paso del buque en no inocente. Vide CATALDI, G., *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 103.

<sup>11</sup> Cfr. BROWN, E. D., *The International Law of the Sea*, vol. I, Dartmouth, Aldershot, 1994, p. 57; *Second report...*, cit., p. 56.

<sup>12</sup> En este sentido, Vide MOLENAAR, E. J., *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, p. 197.

<sup>13</sup> Vide *Second report...*, cit., p. 57.

excepcionales. De un lado, la mayor parte de los vertidos realizados por un buque –la llamada «contaminación operacional»– serán intencionados, pero no reunirán el requisito de la gravedad, salvo que se considere como tales todas las descargas contrarias a las reglas y estándares internacionales. De otro lado, los vertidos ocasionados de forma accidental, si bien pueden cumplir este requisito de la gravedad, como han puesto de relieve los casos del *Erika* o del *Prestige*, no son deliberados <sup>14</sup>.

A tenor de lo dispuesto en la Convención de 1982, la capacidad del Estado ribereño para impedir la navegación por su mar territorial de buques que representen una amenaza para el medio marino resulta, a primera vista, enormemente reducida por las escasas situaciones en las que podrá privar a un barco extranjero del derecho de paso inocente. Además, el Estado ribereño no podrá adoptar una medida de esta naturaleza con carácter preventivo, esto es, para evitar que se produzca un acto de contaminación en su mar territorial, pues sólo es posible calificar el paso de cualquier navío como no inocente cuando ya haya realizado el vertido.

Únicamente se permitirá al Estado ribereño impedir la navegación de un buque por su mar territorial antes de que se produzca la descarga cuando la amenaza de contaminación sea consecuencia de que haya sufrido un accidente marítimo, bien sea en este espacio marítimo o bien fuera de él. Ante esta situación, el Estado ribereño queda facultado para adoptar todas las medidas necesarias para proteger sus costas <sup>15</sup>. Entre ellas se puede incluir la prohibición de acceso del barco al mar territorial, pues se entiende que su paso no podría ser calificado como inocente, sino perjudicial para el buen orden o la seguridad del Estado ribereño <sup>16</sup>. Una medida de este tipo debe en todo caso ser proporcional a la amenaza que represente el buque y, por tanto, *a priori*, no se podría privar a todo buque que haya sufrido un accidente marítimo de la posibilidad de entrar en el mar territorial en busca de refugio, sino únicamente en aquellas situaciones en que tal medida resulte necesaria y proporcionada <sup>17</sup>, a tenor de la inminencia del riesgo de contaminación y del alcance de las eventuales consecuencias económicas, sociales o medioambientales.

<sup>14</sup> Vide BIRNIE, P., BOYLE, A., *International Law and the Environment*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 372.

<sup>15</sup> Al respecto, Vide CHIRCOP, A., «Ships in distress, environmental treats to coastal status, and places of refuge: New directions for an *ancient regime*?», *Ocean Development & International Law*, vol. 33, 2002, núm. 2, pp. 217-218.

<sup>16</sup> Vide MOLENAAR, op. cit., p. 198; GABALDÓN GARCÍA, J. L., «Las potestades de ejecución administrativa en materia de contaminación marina causada por buques en navegación», *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XXXIII, 2006, p. 34. En este sentido, podemos citar varios supuestos en los que el Estado ribereño ha impedido el acceso al mar territorial de un buque que suponía una amenaza de contaminación para el mar territorial. Así, el 5 de enero de 2001 la Dirección General de la Marina Mercante impidió al buque *Castor* que entrase en el mar territorial y le ordenó que se situase a una distancia de 30 millas de las costas españolas por el riesgo de contaminación que representaba. Esta actitud no fue únicamente española, sino que se repitió con otros cuatro Estados más (cfr. BULHER, J.-C., «Les Marées noires: prévention et réparation», *Le droit maritime français*, núm. 637, mai 2003, p. 475). Igualmente, las autoridades marítimas holandesas impidieron el acceso a su mar territorial de buques que habían sufrido un accidente en los asuntos del *Attican Unity* y del *Long Lin* (cfr. *NILOS Newsletter*, núm. 13, September 1995); y las autoridades irlandesas adoptaron la misma actitud en relación con el *MV Toledo*. Sobre este último caso, vide CHIRCOP, op. cit., pp. 215-216.

<sup>17</sup> Vide *Second report ...*, cit., p. 58.

## 2. Fortalecimiento de las competencias del Estado ribereño a través de la flexibilización de la noción de paso inocente

No obstante las limitadas posibilidades de actuación que, como acabamos de ver, se ofrecen al ribereño en el marco de la noción de paso inocente se puede constatar en la práctica una tendencia hacia la flexibilización de esta figura a través de la interpretación extensiva de los supuestos contemplados en el artículo 19.2 o de la ampliación de las circunstancias que pueden ser consideradas como perjudiciales para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño y que podrían dar lugar a la expulsión del buque del mar territorial.

Así, un cierto número de Estados se han apartado de lo establecido en el artículo 19.2.h) y han optado por hacer una interpretación amplia de los supuestos en los que un acto de contaminación puede convertir el paso de un buque extranjero en no inocente<sup>18</sup>. En esta línea nos encontramos ante legislaciones nacionales en las que sólo se exige uno de los dos requisitos previstos en el mencionado precepto<sup>19</sup>, mientras que en otros casos los Estados ribereños van más allá y simplemente aluden a cualquier acto de contaminación que ocasione o pueda ocasionar daños al medio marino o vaya en contra de las reglas y estándares internacionales o de sus leyes y reglamentos<sup>20</sup>. De este modo, estaríamos asistiendo a un incremento sustancial de las posibilidades de expulsión de un barco del mar territorial por parte del Estado ribereño. Ciertamente, este número de Estados no es significativo en relación con todos los que tienen una legislación sobre

<sup>18</sup> En este sentido, vide HAKAPÄÄ, K., MOLENAAR, E. J., «Innocent passage-past and present», *Marine Policy*, vol. 23, 1999, núm. 2, p. 140; FERNÁNDEZ BEISTEGUI, C.F., «Evolución y tensión en el nuevo Derecho del Mar», *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XVIII, 2001, p. 87.

<sup>19</sup> Así, en el Caribe, Antigua y Barbuda (Secc. 15, 1, f) de *Maritime Areas Act*, 1982), Bahamas (Secc. 5, 2, f) de *Archipelagic Waters and Maritime Jurisdiction Act*, 1993), Belize (Secc. 11.1.g) de *Maritime Areas Act*, 1992), San Cristóbal y Nieves (Secc. 15.1.g) de *Maritime Areas Act*, 1984) y Santa Lucía (Secc. 16 de *Maritime Areas Act*, 1984) se refieren a «cualquier acto de contaminación intencional o que es probable que cause daños a ..., sus recursos o su medio marino»; y Jamaica (*Maritime Areas Act*, 1996) a «Vertir, deliberadamente, una sustancia contaminante en contravención de la Convención de Montego Bay». Fuera del Caribe, Guinea Ecuatorial (*Act No. 15/1984 of 12 November 1984 on the Territorial Sea and Exclusive Economic Zone of the Republic of Equatorial Guinea*) se refiere a «Any act of serious international pollution contrary to international law»; Croacia (art. 24.8 de *The Maritime Code*, 1994) a «any act of deliberate or serious pollution of the marine environment»; Polonia (art. 9.8 de *Act concerning the maritime areas of the Polish Republic and the marine administration*, 1991) a «Any act of wilful pollution»; y Siria también se refiere a cualquier acto de contaminación deliberada (art. 7. j) de *Law núm. 28 of 19 November 2003 – «Definición Act of Internal Waters and Territorial Sea Limits of the Syrian Arab Republic»*).

<sup>20</sup> En este sentido, entre los Estados del Caribe, Barbados (Secc. 7.1.d) de *Barbados Territorial Waters Act*, 1977), Granada (Secc. 17 de *Territorial Sea and Maritime Boundaries Act*, 1989) y San Vicente y las Granadinas (Secc. 11.1.h) de *Maritime Areas Act*, 1983) aluden a «cualquier acto de contaminación dirigido a causar daños o perjuicios a..., sus recursos o su medio ambiente marino, o apto para producirlos»; y fuera de este ámbito geográfico Irán (art. 6.g) de *Act on the Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and the Oman Sea*, 1993) se refiere a «Any act of pollution of the marine environment contrary to the rules and regulations of the Islamic Republic of Iran»; Corea del Sur (art. 5.2.i) de *Territorial Sea and Contiguous Zone Act*, 1977) a «the discharge of pollutants exceeding the standards as provided for in the Presidential Decree»; Bulgaria (art. 20.8 de *Maritime Space, Inland Waterways and Ports Act of the Republic of Bulgaria*, 2000) a «Any pollution of the marine environment in violation of international standards»; Seychelles (Secc. 17.2.h) de *Maritime Zones Act*, 1999) a «Any act of pollution calculated or likely to cause damage or harm to Seychelles, its people or environment». Sobre esta práctica, vide *Second report...*, cit., pp. 60-63; MOLENAAR, pp. 234-239.

mar territorial, pero sí lo es en relación con los que en dicha legislación definen lo que es el derecho de paso inocente.

Esta práctica supone una ampliación de competencias del Estado ribereño sobre el mar territorial a través de la flexibilización de los supuestos contemplados en el artículo 19, pero parte del presupuesto de que el acto de contaminación ya se haya producido. Aun en estos casos de interpretación extensiva no se podrá negar el derecho de paso inocente con carácter preventivo, esto es, en relación con aquellos buques que representen un grave riesgo para el medio marino.

Por ello, es preciso plantearse si existen otras circunstancias en la práctica, además de las contempladas en el artículo 19.2, que podrían dar lugar a que el Estado ribereño pudiera impedir la navegación de un buque por su mar territorial como medio para prevenir cualquier acto de contaminación. A tenor del carácter no exhaustivo de la lista contenida en dicho precepto, no se puede excluir en absoluto que el Estado ribereño llegue a determinar que otras actividades peligrosas para el medio marino en su mar territorial conviertan el paso en no inocente.

Así se ha suscitado en relación con el paso por el mar territorial de buques que transporten materiales o desechos radiactivos u otros de carácter peligroso. Esta es una cuestión que sigue originando un enorme debate, pues numerosos Estados ribereños, bien individualmente o a través de organizaciones regionales <sup>21</sup>, no han dejado de expresar su preocupación por los efectos catastróficos de cualquier incidente que suponga el vertido de estas sustancias sobre el medio marino <sup>22</sup>. Consideran que la navegación de este tipo de barco por su mar territorial –e incluso por la ZEE– pone en peligro gravemente los intereses del Estado ribereño y ponen en duda que su paso se pueda considerar como inocente por resultar perjudicial para su buen orden o su seguridad <sup>23</sup>. Para prevenir tales riesgos, se ha ido configurando una obligación de notificación del paso del buque con anterioridad a su entrada en el mar territorial, a partir, sobre todo, de los convenios que regulan el tráfico de residuos peligrosos, en los que se tiende a exigir este requisito <sup>24</sup>; e incluso asistimos al desarrollo de una cierta prác-

<sup>21</sup> A este respecto se debe destacar en la región del Caribe el Comunicado de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe emitido al término de la 17.<sup>a</sup> reunión entre períodos de sesiones de la Conferencia, 9 y 10 de febrero de 2006, Puerto España; y la Declaración del Presidente de la Comunidad del Caribe en relación con el transporte previsto de desechos nucleares de alta actividad por el Mar Caribe procedentes de Francia y con destino al Canal de Panamá, comunicado de prensa 54/2006, 14 de marzo de 2006. Textos disponibles en Internet: «URL: <http://www.caricom.org>», 10 de septiembre de 2007.

<sup>22</sup> Al respecto, vide VAN DYKE, J. M., «The legal regime governing sea transport of ultrahazardous radioactive materials», *Ocean Development and International Law*, vol. 33, 2002, núm. 1, pp. 78-80.

<sup>23</sup> A este respecto, vide CURRIE, D. E. J., VAN DYKE, J.M., «The shipment of ultrahazardous nuclear materials in international law», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 8, 1999, núm. 2, p. 115; SAGE, B., «Precautionary coastal states' jurisdiction», *Ocean Development and International Law*, vol. 37, 2006, núm. 4, p. 364.

<sup>24</sup> Así se recoge en el Convenio de Basilea de 22 de marzo de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (art. 6.4); en el Convenio de Bamako de 29 de enero de 1991 sobre la prohibición de la importación en África y el control de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos (art. 6.4); en el Protocolo de Esmirna de 1 de octubre de 1996 sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (art. 6.4); en el Convenio de Waigani de 16 de septiembre de 1995 para prohibir la importación en los países del Foro del Pacífico Sur de desechos peligrosos y radiactivos y para controlar el movimiento transfronterizo y la gestión de desechos peligrosos en la región del Pacífico

tica tendente a ir más allá y requerir la autorización previa del Estado ribereño<sup>25</sup>. Sin embargo, tales medidas –especialmente, la relativa a la autorización previa– siguen suscitando el rechazo de aquellos Estados con importantes intereses marítimos<sup>26</sup>.

El requisito de la notificación previa no podría considerarse contrario a la Convención de 1982, sino que se podría incluir dentro de las «medidas especiales de precaución que para tales buques se hayan establecido en acuerdos internacionales» previsto en el artículo 23, siempre que no se utilice para condicionar o impedir el ejercicio del derecho de paso inocente que se sigue reconociendo a estos buques<sup>27</sup>. Se trataría de una medida preventiva que permitiría al Estado ribereño adoptar las medidas oportunas frente a cualquier posible acto de contaminación en que se puedan ver implicados estos buques<sup>28</sup>. Por lo que se refiere a la exigencia de autorización previa para que puedan entrar en el mar

---

Sur (art. 6, 4); o en el Protocolo de Teherán de 17 de marzo de 1998 sobre el control de los movimientos transfronterizos marinos y la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos (art. 8.5). Incluso algún autor ya ha atribuido un carácter consuetudinario a este requisito. Vide CATALDI, G., «Problèmes généraux de la navigation en Europe (Rapport Général)», en CASADO RAIGÓN, R. (dir.), *L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 129-130.

<sup>25</sup> La autorización previa para que estos buques puedan entrar en el mar territorial es requerida, entre otros Estados, por España, que considera que la navegación de buques de propulsión nuclear constituye una excepción al derecho de paso inocente (arts. 70 y 74 de la *Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear*). Este requisito también es exigido por Estonia (Secc. 5 de *Decisión núm. 202 on Navigation of Ships through the Territorial Sea and the Internal Waters of the Estonian Republic, 13 July 1992*); Malta (Secc. 7.2 de *Territorial Waters and Contiguous Zone Act –Act núm. xxxii of 1971, as amended by Acts: xlvi of 1975, xxiv of 1978, xxviii of 1981, I of 2002 and X of 2005–*); Irán (art. 9 de *Act on the Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and the Oman, 1993*); Oman (*Declaration núm. 3, on the Passage of Nuclear-Powered Ships and the like Through Omani Territorial Waters*); Siria (art. 9 de *Law núm. 28 of 19 November 2003 – «Definición Act of Internal Waters and Territorial Sea Limits of the Syrian Arab Republic»*); Arabia Saudí (*Declaración formulada en el momento de la ratificación de la Convención de 1982*); Egipto (*Declaración formulada en el momento de la ratificación de la Convención de 1982/Declaración formulada el 31 de enero de 1995 en el momento de la adhesión al Convenio de Basilea*); Seychelles (Secc. 16.4 de *Maritime Zones Act, 1999*); Maldivas (Secc. 13.b de *Maritime Zones of Maldives Act núm. 6/96*) o Chile (art. 4 de la *Ley de Seguridad Nuclear de 1984*). En algunos casos, los Estados han ido más allá y han prohibido el acceso total a su mar territorial de este tipo de buques. En esta situación se encuentra Haití (*Nota verbal de 18 de febrero de 1988 del Ministerio del Interior, Descentralización, Fuerza General de Policía y Administración Pública*). Sobre esta práctica, vide MOLENAAR, *op. cit.*, pp. 228-234.

<sup>26</sup> Ciertos Estados no sólo han cuestionado la necesidad de pedir autorización, sino también el deber de notificación previa en la medida en que pueda servir para condicionar la entrada en el mar territorial y, por tanto, para privar al buque del derecho de paso inocente. Así se ha pronunciado Alemania en el momento de la ratificación del Convenio de Basilea: «[I]t is the view of the Government of the Federal Republic of Germany that nothing in this Convention shall be deemed to require the giving of notice to or the consent of any State for the passage of hazardous wastes on a vessel under the flag of a party exercising its right of innocent passage through the territorial sea». En la misma línea se han manifestado otros Estados como Japón, Singapur o Reino Unido en Declaraciones formuladas en el momento de la firma, ratificación o adhesión al mencionado Convenio, o Italia, Países Bajos y Suecia, al formular objeciones a la Declaración realizada por Egipto; e incluso EEUU, a pesar de no ser parte en él, dirigió una comunicación el 13 de marzo de 1996 al Secretario General de las Naciones Unidas como depositario de este tratado para dejar patente su posición contraria. (Texto de las declaraciones disponible en <http://www.basel.int/ratif/convention.htm>, 20 de junio de 2007)

<sup>27</sup> Al respecto, vide SCOVAZZI, T., «The evolution of international law of the sea: New issues, new challenges», *RCADI*, vol. 286, 2000, pp. 159-160; BOU FRANCH, V., «Freedom of navigation versus pollution by oil from vessels: The point of view of coastal states», en CASADO RAIGÓN, *op. cit.*, p. 256.

<sup>28</sup> En esta línea se situaría la Resolución GC(51)/RES/11 de la Conferencia General del Organismo Internacional de Energía Atómica, aprobada el 21 de septiembre de 2007, pues en ella se «[a]coge con satisfacción la práctica de algunos Estados remitentes y de explotadores de facilitar información y respuestas de forma oportuna a los Estados ribereños de que se trate con antelación a las expediciones, a fin

territorial se puede afirmar que nos encontramos ante una cuestión abierta que, sin duda, vendrá condicionada por el desarrollo de la práctica internacional.

Esta cuestión –la inclusión de nuevos supuestos de paso no inocente– también se ha suscitado en relación con buques que por encontrarse en un deplorable estado de conservación representen un claro riesgo para la seguridad de la navegación. Así, la *International Law Association (ILA)* ha reconocido que la grave amenaza que representan estos barcos para el medio marino permitiría calificar su paso como perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño en virtud del artículo 19.1<sup>29</sup>. En este supuesto, la condición del buque no podría justificar por sí sola la adopción de una medida de este tipo. Es preciso que sea proporcionada al peligro que el paso de este buque por el mar territorial pueda representar para la navegación de otros barcos o a la existencia de un claro y grave riesgo de contaminación.

La posibilidad de negar el derecho de paso inocente a ciertos buques por encontrarse en un grave estado de deterioro pretende ser reconocida por algún Estado en su legislación nacional. A este respecto, es significativo el caso de España, pues en el artículo 66.3 del *Proyecto de Ley General de Navegación Marítima*, se califica como no inocente «el paso de buques cuyo estado de avería o cuyas condiciones de navegabilidad supongan una seria amenaza de producción de graves daños al medio ambiente»<sup>30</sup>. Esta disposición comprende dos situaciones, la del buque que ha sufrido cualquier incidente de la navegación y la del barco que sin haber sufrido ningún tipo de percance se halla en un deficiente estado de conservación –y, en definitiva, incumple gravemente las reglas y estándares internacionales en la materia–, y permite a las autoridades españolas impedir la navegación del buque por el mar territorial, entre otras posibles medidas que podrían ser adoptadas, para prevenir un acto de contaminación en dicho espacio marítimo.

La práctica examinada, aunque pueda tener un alcance limitado, nos pone de relieve la existencia de una tendencia hacia la flexibilización de la noción de paso inocente por la vía de la incorporación de nuevos supuestos en que la navegación de un buque puede considerarse perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño, además de los expresamente recogidos en el artículo 19.2, o a través de la interpretación expansiva de los términos empleados en dicho precepto. El Estado ribereño dispondría así de un mayor margen de actuación para impedir el paso de cualquier barco que represente un riesgo para el medio marino, pues se le permitiría adoptar una medida de este tipo con carácter preventivo, esto es, con anterioridad a que se produzca el acto de contaminación. Con ello, se reforzarían las competencias de control del ribereño sobre los buques que naveguen por el mar territorial.

---

de atender las preocupaciones relativas a la seguridad física y tecnológica, incluida la preparación para casos de emergencia, e invita a otros Estados a que hagan lo mismo a fin de mejorar el entendimiento y la confianza mutuos en lo que se refiere a los envíos de materiales radiactivos». Aunque no se alude expresamente a ninguna obligación de notificación, sí se destaca la importancia del intercambio de información.

<sup>29</sup> En este sentido, vide *Final Report ...*, cit., p. 127. Ante el peligro real y grave de contaminación que pueden representar estos barcos por su estado deplorable los Estados ribereños estarían más interesados en expulsar al buque o impedirle el acceso a su mar territorial que en apresarlos; de ahí que, en opinión de la ILA, puede que la detención no sea la medida más oportuna para prevenir dicha amenaza (vide *Final Report ...*, cit., p. 88). En la doctrina, vide MOLENAAR, op. cit., p. 198; JUSTE RUIZ, op. cit., p. 91.

<sup>30</sup> BOCG Congreso de los Diputados, serie A, núm. 111-1, de 10 de noviembre de 2006. En la misma línea se puede mencionar, en el caso de Finlandia, la Secc. 4 de *Act on the prevention of pollution from ships*. March 16, 1979.

### III. LA REGLAMENTACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PASO INOCENTE COMO MEDIO PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN CAUSADA POR BUQUES EN EL MAR TERRITORIAL

Al margen de esta práctica y de la posible ampliación de competencias que de ella se derive, es preciso reconocer que los poderes del Estado ribereño para prevenir la contaminación causada por buques en su mar territorial no quedan circunscritos a la noción de paso inocente. No sólo va a poder actuar contra los buques extranjeros que causen o amenacen causar contaminación en los escasos supuestos en los que se pueda calificar el paso como no inocente, sino también contra aquellos que incumplan las leyes y reglamentos dictados en relación con este espacio marítimo en virtud de la competencia general para reglamentar la navegación por su mar territorial, incluso cuando el paso pueda ser considerado como inocente. En caso contrario, el ribereño se encontraría en una situación de desprotección, produciéndose un desequilibrio a favor de la libertad de navegación que no sería consecuente con el compromiso que ha querido reflejar la Convención de 1982.

En ejercicio de tal competencia el Estado ribereño podrá adoptar un amplio abanico de medidas tendentes a reforzar la seguridad marítima y la preservación del medio marino con el propósito de prevenir y controlar cualquier riesgo de contaminación causada por los buques que naveguen por su mar territorial. A la hora de adoptar y poner en marcha tales medidas, hay que destacar el papel desempeñado en este ámbito por ciertas organizaciones internacionales, como la OMI y la Unión Europea, en tanto que foros en los que se ha promovido una acción concertada, tanto en el plano universal como en el regional europeo, para luchar contra la contaminación.

#### 1. Competencia del Estado ribereño para ordenar la navegación en el mar territorial y su incidencia sobre la prevención de la contaminación causada por buques

La amplia potestad que se reconoce al Estado costero para reglamentar las diferentes actividades que se desarrollan en el mar territorial es una manifestación más de la soberanía a la que está sometido este espacio marítimo. Con el objetivo de preservar sus propios intereses, el ribereño estará capacitado, en particular, para dictar leyes y reglamentos relativos al ejercicio del derecho de paso inocente en ámbitos como el de la seguridad de la navegación y la ordenación del tráfico marítimo o la preservación del medio marino y la prevención, reducción y control de la contaminación. Así se reconoce en la Convención de 1982, con carácter general, en el artículo 21.2 y, en relación con el último aspecto mencionado, en el artículo 211.4. Todos los buques que naveguen por este espacio, incluidos los que ejercen el derecho de paso inocente, quedan sometidos a dicha legislación estatal y están obligados a cumplirla (art. 21.4).

En ejercicio de esta competencia, el Estado ribereño está facultado para ordenar la navegación por su mar territorial, pudiendo adoptar discrecionalmente una serie de medidas con el propósito de garantizar la seguridad marítima y de prevenir la contaminación, como designar zonas marinas particularmente sensibles o especialmente

protegidas<sup>31</sup>; establecer vías marítimas o dispositivos de separación del tráfico<sup>32</sup>, así como sistemas de notificación para buques y servicios de tráfico marítimo<sup>33</sup>; regular el fondeo de buques o la realización de otras actividades como el trasvase o la venta de combustible (*bunkering*)<sup>34</sup>; prohibir los vertidos contaminantes, estableciendo incluso parámetros más estrictos que los contenidos en el Convenio MARPOL, que en este espacio marítimo constituye únicamente el estándar mínimo, a diferencia de lo que ocurre en la ZEE<sup>35</sup>; o imponer medidas de protección especial en relación con

<sup>31</sup> Sobre esta competencia del Estado ribereño en el mar territorial, vide SPADI, F., «Navigation in marine protected areas: National and international law», *Ocean Development and International Law*, vol. 31, 2000, núm. 3, pp. 289-291.

<sup>32</sup> A diferencia de lo que ocurre en la ZEE, en el mar territorial no se requiere la autorización previa de la OMI, sino que, como establece el art. 22.3, a), basta con que el Estado ribereño tenga en cuenta sus recomendaciones y que dé la debida publicidad a tales medidas. Al respecto, vide JOHNSON, *op. cit.*, p. 72.

<sup>33</sup> En el Convenio SOLAS, como veremos más adelante, se reconoce la posibilidad de establecer el carácter obligatorio de los mismos, aunque siempre que sea posible se ajustarán a las directrices elaboradas por la OMI, según se establece en las Reglas 11 y 12 del Capítulo V del anexo del citado tratado. En el caso de España, la posibilidad de adoptar sistemas de tráfico marítimo está contemplada en el artículo 86.7 de la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* («BOE» núm. 283, de 25 de noviembre de 1992) y en el artículo 58 del *Proyecto de Ley General de la Navegación Marítima*. En esta misma línea se sitúa la *Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo* (DO L 208, 5 de agosto de 2002). Sobre los Servicios de Tráfico Marítimo y los Sistemas de Notificación para Buques en el mar territorial, vide FERNÁNDEZ BEISTEGUI, C. F., «Aspectos parciales del régimen jurídico de la navegación: Los Servicios de Tráfico Marítimo y los Sistemas Automáticos de Identificación de Buques», *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIX, 2002, pp. 54-64.

<sup>34</sup> En las legislaciones estatales el fondeo se somete a autorización previa y se regulan las condiciones en las que se desarrollará. Así lo hace España en relación con los buques-tanque en la *Orden de 17 de abril de 1991 por la que se regula el fondeo de buques-tanque en aguas jurisdiccionales o en la zona económica exclusiva* (BOE núm. 93, de 18 de abril de 1991) (Para un análisis crítico de esta disposición, entre otros motivos, por su carácter discriminatorio, vide ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La Orden de 17 de abril de 1991 por la que se regula el fondeo de buques-tanque en aguas jurisdiccionales o en la zona económica exclusiva», *REDI*, vol. XLIII, 1991, núm. 1, pp. 265-268) y, en general, en el artículo 33 del *Proyecto de Ley General de la Navegación Marítima*; Gran Bretaña (Secc. 130 de *Merchant Shipping Act 1995*); Países Bajos (art. 8 de *Decree Establishing Shipping Regulations for the Territorial Sea 1996*) o Sudáfrica (Secc. 13 de *Marine Traffic Regulations 1981*).

<sup>35</sup> Esta facultad derivaría del hecho de que el único límite material que impone la Convención de 1982 a la competencia normativa del Estado ribereño en el mar territorial se refiere, como veremos, a los estándares relativos al diseño, construcción, dotación o equipo de los buques. Sobre esta cuestión, vide BIRNIE, BOYLE, *op. cit.*, p. 371; KÖNIG, D., «The enforcement of the international law of the sea by coastal and port states», *Z.a.ö.R.V.*, vol. 62, 2002, núms. 1-2, p. 4. Esta posibilidad se ha visto confirmada en las conclusiones de la Abogada General Sra. Juliane Kokott presentadas el 20 de noviembre de 2007 en el asunto *The International Association of Independent Tanker Owners y otros* (C-308/06) relativo a la aplicación de la *Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones* (DOUE L 255, 30 de septiembre de 2005). En este asunto –consecuencia de una cuestión prejudicial planteada por la *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* ante el TJCE, a instancias de una demanda de una serie de asociaciones navieras– se suscitaban dudas en torno a la competencia de la UE para prever estándares más estrictos que los previstos en el Convenio MARPOL en el mar territorial. A este respecto, en las citadas conclusiones, la Abogada General afirma que «la Convención sobre el Derecho del Mar no limita la competencia normativa sobre el medio ambiente dentro del mar territorial a la adaptación a estándares aceptados a nivel internacional, en particular, no la limita a la adaptación al Marpol 73/78. Esta conclusión se impone por el mero hecho de que el mar territorial forma parte del territorio del Estado ribereño, por lo que, en principio, éste no requiere que la Convención sobre el Derecho del Mar le confiera capacidad normativa en él» (Párr. 123). Texto de las

determinados tipos de buques, como los de propulsión nuclear y los que transportan sustancias nucleares u otras extremadamente peligrosas o nocivas, que pueden ser obligados a navegar por vías marítimas especialmente designadas a tal efecto <sup>36</sup>, a someterse a pilotaje obligatorio durante su navegación por el mar territorial <sup>37</sup> o a notificar anticipadamente, según hemos visto, el paso del buque a fin de que se tomen las medidas oportunas para prevenir cualquier incidente. La adopción de algunas de estas medidas se va a ver facilitada y promovida por la OMI como medio para garantizar la seguridad marítima, aunque la capacidad que se reconoce a esta organización en el mar territorial resulta más reducida que en otros espacios marítimos como la ZEE, pues podrá elaborar reglas y orientaciones generales y hacer recomendaciones al Estado ribereño, pero no podrá condicionar su decisión <sup>38</sup>.

Entre las medidas que puede adoptar el Estado ribereño en relación con el ejercicio del derecho de paso inocente se encuentra la posibilidad de su suspensión temporal y no discriminatoria en relación con determinadas áreas del mar territorial cuando lo considere «indispensable para la protección de su seguridad, incluidos los ejercicios de armas» y después de haber dado la debida publicidad a la decisión (art. 25.3). Las razones que podrían justificar una medida de esta naturaleza parecen ser únicamente de índole militar <sup>39</sup>. Por eso, *a priori*, no se podría decretar tal suspensión por motivos de carácter económico o medioambiental, salvo que se estime que esta medida entra dentro de las que puede adoptar el Estado costero en caso de contaminación derivada de un accidente marítimo o que se haga una interpretación muy amplia del término «seguridad», considerando que los grandes vertidos o «mareas negras» constituyen una amenaza para la seguridad del ribereño <sup>40</sup>.

No resulta probable que fuera éste el propósito de los redactores de dicho precepto, como parece desprenderse de la inclusión de la referencia a los «ejercicios de

---

conclusiones en Internet: <URL: <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=es>>, 21 de noviembre de 2007.

<sup>36</sup> En este sentido, vide RUMMEL-BULSKA, I., «The Basel Convention and the UN Convention on the Law of the Sea», en RINGBOM, H. (ed.), *Competing Norms in the Law of Marine Environmental Protection*, Kluwer Law International, The Hague, 1997, p. 94.

<sup>37</sup> Así se ha previsto en la legislación de Dinamarca, según se establece en *Order núm. 529 of 4 August 1989 of the Danish Ministry of Defence. Promulgation Order on the Danish Pilotage Act* (Secc. 8). Texto disponible en Internet: <URL: [http://www.pilotage.dk/regulations/promulgation\\_order\\_no.html](http://www.pilotage.dk/regulations/promulgation_order_no.html)>, 20 de junio de 2007.

<sup>38</sup> Así ocurre, como veremos más adelante, con el establecimiento de servicios de tráfico marítimo o sistemas de notificación para buques. Al respecto, vide MOLENAAR, *op. cit.*, pp. 215-216.

<sup>39</sup> En este sentido, vide HAKAPÄÄ; MOLENAAR, *op. cit.*, pp. 133-134; YANG, H., *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*, Springer, Berlin, 2006, p. 221.

<sup>40</sup> No obstante, ciertos Estados ribereños del Océano Índico, han hecho una interpretación extensiva de las razones que podrían justificar tal suspensión del derecho de paso inocente, al considerar que esta decisión podría tomarse para salvaguardar la paz, el buen orden o la seguridad del país, términos que resultan coincidentes con los empleados en el artículo 19 de la CNUDM y podrían dar lugar a la interpretación de que el derecho de paso inocente podría suspenderse en los supuestos contemplados en dicho precepto, lo que permitiría incluir los actos de contaminación deliberada y grave. En esta línea se expresan Sri Lanka (Secc. 3.4 de *Maritime Zones Law núm. 22 of 1 September 1976*), India (Secc. 4.3 de *The Territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and others Maritime Zones Act, 1976*), Pakistán (Secc. 3.4 de *Territorial Waters and Maritime Zones Act, 1976*) o Myanmar (Secc. 8 de *Territorial Sea and maritime Zones Law, 1977*).

armas»<sup>41</sup>. Por eso, no parece ajustarse estrictamente a la CNUDM una disposición como la contenida en el artículo 45.1 del *Proyecto de Ley General de Navegación Marítima*, que permite suspender temporalmente el paso inocente en determinadas zonas del mar territorial «[p]ara la defensa de los intereses generales y, en particular, para velar por la seguridad de la navegación», pues los términos empleados —«intereses generales» o «seguridad de la navegación»— parecen más amplios que los mencionados en el citado instrumento jurídico.

La Convención de 1982 trata de hacer compatible esta competencia reglamentaria del Estado ribereño con la navegación de buques extranjeros por el mar territorial y, en particular, con el ejercicio del derecho de paso inocente, pues si bien se le reconoce la capacidad de regularlo, no puede por esta vía restringirlo o impedirlo; sólo podría suspenderlo en las estrictas condiciones que acabamos de mencionar. Por ello, la discrecionalidad del Estado ribereño a la hora de aprobar leyes y reglamentos que le permitan ordenar el tráfico marítimo y preservar el medio marino se ve limitada. En efecto, las medidas que adopte con este propósito no podrán suponer en la práctica una denegación u obstaculización del ejercicio del derecho de paso inocente, imponiendo a los buques extranjeros requisitos que hagan imposible la navegación por el mar territorial<sup>42</sup>. La cuestión que plantea la aplicación de esta disposición es determinar cuándo una ley o reglamento dictado por el Estado ribereño para prevenir o controlar la contaminación produce este efecto. Evidentemente, no toda restricción a la navegación de buques extranjeros sería contraria a la Convención de 1982, sino únicamente aquellas que sean discriminatorias o que no resulten razonables o sean desproporcionadas en relación con el objetivo que pretendan alcanzar. De este modo, la protección del medio marino no podría impedir *de facto* la navegación por el mar territorial, pues ambos son intereses que la Convención de 1982 trata de preservar.

Asimismo, la CNUDM ha establecido un límite adicional de carácter material a esta competencia normativa en cuestiones tales como el diseño, construcción, dotación o equipo de los buques extranjeros, pues las leyes y reglamentos que puede dictar el Estado ribereño en tales materias se deben circunscribir a la aplicación de las «reglas y estándares internacionales generalmente aceptados» (art. 21.2). La introducción de esta restricción se ha justificado por las dificultades que ocasionaría a la navegación por el mar territorial la existencia de una multiplicidad de legislaciones heterogéneas en estos aspectos. Se trata así de una disposición encaminada a garantizar la existencia de una normativa internacional uniforme en este ámbito y, por tanto, a facilitar la libre navegación<sup>43</sup>. En este caso, los intereses marítimos han prevalecido frente a la competencia reglamentaria del Estado ribereño, que ve así limitada su soberanía en este espacio.

Esta disposición se aplicaría, sobre todo, al paso lateral de buques extranjeros por el mar territorial; no así cuando se dirijan a las aguas interiores o a una instalación portuaria. En este caso, los Estados costeros pueden establecer condiciones para el acceso a sus puertos que afecten incluso al diseño, construcción, dotación o equipo de

<sup>41</sup> Vide TREVES, Tullio, «Navigation», en DUPUY, R.-J., VIGNES, D. (eds.), *A Handbook of the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, p. 936.

<sup>42</sup> En este sentido, Vide JOHNSON, *op. cit.*, p. 79.

<sup>43</sup> Vide BIRNIE, BOYLE, *op. cit.*, p. 371.

los buques cuando lo consideren necesario para prevenir cualquier posible accidente o evitar riesgos de contaminación (art. 211.3)<sup>44</sup>. A tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Convención de 1982, el Estado ribereño podría adoptar en el mar territorial las medidas necesarias para «impedir cualquier incumplimiento de las condiciones a que esté sujeta la admisión de dichos buques en esas aguas o en esa instalación portuaria». Ello le permitiría exigir a aquellos barcos extranjeros que se dirijan a sus puertos sin cumplir tales condiciones –incluso cuando afecten a cuestiones de diseño, construcción, dotación o equipo– que interrumpan su navegación y que modifiquen su rumbo cuando aún se encuentren en el mar territorial<sup>45</sup>.

Del mismo modo, en caso de fondeo de buques en el mar territorial autorizado por el Estado ribereño, también podrían serle de aplicación estándares más estrictos, incluso en tales materias, pues esta actividad, como sabemos, no entraría dentro de la noción de paso inocente, salvo los supuestos contemplados por el artículo 18.2.

Aunque el Estado ribereño no pueda establecer reglas más estrictas en relación con el diseño, construcción, dotación o equipo, sí podría legislar y velar por el respeto de dichos estándares internacionales por parte de los buques extranjeros que naveguen por su mar territorial, al margen de que se encuentren o no ejerciendo el derecho de paso inocente<sup>46</sup>. Esta facultad resulta de extraordinaria importancia para la preservación del medio marino, pues le permite adoptar medidas preventivas en relación con aquellos buques respecto de los que tenga evidencia que incumplen tales reglas y estándares internacionales sin necesidad de que tal infracción dé lugar a un acto de contaminación, tal como ocurre en el caso de la ZEE.

La eficacia de esta restricción de las competencias del Estado ribereño en un espacio sometido a su soberanía va a depender en muy buena medida del mantenimiento del equilibrio de intereses –protección del medio marino y desarrollo de la navegación internacional– sobre el que se elabora esta disposición. En efecto, la búsqueda de la uniformidad en relación con las normas aplicables en materia de diseño, construcción, dotación o equipo proporciona indudables ventajas para la

<sup>44</sup> Este precepto obliga a los Estados ribereños a dar debida publicidad a estos requisitos y a comunicarlos a la OMI. Dentro de la práctica se constata cómo ciertos Estados han limitado la entrada a sus puertos o a sus aguas interiores a determinado tipo de buques. Así lo hizo Nueva Zelanda con los buques de propulsión nuclear (Secc. 11 de *New Zealand Nuclear Free Zone, Disarmament, and Arms Control Act 1987*) o EE.UU. con los petroleros de casco simple (*Oil Pollution Act, 1990*). Por su parte, España adoptó, a raíz del accidente del *Prestige*, la prohibición de acceso a sus puertos de petroleros de casco simple a través del *Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, sobre medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes* (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2002). Esta misma limitación ha sido establecida por la Unión Europea (*Reglamento (CE) núm. 1726/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único*, D.O. L 249, 1 de octubre de 2003) y la OMI (*Enmiendas de 2003 al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, aprobadas por Resolución MEPC111(50), adoptadas el 4 de diciembre de 2003*, BOE núm. 154, de 29 de junio de 2005). Asimismo, con carácter general, según el artículo 74.1 del *Proyecto de Ley General de Navegación Marítima*, «[l]a Administración marítima estará facultada para prohibir o condicionar la entrada en los puertos y demás aguas interiores a los buques cuyo estado de avería o cuyas instalaciones o carga no garanticen el respeto de las normas vigentes en materia de prevención de contaminación».

<sup>45</sup> Al respecto, vide JOHNSON, *op. cit.*, p. 40.

<sup>46</sup> Así se ha establecido en la legislación norteamericana en la sec. 312, núm. 7, C de *Federal Water Pollution Control Act (US Code, Sec. 1322, núm. 7, C)*.

navegación internacional, pero no puede hacerse a costa de desproteger a los Estados ribereños. Éstos han aceptado limitar sus competencias en el mar territorial con la confianza de que las reglas y estándares internacionales les permitan preservar sus intereses, en particular proteger el medio marino y prevenir la contaminación causada por buques. Por eso, resulta de especial importancia el alcance que se dé a la noción de reglas y estándares internacionales y su adecuación para garantizar la seguridad marítima y prevenir la contaminación, combatiendo ciertas prácticas dentro del sector del transporte marítimo que han dado lugar a la navegación de buques subestándar.

La OMI asume a este respecto una especial responsabilidad en la medida en que entre sus objetivos se encuentra el de «alentar y facilitar la adopción general de normas tan elevadas como resulte factible en cuestiones relacionadas con la seguridad marítima, la eficiencia de la navegación y la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques». Las iniciativas emprendidas en el seno de esta organización internacional en orden a la elaboración de reglas y estándares internacionales en materia de diseño, construcción, dotación y equipo de los buques deben tener en cuenta no sólo el desarrollo de la navegación internacional, sino también la protección del medio marino. Si la normativa internacional en materia de seguridad marítima resulta insuficiente para luchar contra el fenómeno de los buques subestándar y sus consecuencias –y los Estados del pabellón se muestran incapaces de asegurar su cumplimiento–, al Estado ribereño se le coloca en una difícil posición al impedirle actuar con carácter preventivo frente a la amenaza que representan estos barcos para su medio marino. La insatisfacción a la que, sin duda, da lugar esta situación puede desembocar en la adopción con carácter unilateral de legislaciones estatales más estrictas en materia de diseño, construcción, dotación o equipo, especialmente, en respuesta a siniestros marítimos en los que se vean implicados estos buques. Así lo hizo EEUU tras el accidente del *Exxon Valdez* con la aprobación de la *Oil Pollution Act, 1990*. Más recientemente, las consecuencias de los accidentes del *Erika* y del *Prestige*, aunque hayan ocurrido en la ZEE, han vuelto a poner de relieve la importancia de adoptar medidas eficaces en el seno de la OMI para combatir la navegación de buques subestándar, si se quiere evitar la proliferación de iniciativas unilaterales de los Estados ribereños<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> En efecto, ambos accidentes plantearon la cuestión de la adecuación de las reglas y estándares internacionales en materia de diseño, construcción y equipo a la realidad del transporte marítimo y, en particular, la idoneidad del empleo de viejos petroleros de casco simple para el transporte de fuel pesado (Al respecto, vide FRANK, V., «Consequences of the *Prestige* sinking for european and international law», *I.J.M.C.L.*, vol. 20, 2005, núm. 1, pp. 7-8). Por ello, una de las medidas propuestas en el plano regional europeo para evitar la repetición de tales siniestros marítimos fue la supresión acelerada de este tipo de buques, por ser considerados más inseguros, y su sustitución por petroleros de doble casco. Ello llevó, a iniciativa de la UE, a que se aprobase en el seno de la OMI la modificación de la Regla 13G del Anexo I del Convenio MARPOL (reducción de los plazos para su supresión). Cfr. JUSTE, J.; BOU, V., «After the *Prestige* oil spill: Measures taken by Spain in an evolving legal framework», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. X, 2006, pp. 18-19.

## 2. Poderes del Estado ribereño para hacer cumplir su legislación y las reglas y estándares internacionales en materia de seguridad marítima y preservación del medio marino

La capacidad del Estado ribereño para prevenir posibles actos de contaminación se ve reforzada con el reconocimiento de una amplia potestad ejecutiva que le permite asegurar el respeto de las leyes y reglamentos que haya dictado en el mar territorial –así como de las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados–, sobre todo, en materia de seguridad marítima y preservación del medio marino. Estos poderes de ejecución se extienden a las infracciones de la legislación del Estado ribereño cometidas en puertos y aguas interiores, aunque el buque ya no se encuentre en este espacio <sup>48</sup>; y a las infracciones de las leyes y reglamentos o de las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados, incluso en materia de diseño, construcción, dotación o equipo de los buques cometidas en el mar territorial. No se aplican, sin embargo, a las infracciones que hayan tenido lugar en la ZEE, aunque el buque se encuentre en el mar territorial, pues en tal caso se aplicarán las limitadas normas de ejecución previstas para dicho espacio marítimo (art. 220.5 y 6).

Esta competencia ejecutiva se ejercerá sobre todos los buques que naveguen por el mar territorial, ya ejerzan el derecho de paso inocente o no. Pero el alcance de sus poderes será diferente en uno u otro caso. A tal efecto, el Estado ribereño está facultado para adoptar las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente (art. 25.1), pero, al mismo tiempo –según se ha visto–, se le impone el deber de no impedir u obstaculizar el paso inocente, salvo de conformidad con la Convención, ni de imponer requisitos que produzcan este efecto práctico o que se apliquen de forma discriminatoria (art. 24.1).

La articulación de estos dos preceptos podría hacernos pensar que los poderes de ejecución del Estado ribereño en relación con la protección del medio marino quedan circunscritos a los supuestos de paso no inocente, lo cual resultaría claramente insatisfactorio para los intereses del Estado ribereño, pues en la práctica ello supondría privarle de los medios para hacer cumplir la legislación adoptada para prevenir y controlar la contaminación en un espacio marino sometido a su soberanía.

Por ello, debemos entender que si bien no toda violación de las leyes del Estado ribereño en relación con el mar territorial va a suponer una pérdida del derecho de paso inocente <sup>49</sup>, los poderes de ejecución de éste se extienden a todas infracciones cometidas por buques extranjeros en el mar territorial que supongan un riesgo de contaminación y legitiman ciertas interferencias en la navegación –inspección del buque, retención o conducción a puerto– que no suponen necesariamente una obstaculización o impedimento del derecho de paso inocente siempre y cuando sean razonables, nece-

<sup>48</sup> Al respecto, vide MOLENAAR, *op. cit.*, p. 244.

<sup>49</sup> Sin embargo, un cierto sector doctrinal entiende que el derecho de paso inocente está ligado al respeto de las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño, de modo tal que toda violación de éstos convertiría en no inocente el paso del buque extranjero infractor. Desde esta perspectiva, vide GOLD, E., «International shipping and the new law of the sea: New directions for a traditional use?», *Ocean Development and International Law*, vol. 20, 1989, núm. 3, p. 439; NGANTCHA, F., *The right of innocent passage and the evolution of the international law of the sea*, Pinter Publishers, London, 1990, p. 176.

sarias y se apliquen sin discriminación alguna<sup>50</sup>. En efecto, el artículo 24.1 impone al Estado ribereño una obligación de no dificultar el paso inocente, pero esta no tiene un carácter absoluto. Al introducir la expresión «salvo de conformidad con esta Convención», se da a entender que puede haber supuestos donde sí se podría interferir la navegación de un buque por el mar territorial sin que ello suponga una denegación del derecho de paso inocente.

A este respecto, el artículo 220.2 autoriza al Estado ribereño a inspeccionar cualquier barco que navegue por su mar territorial cuando tenga «motivos fundados» para creer que ha violado en este espacio sus leyes y reglamentos o las reglas y estándares internacionales aplicables para prevenir, reducir y controlar la contaminación –incluidas, por tanto, las normas sobre diseño, construcción, dotación o equipo–<sup>51</sup>. Llegado el caso, cuando las pruebas lo confirmen, podrá iniciar un procedimiento contra el buque, incluida su retención y su conducción a puerto<sup>52</sup>, pese a que el precepto no lo mencione expresamente, pero no la expulsión del buque de su mar territorial. Es importante notar que el Estado puede adoptar tales medidas contra el buque aun antes de que se haya producido acto de contaminación alguno, lo que le permitirá actuar preventivamente.

En caso de retención y conducción a puerto del buque, esta sólo durará el tiempo que resulte imprescindible para el desarrollo de las investigaciones y, en caso de confirmarse la infracción, tras haber constituido una fianza u otra garantía financiera apropiada (art. 226.1.b)<sup>53</sup>. No obstante, cuando el buque, a tenor de sus condiciones de navegabilidad, represente un riesgo excesivo para el medio marino se podrá denegar su liberación o supeditarla al requisito de que se dirija al astillero más próximo para realizar las reparaciones oportunas (art. 226.1.c de la CNUDM y artículo 5.2 del Convenio MARPOL).

El ejercicio de estos poderes de control no queda al arbitrio del Estado ribereño, sino que debe basarse en un criterio de razonabilidad a tenor de las circunstancias y de la información disponible. Es precisamente este elemento, que viene determinado por la exigencia de «motivos fundados», el que hace que la acción emprendida por el Estado ribereño no pueda ser considerada como una obstaculización o denegación del dere-

<sup>50</sup> En este sentido, vide BODANSKY, *op. cit.*, pp. 752–753; ROACH J.A.; SMITH, R.W., *Excessive Maritime Claims*, International Law Studies, vol. 66, Naval War College, Newport, 1994, p. 144; *Final Report ...*, cit., p. 88.

<sup>51</sup> La inspección del buque extranjero se limitará en principio al examen de los certificados, registros y otros documentos que el buque esté obligado a llevar en virtud de las reglas y estándares internacionales o de cualquier documento similar que lleve consigo. La inspección física más detallada sólo podrá llevarse a cabo cuando existan motivos fundados para creer que la condición del buque o de su equipo no se corresponde con los datos que figuran en esos documentos, o cuando el contenido de tales documentos no basta para confirmar o verificar una presunta infracción (art. 226.1.a).

<sup>52</sup> Estas facultades ya estaban reconocidas en el Convenio de Londres sobre Vertidos de 1972 y en el Convenio MARPOL (en cuyo art. 4.2 se impone a los Estados ribereños la obligación de perseguir las violaciones de este convenio que hayan ocurrido dentro de su jurisdicción) o en el Convenio de Ginebra de 1958 sobre mar territorial y zona contigua, y tienen un carácter consuetudinario. En este sentido, Vide CHURCHILL; LOWE, *op. cit.*, p. 345.

<sup>53</sup> La retención prolongada del buque o de la tripulación podría dar lugar al inicio del procedimiento de pronta liberación de buques y de sus tripulaciones previsto en el artículo 292 de la Convención de 1982. Sobre este procedimiento, dentro de la doctrina, vide JORGE URBINA, J., *Controversias marítimas, intereses estatales y Derecho internacional*, Editorial Dilex, Madrid, 2005, pp. 95-107.

cho de paso inocente no amparada por la Convención de 1982<sup>54</sup>. En caso contrario, tal acción podría dar lugar a responsabilidad<sup>55</sup>.

Finalmente, no podemos dejar de plantearnos la posibilidad de que dentro de las medidas de ejecución a disposición del Estado ribereño en caso de infracciones de sus leyes y reglamentos o de las reglas y estándares internacionales se encuentre la expulsión del buque infractor del mar territorial o la prohibición de acceso al mismo. En la Convención de 1982, a tenor de lo previsto en el artículo 25.1, el recurso a una medida de este tipo se limita a los casos en los que el paso sea calificado como no inocente. De este modo, el Estado ribereño no podría impedir la navegación de un buque por su mar territorial, aunque haya incumplido sus leyes y reglamentos o las reglas y estándares internacionales, pues, como sabemos, ello no supone automáticamente la pérdida del derecho de paso inocente<sup>56</sup>.

Sin embargo, nos encontramos ante una cuestión que sigue suscitando un amplio debate, especialmente, a tenor de la práctica desarrollada por determinados Estados ribereños. En ciertas legislaciones nacionales se constata que entre los poderes de control sobre los buques extranjeros que naveguen por el mar territorial, se incluye, como una medida de carácter preventivo para preservar el medio marino, la prohibición de acceso o la expulsión del buque de este espacio marítimo, al margen de que el paso pueda ser considerado inocente o no<sup>57</sup>.

Esta práctica estatal, aunque no pueda considerarse significativa a los efectos de la posible cristalización de una nueva norma consuetudinaria, se suma a la analizada anteriormente en relación con la flexibilización de la noción de paso inocente y pone de relieve la predisposición de los Estados ribereños a desbordar los límites establecidos por la Convención de 1982, asumiendo nuevas competencias de ejecución en el mar territorial que les permitan ejercer un mayor control sobre los barcos que constituyan un riesgo para el medio marino —especialmente, los buques subestándar— y poder así tomar medidas preventivas frente a cualquier amenaza de vertido contaminante.

<sup>54</sup> Al respecto, vide MOLENAAR, *op. cit.*, p. 245.

<sup>55</sup> En efecto, según el artículo 232, los Estados incurrirán en responsabilidad por los daños y perjuicios que se puedan derivar de la adopción de medidas de ejecución para la protección y preservación del medio marino que sean ilegales o *excedan lo razonablemente necesario a la luz de la información disponible*. Este precepto nos pone de relieve la importancia de que el Estado ribereño aplique de forma «razonable» las medidas de ejecución para prevenir cualquier amenaza de contaminación.

<sup>56</sup> Al respecto, vide JOHNSON, *op. cit.*, pp. 83-84.

<sup>57</sup> Así lo han hecho algunos Estados como Canadá (Secc. 227.1 de *Canada Shipping Act, 2001*), Chile (art. 32 de la *Ley de Navegación de 1978* y arts. 6 y 19 del *Reglamento para el control de la contaminación acuática de 1992*), Dinamarca (Secc. 43.1 de *Act núm. 476 of 30 June 1993 on the Protection of the Marine Environment*), Italia (art. 6 del *Decreto del Presidente della Repubblica núm. 504 del 27 maggio 1978, per l'intervento in alto mare in caso di sinistri ed avarie a navi battenti bandiera straniera che possano causare inquinamento o pericolo di inquinamento all'ambiente marino, o al litorale*), Noruega (Secc. 31 de la *Ley de la Guardia Costera, 1997*), España (art. 88.3.a) de la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*), Ucrania (art. 28.3 de *Statute of Ukraine concerning the State Frontier, 1991*) o EEUU (Secc. 1016.b).2) de *Oil Pollution Act, 1990*). Sobre esta práctica, vide *Final Report* ..., *cit.*, p. 88. En algunos casos, la prohibición de acceso al mar territorial se refiere a determinados buques a tenor de la carga que transporten: armas nucleares, armas químicas o cualquier otro tipo de armas de destrucción masiva. Así lo han dispuesto Lituania (art. 12 de *Law on the State Boundary of the Republic of Lithuania, of 25 June 1992*) o Rumanía (art. 10 de *Act concerning the Legal Regime of the Internal Waters, the Territorial Sea and the Contiguous Zone of Romania, of 7 August 1990*).

### 3. **Identificación de los buques que representen un riesgo para el medio marino como presupuesto para la prevención de la contaminación. Contribución de las organizaciones internacionales en los planos universal y europeo**

El ejercicio de las competencias de ejecución que la Convención de 1982 atribuye al Estado ribereño para la protección y preservación del medio marino va a depender de la constatación de que un buque ha incumplido sus leyes y reglamentos, las reglas y estándares internacionales o las condiciones en las que debe ejercer el derecho de paso inocente. Para ello, debe disponer de información precisa sobre los barcos extranjeros que navegan por su mar territorial. Tales datos le proporcionarán las evidencias suficientes de que se ha cometido una infracción y le permitirán evaluar los eventuales riesgos que tales buques pueden representar para el medio marino. Sobre la base de dicha información, el Estado ribereño podrá adoptar las medidas preventivas que estime oportunas para evitar o, en su caso, controlar cualquier acto de contaminación que se produzca en su mar territorial.

Con este propósito el Estado ribereño podrá establecer Servicios de Tráfico Marítimo (STM) o Sistemas de Notificación para Buques en virtud de las competencias normativas que le atribuye, según hemos visto, la Convención de 1982 en el artículo 21.1.a) y f). La eficacia de tales sistemas de control de la navegación se verá reforzada con el equipamiento de todos los buques con Sistemas de Identificación Automática (SIA). Tales dispositivos «proporcionarán automáticamente a las estaciones costeras y otros buques y aeronaves que cuenten con aparatos adecuados información, que incluya, entre otras cosas, la identidad, el tipo, la situación, el rumbo, la velocidad y las condiciones de navegación del buque, así como otros datos relativos a su seguridad» y permitirán la vigilancia y el seguimiento del barco durante su paso por el mar territorial<sup>58</sup>. La adopción de cualquiera de estas medidas no puede ser considerada como un requisito que produzca el efecto práctico de denegar u obstaculizar el ejercicio del derecho de paso inocente.

A la hora de establecer tales servicios de tráfico marítimo o sistemas de notificación para buques con carácter obligatorio en el mar territorial, el Convenio SOLAS dispone que la iniciativa corresponderá al Estado ribereño y que podrá tomar tal decisión sin contar necesariamente con la aprobación de la OMI<sup>59</sup> –a diferencia de lo que ocurre en la ZEE<sup>60</sup>–, aunque se recomienda al Estado ribereño que se ajuste en la

<sup>58</sup> En este caso, la exigencia de estos dispositivos no queda en manos de la legislación del Estado ribereño, sino que al formar parte del equipo del buque, su regulación se halla limitada por lo que dispongan las reglas y estándares internacionales. A este respecto, en la Regla 19.2.4 del Capítulo V del Anexo del Convenio SOLAS se dispone que todos los buques, siguiendo un calendario de adaptación que prevé la propia norma, deberán estar equipados con tales dispositivos. Cfr. *Enmiendas de 2000 al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, adoptadas el 5 de diciembre de 2000 mediante Resolución MSC 99 (73)* (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2002). Además, se insiste en la Regla 19.2.4.7 en la obligación que tienen todos los buques de mantener en funcionamiento estos sistemas. Cfr. *Enmiendas de 2002 al Anexo del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, adoptadas el 12 de diciembre de 2002 mediante Resolución 1 de la Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar* (BOE núm. 98, de 22 de abril de 2004).

<sup>59</sup> En efecto, la Regla 12 del Capítulo V del Anexo del Convenio SOLAS dispone en su párrafo 3.º que «la utilización de un STM solamente se podrá hacer obligatoria en las zonas marítimas que se hallen dentro de las aguas territoriales de un Estado ribereño».

<sup>60</sup> A respecto, vide HAKAPÄÄ; MOLENAAR, *op. cit.*, p. 134.

medida de lo posible a las reglas y directrices aprobadas por esta organización<sup>61</sup>. En caso de que se haya decidido la adopción de estos sistemas el Estado ribereño asume la obligación de dar debida publicidad a los mismos.

El control del tráfico marítimo a los efectos de prevenir cualquier acto de contaminación en el mar territorial no es una tarea que el Estado ribereño pueda ni deba asumir aisladamente, al margen del entorno en el que se encuentre, sino que en este ámbito juega un papel esencial la cooperación internacional. Así se destaca en el Convenio MARPOL, en cuyo artículo 6 se insiste en la necesidad de que los Estados partes cooperen «en toda gestión que conduzca a la detección de las transgresiones y al cumplimiento de las disposiciones del presente Convenio haciendo uso de cualquier medida apropiada y practicable de detección y de vigilancia y control ambientales, así como de métodos adecuados de transmisión de información y acumulación de pruebas»<sup>62</sup>. A este respecto, junto a los medios navales y aéreos de que puede disponer el Estado ribereño, reviste una enorme importancia la información que pueda proporcionar el Estado del puerto del que haya partido el buque u otros Estados ribereños vecinos por cuyas aguas haya pasado con anterioridad.

Por ello, el establecimiento de mecanismos y procedimientos armonizados para el intercambio de información entre Estados, sobre todo, de una misma área regional constituye un instrumento idóneo para la supervisión del tráfico marítimo a los efectos de garantizar la seguridad de la navegación y la prevención de la contaminación<sup>63</sup>. En esta línea se sitúa la iniciativa adoptada en el marco de la Unión Europea, a raíz del accidente del *Erika*, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, que se ha plasmado en la *Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo*<sup>64</sup>.

Con el objetivo de mejorar el control del tráfico marítimo, así como la respuesta de las autoridades frente a cualquier situación potencialmente peligrosa para el medio marino, esta Directiva prevé la adopción de una serie de medidas tendentes a facilitar

<sup>61</sup> En este sentido, Vide FERNÁNDEZ BEISTEGUI, «Aspectos parciales ...», cit., pp. 55-56.

<sup>62</sup> Con este propósito, en caso de accidente que amenace con causar contaminación se establece una obligación de notificación a las autoridades marítimas del Estado ribereño. Esta obligación se encuentra reflejada en algunas de las leyes y reglamentos aprobados por Estados como Italia (art. 11 de *Legge núm. 979 del 31 diciembre 1982, per la difesa del mare*) o Bélgica (art. 21 de la *Ley relativa a la protección del medio marino en los espacios marinos sometidos a la jurisdicción de Bélgica, de 20 de enero de 1999*). En el caso de España, una medida de esta naturaleza figura en el artículo 72 del *Proyecto de Ley General de Navegación Marítima*. En el ámbito de la UE, una obligación de este tipo figura en el artículo 17 de la *Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo*.

<sup>63</sup> En relación con el control del Estado del puerto, se debe destacar la adopción del *Memorando de Acuerdo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto*, firmado en París el 26 de enero de 1982 –y la aprobación en el ámbito de la Unión Europea de diferentes disposiciones vinculadas a este aspecto de la seguridad marítima–, que fue seguido por otras iniciativas similares en otras áreas regionales. Entre las obligaciones derivadas de estos mecanismos se encuentran las de intercambio de información en relación con los buques que entren o salgan de un puerto situado en uno de los Estados miembros, así como la elaboración de listas de barcos potencialmente peligrosos. Al respecto, vide SAGE, B., «Identification of 'High Risk Vessels' in coastal waters», *Marine Policy*, vol. 29, 2005, núm. 4, pp. 349-355.

<sup>64</sup> Esta Directiva ha sido transpuesta en España por el *Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo* (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2004).

la identificación de los barcos con destino a puertos europeos y el seguimiento de los que pasen por zonas sometidas a sistemas obligatorios de notificación de buques (art. 5) o a servicios de tráfico marítimo establecidos en el mar territorial basándose en las directrices desarrolladas por la OMI (art. 8). Para ello, todo buque que haga escala en un puerto de un Estado miembro deberá ir equipado con un dispositivo SIA que cumpla las reglas de la OMI y que deberá ser mantenido en funcionamiento en todo momento (art. 6).

Este seguimiento deberá ser más estrecho en el caso de buques que presenten un riesgo especialmente elevado para la navegación o para el medio marino (art. 16)<sup>65</sup>. En estos casos, la Directiva impone una obligación de transmisión de la información a otros Estados miembros por cuyas aguas tenga previsto navegar el buque con el fin de que se puedan tomar las medidas preventivas oportunas (art. 16.2). Si bien la Directiva se centra, fundamentalmente, en el control ejercido por el Estado del puerto, nada impide que sobre la base de esta información los Estados de tránsito puedan llevar a cabo inspecciones del buque y la retención del mismo. En efecto, los «motivos fundados» que exige el artículo 220.2 de la CNUDM para que el Estado ribereño pueda adoptar medidas de carácter preventivo frente a buques que supongan un riesgo de contaminación pueden venir dados por la información recibida de dichos dispositivos o del incumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos.

Asimismo, la Directiva busca simplificar y armonizar los procedimientos de transmisión y utilización de los datos relativos a mercancías peligrosas o contaminantes transportadas por buques, promoviendo el intercambio electrónico de información entre los Estados miembros y favoreciendo el desarrollo de bases de datos comunes (art. 14). Ello ha dado lugar a la creación de una red telemática de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo (SafeSeaNet). Con este nuevo sistema se busca reforzar la interconexión de las administraciones marítimas de los Estados miembros a los efectos de facilitar la aplicación eficaz de la legislación marítima comunitaria, así como la rápida detección de cualquier riesgo de contaminación.

Este conjunto de dispositivos y sistemas de transmisión de información favorecen indudablemente la identificación de los buques que puedan representar un riesgo de contaminación en atención a su carga o a sus condiciones de navegabilidad y permiten la detección anticipada de aquellos barcos que suelen cometer infracciones. De este modo, se refuerza el respeto de las leyes y reglamentos dictados por los Estados ribereños, así como de las reglas y estándares internacionales, sobre la base de la necesaria colaboración entre éstos y los Estados del puerto. Por eso, resulta necesario potenciar el desarrollo de tales mecanismos y su funcionamiento efectivo, pues permiten a los Estados ribereños tomar medidas con carácter preventivo y, con ello, contribuyen reducir los riesgos de que se adopten medidas unilaterales por parte de éstos.

---

<sup>65</sup> La Directiva 2002/59/CE califica en su artículo 16 como «buques que presentan un riesgo potencial para la navegación o una amenaza para la seguridad marítima, la seguridad de las personas o para el medio ambiente» a aquellos que hayan sufrido un accidente marítimo, que hayan incumplido las obligaciones de notificación e información establecidas en esta Directiva, que no hayan respetado las reglas aplicables en los sistemas de separación del tráfico y los servicios de tráfico marítimo puestos bajo la responsabilidad de un Estado miembro, que hayan llevado a cabo presuntamente un vertido voluntario de hidrocarburos o cualquier otra infracción del Convenio MARPOL en aguas bajo jurisdicción de un Estado miembro, o a los que se les haya denegado el acceso a los puertos de los Estados miembros.

#### IV. EXPANSIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN Y CONTROL DEL ESTADO RIBEREÑO MÁS ALLÁ DEL MAR TERRITORIAL. UN REPASO DE LA PRÁCTICA

El examen realizado hasta el momento nos ha permitido poner de manifiesto el conjunto de medidas que el Estado ribereño puede adoptar con carácter preventivo, al amparo de lo dispuesto en la Convención de 1982, frente a cualquier amenaza de contaminación proveniente de buques que naveguen por el mar territorial. En este análisis se ha observado la predisposición de ciertos Estados ribereños a ampliar estos poderes de ejecución y control a los efectos de preservar el medio marino. Pero esta tendencia no se ha limitado al mar territorial, sino que algunos Estados han buscado extender tales competencias más allá de este espacio marítimo, en concreto a la ZEE, en la que los poderes del Estado ribereño resultan más reducidos y no le permiten llevar a cabo una acción preventiva<sup>66</sup>.

Esta situación, que ha sido considerada enormemente insatisfactoria, sobre todo a raíz de ciertos siniestros marítimos en los que se han visto envueltos buques subestándar –unido a la incapacidad de algunos Estados del pabellón de cumplir con sus obligaciones–, ha dado lugar a que un cierto número de Estados ribereños haya regulado las competencias legislativas y de ejecución en relación con la preservación del medio marino sin diferenciar entre los distintos espacios marítimos, incluyendo la posibilidad de solicitar información, derecho de visita e inspección y la retención y conducción a puerto del buque, lo que parece poner de manifiesto en estos casos la existencia de un único régimen jurídico para el mar territorial y la ZEE a los efectos de prevenir y controlar cualquier acto de contaminación<sup>67</sup>.

Esta práctica estatal propugna en definitiva una extensión de las competencias de ejecución y control del Estado ribereño más allá del mar territorial. Por el momento

<sup>66</sup> En efecto, a tenor del régimen de libertad de navegación que impera en este espacio marítimo, se establece una gradación de las competencias de ejecución y control del Estado ribereño en función de la naturaleza y alcance de la infracción y de la gravedad del daño. De este modo, el ribereño deberá limitarse a solicitar información a un buque que navega por su ZEE cuando tenga «fundados motivos» para creer que ha cometido una infracción de sus leyes y reglamentos o de las reglas y estándares internacionales (art. 220.3); y sólo podrá adoptar otro tipo de medidas (inspección, instrucción de un procedimiento o retención del buque) cuando haya dado lugar a una «descarga importante que cause o amenace causar una contaminación considerable del medio marino» o «graves daños a las costas o intereses conexos del Estado ribereño» (las cursivas son nuestras) (art. 220.5 y 6). Los términos empleados en dichos preceptos resultan a primera vista muy restrictivos y limitan sensiblemente la posibilidad de adoptar medidas de carácter preventivo. Al respecto, vide PUEYO LOSA J.; LIROLA DELGADO, I.; JORGE URBINA, J., «Protección y preservación del medio marino. Hacia una revisión del régimen de libertad de navegación en la zona económica exclusiva», en MEILÁN, op. cit., pp. 173-174.

<sup>67</sup> En este sentido, hemos de mencionar a Francia (art. L1521-1 de *Code de la Defense. Version consolidée au 30 octobre 2007*), Canadá (Secc. 186.1 de *Canada Shipping Act, 2001*), Chile (art. 4. b de *Reglamento para el control de la contaminación acuática de 1992*), Letonia (art. 23 de *Law on the Continental Shelf and the Economic Zone of the Republic of Latvia, 1993*), Nueva Zelanda (Secc. 2 de *Marine Pollution Amendment Act, 1990*), Sri Lanka (Secc. 37 de *Marine Pollution Prevention Act, Núm. 59 of 1981*), España (art. 112 de *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* y art. 81, 2 de *Proyecto de Ley General de Navegación Marítima*), Polonia (art. 2.1 de *Act concerning the maritime areas of the Polish Republic and marine administration, 21 March 1991*), Bulgaria (art. 54 de *Maritime Space, Inland Waterways and Ports Act of the Republic de Bulgaria, 28 January 2000*), Mozambique (art. 4 de *Regulamento para a prevenção e controlo da poluição marinha e costeira, 1999*) o China (art. 2 de *Marine Environmental Protection Law, 1983*).

tiene un alcance muy limitado, pero en caso de consolidarse podría anticipar una posible evolución del régimen jurídico de seguridad marítima y de protección del medio marino establecido en la CNUDM en una línea de *territorialización* de la ZEE<sup>68</sup>. La reiteración de accidentes marítimos en los que se han visto implicados buques subestándar, tal como ha ocurrido con el *Erika* y el *Prestige*, ha contribuido de forma sustancial a potenciar una tendencia de este tipo.

Por ello, se debe insistir en la necesidad de una reacción de la comunidad internacional para garantizar la aplicación plena y efectiva de las reglas y estándares internacionales y promover sobre la base de la cooperación entre los Estados y las organizaciones internacionales la revisión del actual Derecho del mar con el fin de permitir a los Estados ribereños protegerse, especialmente en la ZEE, contra los riesgos derivados del paso de buques que supongan un peligro para el medio marino, pues de lo contrario seguirán sucediéndose en el futuro diferentes iniciativas unilaterales que podrían llegar a amenazar la integridad de la Convención de 1982.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

A tenor del análisis realizado, es posible constatar que el amplio elenco de medidas que el Estado ribereño puede adoptar en el mar territorial para preservar el medio marino le permite desarrollar una acción preventiva frente a los riesgos de contaminación procedentes de buques que naveguen frente a sus costas. Ello sin duda alguna es una consecuencia de su consideración como un espacio marítimo sometido a la soberanía estatal, aunque también en él se percibe la tensión existente entre ésta y la libre navegación que se reconoce a todos los buques extranjeros a través del derecho de paso inocente.

Por eso, la reiterada sucesión de accidentes en los que se ven implicados en la mayoría de los casos buques subestándar puede conducir también en este espacio marítimo a un cierto cuestionamiento del equilibrio de intereses alcanzado en el actual Derecho del mar, que se traduciría en una intensificación de los mecanismos de control sobre los buques que navegan por el mar territorial. En este sentido, asistimos una cierta práctica tendente a liberar al Estado ribereño de las restricciones que le impone la Convención de 1982, sobre todo, por lo que se refiere a la regulación del derecho de paso inocente. Con ello se buscaría incrementar los supuestos en que el Estado ribereño podría expulsar de su mar territorial o impedir su entrada en él a un buque potencialmente peligroso sin necesidad de esperar a que el vertido contaminante se haya producido. Esta práctica, aunque por el momento no sea significativamente amplia, sí nos pone de relieve la sensibilidad de ciertos Estados ribereños hacia la necesidad de disponer de mecanismos efectivos para evitar las consecuencias de la navegación frente a sus costas de buques subestándar. Evidentemente, esto nos sitúa ante la necesidad de exigir que tanto los Estados del pabellón como los Estados del puerto cumplan escrupulosamente con las obligaciones que les impone el Derecho del mar en materia

---

<sup>68</sup> Sobre esta tendencia a raíz, sobre todo, de ciertos siniestros marítimos, vide PUEYO LOSA J.; LIROLA DELGADO, I.; JORGE URBINA, J., *op. cit.*, pp. 167-183.

de seguridad marítima y protección del medio marino. Si así fuera, buena parte de los riesgos de contaminación se verían sustancialmente reducidos.

Por ello, se debe insistir, frente a la sucesión de iniciativas unilaterales, en la necesidad de promover la cooperación internacional en los planos universal y regional, a través de organizaciones internacionales como la Organización Marítima Internacional o la Unión Europea, por lo que se refiere al entorno regional europeo. En efecto, la lucha contra la contaminación causada por buques no puede ser entendida como una cruzada individual de un Estado en solitario por justos y razonables que puedan ser sus motivos, sino el resultado de una acción concertada entre todos los Estados, que permita, en primer lugar, la identificación de aquellos barcos que no respetan, en algunos casos de forma reiterada, las leyes y reglamentos de los Estados ribereños o las reglas y estándares internacionales y, a continuación, promueva la sanción eficaz de dichas infracciones antes incluso de que puedan dar lugar a un vertido contaminante, pues en este ámbito que nos ocupa la prevención será siempre preferible a la reparación, aunque no con ello se quiere desdeñar la importancia de ésta.

#### SUMMARY

The coastal State may adopt the territorial sea in a series of measures to preserve the marine environment that allows it to act pre-emptively before the risks of pollution from ships navigating off its coast. However, also in this space maritime is noted the tension between the protection of the marine environment and freedom of navigation recognized all foreign ships through the right of innocent passage. Thus, some state practice –for the time being not significant– intended to rid the coastal State of the restrictions imposed by UNCLOS, especially in the regulation of the right of innocent passage, to prevent the navigation of any ship potentially dangerous before that the pollutant discharge has occurred. Despite this practice, the prevention of vessel-source pollution must be the result of concerted action by all States, especially through international organisations such as the IMO or the EU, which they are playing a very important role in this area. Only through international cooperation will be achieving this goal in an effective way.

#### RÉSUMÉ

L'État côtier peut adopter dans la mer territoriale un ensemble de mesures visant à préserver le milieu marin qui lui permet d'agir préventivement devant aux risques de pollution par les navires naviguant face à leurs côtes. Toutefois, même dans cet espace maritime on observe la tension existante entre la protection du milieu marin et de la liberté de navigation qui est reconnu à tous les navires étrangers à travers le droit de passage inoffensif. Ainsi, une certaine pratique étatique –pour l'instant pas significatif– il prétend libérer à l'État riverain des restrictions imposées par la Convention de 1982, en particulier dans la réglementation du droit de passage inoffensif, pour empêcher la navigation de tout navire potentiellement dangereux avant que le déchet polluant se soit produit. Malgré cette pratique, la prévention de la pollution causée par des navires doit être le résultat d'une action concertée de tous les États, en particulier par le biais des organisations internationales telles que l'OMI ou de l'UE, qu'ils jouent un rôle très important dans ce domaine. Seulement à travers la coopération internationale on pourra atteindre cet objectif de manière effective.